Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 5 de março de 2020[1]

Processo C-550/18

Comissão Europeia
contra

Irlanda

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Diretiva (UE) 2015/849 — Luta contra o branqueamento de capitais — Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Incumprimento da obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo — Sanções pecuniárias — Pagamento de uma quantia fixa»

I. Introdução

1. No presente processo, a Comissão intentou uma ação por incumprimento contra a Irlanda nos termos do artigo 258.º TFUE, por esta não ter adotado as medidas necessárias para a transposição, até 26 de junho de 2017, da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão[2], ou, em todo o caso, por não ter comunicado essas medidas à Comissão.

2. Além disso, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que condene a Irlanda no pagamento de uma quantia fixa, finalmente estabelecida em 2 766 992,00 euros, por violação da sua obrigação de comunicação de medidas de transposição da Diretiva 2015/849. Inicialmente pediu também a condenação no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária de 17 190,60 euros, mas retirou esse pedido no decurso do processo.

3. Por conseguinte, o presente processo dá ao Tribunal de Justiça a oportunidade de desenvolver a sua jurisprudência sobre a aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, na sequência do seu Acórdão histórico de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade)[3]. O artigo 260.º, n.º 3, TFUE é um instrumento importante introduzido pelo Tratado de Lisboa que

1 Língua original: inglês.

2 JO 2015, L 141, p. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Houve vários processos anteriores que envolvem o artigo 260.º, n.º 3, TFUE, mas foram retirados antes que o Tribunal de Justiça pudesse proferir o seu acórdão. Dois desses processos foram objeto das conclusões do advogado-Geral M. Wathelet no processo Comissão/Polónia (C-320/13, não publicadas, EU:C:2014:2441), e das minhas Conclusões no processo Comissão/Espanha (artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Crédito hipotecário) (C-569/17, EU:C:2019:271), que abordarei adiante na minha análise.

permite à Comissão intentar uma ação por incumprimento no Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 258.º TFUE, por considerar que o Estado-Membro «não cumpriu a obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo» e, ao mesmo tempo, pedir ao Tribunal de Justiça a aplicação de sanções pecuniárias a esse Estado-Membro.

4. O presente processo está a ser apreciado pelo Tribunal de Justiça em simultâneo com outro processo, Comissão/Roménia (C-549/18), no âmbito do qual apresento hoje as minhas conclusões. Ambos os processos levantam duas questões fundamentais relativas, em primeiro lugar, à questão de saber se a Comissão deve fundamentar a sua decisão de recorrer ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE e, em segundo lugar, à apreciação das quantias fixas nos termos desta disposição. Como tal, a semelhança das questões que se levantam nestes processos permitir-me-á referir-me, em determinados pontos, aos argumentos expostos nas minhas conclusões nesse processo paralelo de forma a evitar repetições. Este processo levanta também questões distintas no que toca à questão de saber se as medidas comunicadas no decurso do processo equivalem ou não ao cumprimento de obrigações para efeitos dos artigos 258.º e 260.º, n.º 3, TFUE.

5. Nas presentes conclusões, sustentarei que a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 258.º TFUE e proponho que o Tribunal de Justiça a condene a pagar uma quantia fixa ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE.

II. Quadro jurídico

6. O artigo 67.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849 dispõe:

«Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 26 de junho de 2017. Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

Quando os Estados-Membros adotarem essas disposições, estas incluem uma remissão para a presente diretiva ou são acompanhadas dessa remissão aquando da sua publicação oficial. Os métodos para fazer tal remissão são estabelecidos pelos Estados-Membros.»

7. Nos termos do artigo 1.º, n.º 42, da Diretiva (UE) 2018/843 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2015/849 e as Diretivas 2009/138/CE e 2013/36/UE [4], o artigo 67.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849 foi substituído pelo seguinte texto:

«1. Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 26 de junho de 2017.

Os Estados-Membros aplicam o artigo 12.º, n.º 3, a partir de 10 de julho de 2020.

Os Estados-Membros criam os registos referidos no artigo 30.º até 10 de janeiro de 2020, os registos referidos no artigo 31.º até 10 de março de 2020 e os mecanismos centralizados automatizados referidos no artigo 32.º-A até 10 de setembro de 2020.

[…]

Os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão o texto das disposições referidas no presente número.

4 JO 2018, L 156, p. 43.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros fazem referência à presente diretiva ou são acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Os Estados-Membros estabelecem o modo como é feita a referência.»

III. Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

8. Tendo-lhe sido comunicada, até ao termo do prazo de 26 de junho de 2017, uma única medida de transposição única correspondente à transposição do artigo 30.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2015/849, a Comissão enviou à Irlanda uma notificação para cumprir, datada de 18 de julho de 2017, convidando-a a comunicar-lhe as medidas de transposição ainda necessárias no prazo de dois meses a contar da receção da referida notificação.

9. Na sua resposta por carta datada de 13 de setembro de 2017, a Irlanda informou a Comissão sobre os progressos relativos às medidas de transposição da Diretiva 2015/849.

10. Por parecer fundamentado datado de 8 de março de 2018, a Comissão indicou que a Irlanda ainda não lhe tinha comunicado quaisquer outras medidas de transposição da Diretiva 2015/849 e pediu-lhe que o fizesse no prazo de dois meses a contar da receção desse parecer fundamentado.

11. Na sua resposta ao referido parecer fundamentado por carta datada de 4 de maio de 2018, a Irlanda informou a Comissão sobre os novos progressos das medidas de transposição da Diretiva 2015/849.

12. Considerando que a Irlanda ainda não tinha adotado quaisquer outras medidas de transposição da Diretiva 2015/849 ou comunicado tais medidas, a Comissão decidiu, em 19 de julho de 2018, intentar uma ação por incumprimento no Tribunal de Justiça.

13. Por petição apresentada em 27 de agosto de 2018, a Comissão intentou a presente ação com base nos artigos 258.º e 260.º, n.º 3, TFUE, pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

– em primeiro lugar, declarar que, ao não ter adotado, até 26 de junho de 2017, todas as medidas necessárias para a transposição da Diretiva 2015/849 ou, em todo o caso, ao não ter comunicado tais medidas, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 67.º, n.º 1, da referida diretiva;

– em segundo lugar, condenar a Irlanda no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória de 17 190,60 euros com efeitos a partir da data da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça, por não ter cumprido a sua obrigação de comunicar as medidas de transposição da Diretiva 2015/849;

– em terceiro lugar, condenar a Irlanda no pagamento de uma quantia fixa diária de 4 701,20 euros por dia multiplicada pelo número de dias da infração, num montante fixo mínimo de 1 685 000 euros;

– em quarto lugar, condenar a Irlanda no pagamento das despesas.

14. Na sua contestação, apresentada em 14 de novembro de 2018, a Irlanda pede que o Tribunal de Justiça se digne:

– em primeiro lugar, julgar a presente ação improcedente;

– em segundo lugar, condenar a Comissão no pagamento das despesas.

15. Na sua réplica, apresentada em 18 de janeiro de 2019, a Comissão indicou que, não obstante as medidas de transposição comunicadas em 29 de novembro de 2018, continuava a ser necessária a adoção de outras medidas para assegurar a transposição completa integral da Diretiva 2015/849 no que respeita a onze disposições da mesma [5]. Por conseguinte, embora a Comissão tenha mantido o seu pedido, reduziu para 7 358,40 euros o montante da sanção pecuniária compulsória diária pedida e requereu ao Tribunal de Justiça a condenação numa quantia fixa de 2 439 922,80 euros, acrescida de 2 014,80 euros por falta de comunicação das medidas de transposição, a partir de 29 de novembro de 2018.

16. Na sua tréplica, apresentada em 4 de março de 2019, a Irlanda afirmou ter cumprido a sua obrigação de transpor a Diretiva 2015/849 em virtude das medidas comunicadas em 29 de novembro de 2018, embora indicando que tinha tomado outras medidas para responder às preocupações da Comissão suscitadas na réplica.

17. Por carta datada de 27 de novembro de 2019, a Comissão informou o Tribunal de Justiça de que, apesar das explicações constantes da tréplica e das medidas de transposição complementares comunicadas em 30 de janeiro de 2019 relativamente ao artigo 31.º, n.os 1, 2, 3 e 7, da Diretiva 2015/849 e em 27 de março de 2019 relativamente ao artigo 30.º, n.os 1, segundo parágrafo, 2 e 7 da mesma diretiva, continuava a ser necessária a adoção de outras medidas para assegurar a transposição dos artigos 47.º, n.º 2, e 48.º, n.os 5 a 8, da Diretiva 2015/849. Assim, embora a Comissão tenha mantido o seu pedido, reduziu para 2 452,80 euros o montante da sanção pecuniária compulsória diária pedida e requereu ao Tribunal de Justiça a condenação numa quantia fixa de 2 598 420,40 euros, acrescida de 671,60 euros por dia por falta de comunicação das medidas de transposição, a partir de 27 de março de 2019.

18. Por carta datada de 6 de dezembro de 2019, a Irlanda informou o Tribunal de Justiça de que tinha fornecido à Comissão quadros de correspondência atualizados em 22 de novembro de 2019 e 3 de dezembro de 2019, o primeiro dos quais não foi tido em conta na carta da Comissão de 27 de novembro de 2019.

19. Por Decisões de 11 e 12 de fevereiro de 2019, a República da Estónia e a República Francesa foram autorizadas a intervir em apoio dos pedidos formulados pela Irlanda. A Comissão e a Irlanda apresentaram observações sobre os articulados de intervenção apresentados pela República da Estónia e pela República Francesa, respetivamente, em 24 de maio de 2019 e em 5 de junho de 2019.

20. Em 10 de dezembro de 2019, foi realizada uma audiência na qual a Comissão, a República da Estónia e a Irlanda apresentaram argumentos orais.

21. Na audiência, a Comissão sustentou que, tendo em conta as medidas de transposição comunicadas em 22 de novembro de 2019 relativamente ao artigo 48.º, n.os 5 a 8, da Diretiva 2015/849, e as comunicadas em 3 de dezembro de 2019 relativamente ao artigo 47.º, n.º 2, da mesma diretiva, a Irlanda tinha cumprido as suas obrigações. Por conseguinte, a Comissão desistiu parcialmente da sua ação, na medida em que já não pretendia a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória diária. Considerando 3 de dezembro de 2019 como o dia em que a Irlanda cumpriu as suas obrigações, a Comissão estabeleceu a quantia fixa pedida em 2 766 992,00 euros.

5 Na sua réplica, a Comissão identificou lacunas de transposição no que respeita às seguintes disposições da Diretiva 2015/849: i) artigo 30.º, n.º 1, segundo parágrafo; ii) artigo 30.º, n.º 2; iii) artigo 30.º, n.º 7; iv) artigo 31.º, n.os 1 e 2; v) artigo 31.º, n.º 3; vi) artigo 31.º, n.º 7; vii) artigo 47.º, n.º 2; viii) artigo 47.º, n.º 3; ix) artigo 48.º, n.os 5 a 9; x) artigo 61.º, n.º 3; e xi) artigo 62.º, n.º 2.

IV. Resumo dos argumentos das partes

A. Quanto ao incumprimento das obrigações previstas no artigo 258.º TFUE

22. A Comissão alega que, tendo comunicado uma única medida que transpõe uma parte do artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849, a Irlanda não adotou, até ao termo do prazo de 26 de junho de 2017 estabelecido no artigo 67.º da Diretiva 2015/849, todas as medidas de transposição necessárias, nem lhe comunicou as referidas medidas. Contesta ainda que as medidas nacionais que transpõem a anterior diretiva sobre o branqueamento de capitais [6] assegurem a transposição da Diretiva 2015/849, uma vez que esta diretiva introduz alterações significativas. A Irlanda nunca comunicou qualquer destas medidas no quadro da transposição da Diretiva 2015/849. Também não forneceu, nos termos do considerando 67 desta diretiva, uma tabela de correspondências que explique a relação entre as disposições da referida diretiva e as disposições correspondentes dessas medidas nacionais.

23. A Comissão sustenta que, tendo em conta as medidas de transposição comunicadas em 29 de novembro de 2018, a Irlanda transpôs a Diretiva 2015/849 em grande parte, mas que subsistiram algumas lacunas de transposição. Sublinha que a prorrogação do prazo de transposição prevista pela Diretiva 2018/843 se refere exclusivamente à obrigação de estabelecer os registos centrais que figura nos artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2015/849, e não às outras obrigações previstas nesta diretiva, incluindo nesses artigos. Como salientou na audiência, a Irlanda estava obrigada a adotar medidas de transposição para colmatar as lacunas relativas aos artigos 47.º, n.º 2 e 48.º, n.ºs 5 a 8, da Diretiva 2015/849 [7], e, assim, cumprir as suas obrigações com medidas comunicadas o mais tardar em 3 de dezembro de 2019.

24. A Irlanda alega que a transposição da Diretiva 2015/849 exigiu a adoção de legislação que se esperava estar concluída em novembro de 2018. Procedeu a um processo de transposição mais longo para assegurar o efeito útil desta diretiva e o projeto de lei já se encontrava numa fase avançada no momento em que a Comissão intentou a presente ação.

25. A Irlanda sustenta que a Diretiva 2015/849 reafirma, em grande medida, com alterações, as disposições constantes da diretiva anterior sobre o branqueamento de capitais e que, por conseguinte, as medidas de transposição desta diretiva que asseguram a transposição parcial da Diretiva 2015/849. Como salientou na audiência, cumpriu as suas obrigações em virtude das medidas de transposição comunicadas em 29 de novembro de 2018. Contesta as alegadas lacunas de transposição identificadas pela Comissão e, em qualquer caso, essas lacunas são marginais, e a Irlanda fez esforços para responder às preocupações da Comissão.

6 A saber, a Diretiva 2005/60; v. n.º 1 das presentes conclusões.

7 A Comissão remete para os Acórdãos de 28 de abril de 2005, Comissão/Itália (C-410/03, EU:C:2005:258, n.º 39), e de 14 de janeiro de 2010, Comissão/República Checa (C-343/08, EU:C:2010:14, n.º 39).

B. Quanto à aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE

26. A Comissão alega, com base na sua Comunicação relativa à aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE [8], que o incumprimento pela Irlanda da sua obrigação de comunicar as medidas de transposição nos termos do artigo 67.º da Diretiva 2015/849 está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE. Como indicado numa comunicação posterior [9], a sua prática adaptada de exigir geralmente uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória aplica-se ao presente processo.

27. A Comissão sustenta que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE lhe confere um amplo poder de apreciação, análogo ao poder de apreciação relativo à propositura de uma ação nos termos do artigo 258.º, TFUE [10], e, assim, não é obrigada a expor motivos específicos para a sua decisão de recorrer ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE. Contesta igualmente ter agido de forma desproporcionada ao propor, no presente processo, sanções pecuniárias e salientou na audiência que a proporcionalidade é tida em conta, por um lado, no limiar utilizado na determinação das sanções pecuniárias como regra geral e, por outro, na análise casuística da gravidade da infração.

28. No que diz respeito à determinação de sanções pecuniárias, a Comissão afirma que o método de cálculo de sanções pecuniárias nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE deve ser igual aplicado ao abrigo do artigo 260.º, n.º 2, TFUE [11]. Nesta base, a Comissão propõe uma quantia fixa de 2 766 992,00 euros, com produção de efeitos na data da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça. Este montante calculado com base numa quantia diária multiplicada pelo número de dias em que persistiu o incumprimento [12], incluindo o período compreendido entre o dia seguinte ao termo do prazo de transposição fixado na Diretiva 2015/849 (27 de julho de 2017) e o dia anterior ao fim do incumprimento (2 de dezembro de 2019), considerando que a Irlanda cumpriu as suas obrigações em 3 de dezembro de 2019 [13]. A Comissão salienta que há que calcular a duração da infração a partir da data do termo do prazo de transposição, uma vez que é nessa data que surge o incumprimento pelo Estado-Membro da obrigação de comunicação das medidas de transposição [14], e que a Irlanda foi devidamente informada da sua abordagem.

29. Mais precisamente, ao calcular a quantia diária para a quantia fixa, que se baseia na taxa fixa padrão multiplicada pelo coeficiente de gravidade e pelo fator «n» [15], a Comissão propõe um coeficiente de 7, numa escala de 1 a 20, para a gravidade da infração. Isto baseia-se nos parâmetros estabelecidos relativos, em primeiro lugar, à importância da Diretiva 2015/849 como instrumento-chave para assegurar uma proteção eficaz do mercado financeiro europeu contra as ameaças do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo e, em segundo lugar, às consequências sobre os interesses públicos e privados no mercado financeiro europeu, nos investidores e nos cidadãos em virtude do impacto da não transposição dessa diretiva pela Irlanda. A Comissão considera a comunicação pela Irlanda das medidas de transposição do artigo 30.º, n.º 1,

8 Comunicação da Comissão — Aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE (JO 2011, C 12, p. 1, a seguir «Comunicação de 2011»), em especial n.ºs 7, 19 e 21. Como resulta do seu n.º 31, a Comissão aplica o artigo 260.º, n.º 3, TFUE, nomeadamente, aos procedimentos iniciados nos termos do artigo 258.º TFUE na sequência da publicação dessa comunicação (15 de janeiro de 2011).

9 Comunicação da Comissão — Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação (JO 2017, C 18, p. 10, a seguir «Comunicação de 2017»), em particular pp. 15 e 16. Conforme é indicado nesse documento, a Comissão aplica a sua prática adaptada aos processos de incumprimento relativamente aos quais a decisão de enviar a notificação para cumprimento ocorre após a publicação dessa comunicação (19 de janeiro de 2017).

10 Comunicação de 2011, em particular, n.ºs 16 e 17.

11 Comunicação de 2011, em especial n.ºs 23 e 28; Comunicação de 2017, p. 15.

12 Comunicação de 2011, n.º 28 [relativo à Comunicação da Comissão — Aplicação do artigo 228.º do Tratado CE (JO 2007, C 126, p. 15, a seguir «Comunicação de 2005»), n.ºs 19 a 24].

13 V. n.º 21 das presentes conclusões. A Comissão tinha igualmente proposto uma sanção pecuniária compulsória diária, mas desistiu desse pedido. Assim, não analisarei esse cálculo.

14 A Comissão remete em especial para o Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 88).

15 V., em particular, Comunicação de 2005, n.º 24. A Comissão invoca os valores definidos na sua Comunicação Atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça da União Europeia no âmbito dos processos por infração, C(2017)8720 final (JO 2017, C 431, p. 3).

primeiro parágrafo, da Diretiva 2015/849 e a prorrogação do prazo de transposição previsto na Diretiva 2018/843 para o estabelecimento dos registos centrais por força dos artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2015/849 como circunstâncias atenuantes, mas contesta as circunstâncias adicionais apresentadas pela Irlanda.

30. Além disso, conforme indicado na sua carta de 27 de novembro de 2019 e na audiência, a Comissão, tendo em conta a comunicação pela Irlanda de outras medidas de transposição, reduziu o coeficiente de gravidade para 2, a partir de 29 de novembro de 2018, e para 1, a partir de 27 de março de 2019. Por conseguinte, a Comissão calcula a quantia fixa pedida para cada período de acordo com a seguinte fórmula:

montante fixo de base uniforme × coeficiente de gravidade × fator «n» × número de dias

Assim, de 27 de junho de 2017 a 28 de novembro de 2018, a quantia fixa foi calculada da seguinte forma: 230 × 7 × 2,92 × 519 = 2 439 922,80 euros; de 29 de novembro de 2018 a 26 de março de 2019: 230 × 2 × 2,92 × 118 = 158 497,60 euros; e de 27 de março de 2019 a 2 de dezembro de 2019: 230 × 1 × 2,92 × 251 = 168 571,60 euros. Como tal, o montante total da quantia fixa requerida pela Comissão ascende a 2 766 992,00 euros.

31. A Irlanda, apoiada pela República da Estónia e pela República Francesa, alega que, uma vez que a legislação irlandesa assegura a transposição parcial da Diretiva 2015/849, o artigo 260.º, n.º 3, TFUE não é aplicável. Ademais, o pedido de sanções pecuniárias da Comissão não é conforme com o princípio da proporcionalidade nem com o dever de cooperação leal. A sua abordagem sistemática de aplicação de sanções está errada, uma vez que a Comissão é obrigada a analisar as circunstâncias de cada caso para justificar a sua decisão de recorrer ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE. Como a transposição está agora concluída, a aplicação de uma quantia fixa não é suscetível de ter um efeito dissuasivo e pode motivar os Estados-Membros a comprometer a qualidade de medidas de transposição.

32. No que respeita à aplicação de sanções pecuniárias, a Irlanda, apoiada pela República Francesa, alega que o método de cálculo das sanções nos termos do artigo 260.º, n.º 2, e do artigo 260.º, n.º 3, TFUE não deve ser o mesmo, e que, nos casos em que o cumprimento ocorra até à data da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça, não é necessária uma quantia fixa. A título subsidiário, o montante da quantia fixa deve ser reduzido. Em especial, é inadequado utilizar o dia seguinte ao termo do prazo de transposição para a duração da infração, uma vez que, à época, a Irlanda não considerava que a situação estivesse abrangida pelo artigo 260.º, n.º 3, TFUE. O coeficiente de gravidade é igualmente inadequado, considerando as medidas comunicadas em 29 de novembro de 2018. A Irlanda sustenta que certas circunstâncias atenuantes, que acrescem às propostas pela Comissão, devem ser tidas em conta, nomeadamente, o facto de as medidas de transposição terem sido adotadas antes da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça, de ter sido utilizada legislação primária para a transposição e de a Irlanda ter dado prioridade ao progresso das medidas de transposição através desse processo legislativo, ter mantido a Comissão informada e cumprido um calendário indicativo fornecido à Comissão antes da propositura da ação.

V. Análise

A. Quanto ao incumprimento das obrigações que decorrem do artigo 258.º TFUE

33. Importa recordar que, no âmbito de uma ação nos termos do artigo 258.º TFUE, em conformidade com o princípio da cooperação leal que decorre do artigo 4.º, n.º 3, TUE, a comunicação efetuada pelos Estados-Membros deve conter informações suficientemente claras e precisas sobre o conteúdo das normas nacionais que transpõem uma diretiva. Assim, esta comunicação, que pode ser acompanhada de uma tabela de correspondências, deve indicar sem ambiguidade as disposições legislativas,

regulamentares e administrativas através das quais o Estado-Membro considera ter cumprido as diferentes obrigações que essa diretiva lhe impõe. O incumprimento desta obrigação por um Estado-Membro, seja por falta total ou parcial de informação ou por uma informação insuficientemente clara e precisa, pode, por si só, justificar o recurso ao artigo 258.º TFUE [16].

34. Em especial, o Tribunal de Justiça declarou que, se bem que a transposição de uma diretiva possa ser assegurada por normas do direito interno em vigor, um Estado-Membro não está dispensado da obrigação formal de comunicar, ainda que esse Estado-Membro já tenha comunicado essas regras no quadro da transposição de diretivas anteriores [17]. Além disso, quando uma diretiva prevê que as medidas de transposição da mesma devem conter uma referência a essa diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial, é necessário adotar medidas específicas de transposição [18].

35. Resulta igualmente de jurisprudência constante que, no âmbito de uma ação baseada no artigo 258.º TFUE, a existência de um incumprimento por parte de um Estado-Membro deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, pelo que as alterações que se verificaram posteriormente não podem ser tidas em conta pelo Tribunal de Justiça [19].

36. No presente processo, é pacífico que a Irlanda não adotou todas as medidas necessárias para transpor a Diretiva 2015/849 e comunicá-las no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, 9 de maio de 2018 [20]. Com efeito, é evidente que, além de uma única medida de transposição, as medidas que transpõem por completo essa diretiva foram adotadas e comunicadas após essa data (v. n.ºs 8, 15 a 17 e 21 das presentes conclusões), pelo que não podem ser tomadas em consideração.

37. Quanto às medidas que estavam em vigor na Irlanda no termo do prazo de transposição de 26 de junho de 2017, os argumentos apresentados pela Irlanda perante o Tribunal de Justiça no sentido de que essas medidas possam ser tidas em conta na apreciação do incumprimento das obrigações no presente processo não me convencem. Em especial, dado que o artigo 67.º, n.º 1, da Diretiva 2015/849 impõe aos Estados-Membros que garantam que as medidas de transposição desta diretiva contenham uma referência à mesma ou que essa referência seja feita aquando da sua publicação oficial (v. n.ºs 6 e 7 das presentes conclusões), é necessário que a Irlanda adote medidas específicas de transposição. Ora, a Irlanda não alega que as medidas preenchem essa condição. Não se afigura igualmente, de acordo com as informações apresentadas ao Tribunal de Justiça, que a Irlanda tenha fornecido uma tabela de correspondências, indicando a relação entre as disposições da Diretiva 2015/849 e as disposições correspondentes das referidas medidas nacionais, em conformidade com o considerando 67 desta. Em todo o caso, a Irlanda não contesta que estas medidas não transpuseram integralmente a Diretiva 2015/849.

38. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não ter adotado, no prazo fixado, todas as medidas necessárias à transposição da Diretiva 2015/849 ou, em todo o caso, ao não ter comunicado essas medidas, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 67.º, n.º 1, da referida diretiva.

16 V. Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 51).

17 V. Acórdão de 16 de julho de 2009, Comissão/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457, n.ºs 108 e 109).

18 V. Acórdão de 15 de abril de 2010, Comissão/Irlanda (C-294/09, não publicado, EU:C:2010:200, n.º 17).

19 Acórdão de 28 de março de 2019, Comissão/Irlanda (Sistema de recolha e tratamento de águas residuais) (C-427/17, não publicado, EU:C:2019:269, n.º 42).

20 No presente processo, a data de referência é de dois meses a contar da receção do parecer fundamentado pela Irlanda (v. n.º 10 das presentes conclusões), que foi 9 de março de 2018.

B. Quanto à aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE

39. As principais questões suscitadas no presente processo dizem respeito, em primeiro lugar, à fundamentação da Comissão da sua decisão de pedir sanções pecuniárias ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE e, em segundo lugar, à proporcionalidade do pagamento da quantia fixa, que suscita, por sua vez, questões gerais relativas, nomeadamente, ao método de cálculo das quantias fixas e à aplicabilidade da jurisprudência relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE. As partes também discutem a aplicabilidade ao presente processo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, a saber, se este abrange a falta parcial de comunicação das medidas de transposição por parte de um Estado-Membro.

40. Uma vez que o Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade)[21], se reveste de especial importância para estas questões, é necessário, em primeiro lugar, apresentar algumas observações preliminares relativas a este acórdão (parte 1), antes de analisar o poder de apreciação da Comissão para pedir sanções pecuniárias ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, a avaliação das sanções pecuniárias nos termos desta disposição e a imposição do pagamento de uma quantia fixa no presente processo (partes 2, 3 e 4).

1. Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade)

41. Importa recordar que o Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade)[22], abordou principalmente o âmbito de aplicação material do artigo 260.º, n.º 3, TFUE e a determinação da sanção pecuniária compulsória nos termos desta disposição. Em especial, o Tribunal de Justiça declarou que a expressão «obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva», que figura no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, significa que «os Estados-Membros devem indicar, para cada disposição da referida diretiva, a ou as disposições nacionais que asseguram a sua transposição. Uma vez feita a referida informação, eventualmente acompanhada da apresentação de uma tabela de correspondências, incumbe à Comissão demonstrar, com vista a solicitar a aplicação ao Estado-Membro em causa de uma sanção pecuniária prevista nessa disposição, que certas medidas de transposição estão manifestamente em falta ou não abrangem todo o território […] em causa […]»[23].

42. O Tribunal de Justiça declarou igualmente que a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE só se justifica se o incumprimento persistir até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça e que a jurisprudência relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE deve ser aplicada por analogia ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE, uma vez que as sanções pecuniárias compulsórias previstas nestas duas disposições têm o mesmo objetivo. Tendo em conta o seu poder de apreciação na matéria e os critérios jurisprudenciais relativos ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE, o Tribunal de Justiça aplicou ao Reino da Bélgica uma sanção pecuniária compulsória diária de 5 000 euros por falta de adoção e de comunicação das medidas de transposição relativas a três artigos da diretiva em causa para uma das suas regiões[24].

43. Nesta base, importa observar que, no Acórdão Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade), o Tribunal de Justiça interpretou o âmbito de aplicação material do artigo 260.º, n.º 3, TFUE de modo a abranger a falta de comunicação por parte de um Estado-Membro de medidas que constituam uma transposição incompleta (parcial) da diretiva em

21 C-543/17, EU:C:2019:573.

22 C-543/17, EU:C:2019:573.

23 Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 59).

24 V. Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:573, em especial n.ºs 60 e 61 e 80 a 89).

questão [25]. Além disso, o Tribunal de Justiça utilizou o mesmo método para determinar as sanções pecuniárias compulsórias nos termos do artigo 260.º, n.ºs 2 e 3, TFUE, destacando o seu poder de apreciação e o objetivo visado por este tipo de sanção. Voltarei a este assunto posteriormente na minha análise (v. n.ºs 53 e 54 das presentes conclusões).

44. Decorre do Acórdão Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) [26], que a argumentação apresentada pela Irlanda, apoiada pela República da Estónia e pela República Francesa, segundo a qual, uma vez que a Irlanda transpôs parcialmente a Diretiva 2015/849, o artigo 260.º, n.º 3, TFUE não é aplicável, não pode ser acolhida. O artigo 260.º, n.º 3, TFUE é aplicável ao presente processo [27], uma vez que a Comissão concluiu que a Irlanda não cumpriu integralmente a sua obrigação de comunicação. Com efeito, as medidas de transposição estavam manifestamente em falta, visto que a Irlanda apenas comunicou as medidas de transposição de uma única disposição da Diretiva 2015/849, e que as medidas nacionais preexistentes não eram suficientes (v. n.ºs 36 e 37 das presentes conclusões).

2. Poder de apreciação da Comissão nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE

45. No presente processo, a Irlanda, apoiada pela República da Estónia e pela República Francesa, alega, em substância, que a aplicação de sanções pecuniárias compulsórias não está justificada, uma vez que a Comissão deve fundamentar, atendendo às especificidades do processo, a sua decisão de recorrer ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE.

46. À luz dos argumentos que apresentei nos n.ºs 43 a 49 das minhas Conclusões no processo Comissão/Roménia (C-549/18), não concordo.

47. Em especial, há que considerar que a possibilidade concedida à Comissão de pedir a aplicação de sanções pecuniárias ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE está ligada ao amplo poder de apreciação da Comissão, reconhecido pela jurisprudência, para intentar uma ação nos termos do artigo 258.º TFUE [28]. Como o Tribunal de Justiça declarou, a Comissão «[não tem] de justificar a sua opção, não podendo as considerações que determinam esta opção afetar a admissibilidade da ação. […] O Tribunal de Justiça só está vinculado a verificar se o processo adotado pode, em princípio, ser utilizado contra a alegada infração» [29]. O mesmo deve aplicar-se, na minha opinião, à decisão da Comissão de recorrer ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE.

48. Neste sentido aponta também a redação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE («pode, se o considerar adequado, indicar o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória»), com base no qual a Comissão dispõe de poder de apreciação para decidir se pedirá sanções pecuniárias nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE num processo baseado no artigo 258.º TFUE, não sendo obrigada a

25 Acórdão de 8 de julho de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573). Comparar as Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:322, em especial n.ºs 58 a 81), que propõem uma abordagem restritiva, com as Conclusões do advogado-geral M. Wathelet no processo Comissão/Polónia (C-320/13, não publicadas, EU:C:2014:2441, n.ºs 114 a 145), e as minhas Conclusões no processo Comissão/Espanha (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Crédito hipotecário) (C-569/17, EU:C:2019:271, n.ºs 41 a 71), que propõem uma abordagem mais ampla.

26 Acórdão de 8 de julho de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

27 Saliento que não há dúvida de que a Diretiva 2015/849 é uma diretiva adotada ao abrigo de um processo legislativo, a saber, o processo legislativo ordinário, em conformidade com a base jurídica do artigo 114.º TFUE.

28 V. Acórdão de 19 de setembro de 2017, Comissão/Irlanda (Imposto de matrícula) (C-552/15, EU:C:2017:698, n.º 34).

29 Acórdão de 26 de junho de 2001, Comissão/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355, n.º 17).

fazê-lo [30]. No entanto, não se pode inferir dessa redação que se exige que a Comissão justifique a sua decisão de recorrer ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE, quando tal não lhe é exigido nos termos do artigo 258.º TFUE, dado que o contexto do artigo 260.º, n.º 3, TFUE inclui o procedimento previsto no artigo 258.º TFUE [31].

49. Em todo o caso, como indicado pela Comissão (v. n.º 27 das presentes conclusões), a decisão da Comissão que requer a aplicação de sanções pecuniárias com base no artigo 260.º, n.º 3, TFUE deve ser fundamentada, na medida em que contém uma apreciação individual das sanções pecuniárias requeridas em função das circunstâncias do caso concreto, e em especial da aplicação dos critérios utilizados para determinar o montante das sanções pecuniárias pedidas. Isto efetivamente permite ao Estado-Membro compreender e contestar a apreciação feita pela Comissão sobre as sanções pecuniárias requeridas ao Tribunal de Justiça, como no presente processo.

50. Em face do exposto, considero que a Comissão não é obrigada a fundamentar o recurso ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE.

3. Apreciação das sanções pecuniárias nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE

51. Com base no facto de a decisão da Comissão de requerer sanções pecuniárias no presente processo estar em conformidade com o artigo 260.º, n.º 3, TFUE, passo à apreciação das sanções pecuniárias nos termos desta disposição, à luz dos argumentos que desenvolvi nos n.os 50 a 59 das minhas Conclusões no processo Comissão/Roménia (C-549/18).

52. Em primeiro lugar, tal como já referi nas minhas Conclusões no processo Comissão/Espanha (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Crédito hipotecário) [32], a Comissão poder utilizar o mesmo método para calcular as sanções pecuniárias que propõe nos termos do artigo 260.º, n.º 2, e do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, considerando que tais sanções são as mesmas, os objetivos prosseguidos por essas duas disposições são semelhantes, o que promove uma abordagem coerente e assegura previsibilidade para os Estados-Membros. A este respeito, o facto de o artigo 260.º, n.º 2, TFUE punir uma «dupla violação» do direito da União e a falta de execução do acórdão do Tribunal de Justiça nos termos do artigo 258.º TFUE, ao passo que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE sanciona um simples incumprimento de direito da União baseado no incumprimento da obrigação de comunicação, em nada afeta, na minha opinião, a circunstância de ambas as disposições dizerem respeito a infrações baseadas no direito primário da União (v. n.º 33 das presentes conclusões).

53. Em todo o caso, o Tribunal de Justiça não está vinculado pelas propostas da Comissão relativas à aplicação de sanções pecuniárias nem pelo seu método de cálculo nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE [33]. Como o Tribunal de Justiça reconheceu no Acórdão Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) [34], no âmbito do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, incumbe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso que deve apreciar, bem como do nível de persuasão e de dissuasão que considere necessário, adotar as sanções pecuniárias adequadas,

30 V. minhas Conclusões no processo Comissão/Espanha (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Crédito hipotecário) (C-569/17, EU:C:2019:271, n.º 68 e jurisprudência referida).

31 V. Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 57).

32 C-569/17, EU:C:2019:271, n.º 73. V., também, Conclusões do advogado-geral M. Wathelet no processo Comissão/Polónia (C-320/13, não publicadas, EU:C:2014:2441, n.os 146 a 160), e do advogado-geral M. Szpunar no processo Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:322, n.º 96).

33 V. minhas Conclusões no processo Comissão/Espanha (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Crédito hipotecário) (C-569/17, EU:C:2019:271, n.º 74).

34 V. Acórdão de 8 de julho de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 78), referindo-se, por analogia, ao Acórdão de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407, n.º 86 e jurisprudência referida).

nomeadamente para prevenir a repetição de infrações ao direito da União análogas. O Tribunal de Justiça declarou ainda, no âmbito do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, que as sugestões e orientações da Comissão nas suas comunicações não vinculam o Tribunal de Justiça; constituem apenas uma base de referência útil e garantem a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da ação intentada [35].

54. Por conseguinte, pode considerar-se que decorre do Acórdão Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) [36], que a jurisprudência relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE deve ser aplicada por analogia ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE, uma vez que as sanções pecuniárias compulsórias previstas ao abrigo destas duas disposições prosseguem os mesmos objetivos: a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória é uma medida particularmente adequada para incitar um Estado-Membro a pôr termo, o mais rapidamente possível, a um incumprimento que, na falta de tal medida, teria tendência para persistir, ao passo que a condenação no pagamento de uma sanção de quantia fixa resulta sobretudo da apreciação das consequências da não execução das obrigações do Estado-Membro em causa para os interesses privados e públicos.

55. Além disso, na jurisprudência relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE, que teve início com o Acórdão pioneiro de 12 de julho de 2005, Comissão/França [37], o Tribunal de Justiça declarou que pode condenar simultaneamente no pagamento de uma quantia fixa e de uma sanção pecuniária compulsória [38], e que pode aplicar uma sanção pecuniária não proposta pela Comissão, com o fundamento de que «a oportunidade de aplicação de uma sanção pecuniária e a escolha do tipo de sanção mais adequada às circunstâncias do caso concreto só podem ser determinadas em função das conclusões a que o Tribunal de Justiça chegar no acórdão a proferir nos termos do artigo [260.º, n.º 2, TFUE], escapando, portanto, à esfera política» [39]. Assim, coloca-se a questão de saber se a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE é aplicável por analogia ao artigo 260.º, n.º 3, TFUE, no que respeita ao poder de apreciação do Tribunal de Justiça para aplicar simultaneamente uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória ou uma sanção pecuniária não sugerida pela Comissão.

56. A este respeito, mantenho a posição, defendida nas minhas Conclusões no processo Comissão/Espanha (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Crédito hipotecário) [40], segundo a qual o Tribunal de Justiça dispõe de um poder de apreciação nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE para aplicar simultaneamente uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória ou uma sanção pecuniária não sugerida pela Comissão, sem prejuízo do limite do montante indicado para a sanção pecuniária nos termos dessa disposição. Em especial, importa salientar que a redação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE faz referência ao montante, e não à escolha, da sanção pecuniária a aplicar. Pode deduzir-se desta redação que o Tribunal de Justiça não pode aplicar uma sanção pecuniária de montante superior ao sugerido pela Comissão. Todavia, na minha opinião, esta redação não deve ser interpretada no sentido de que priva o Tribunal de Justiça do seu poder de apreciação para determinar a sanção pecuniária adequada em todas as situações. Assim, consoante as circunstâncias, o Tribunal de Justiça pode aplicar uma sanção pecuniária não proposta pela Comissão, ou simultaneamente uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória, no mesmo montante ou num montante inferior ao «fixado pela Comissão», que não tem de ser o montante total eventualmente aplicado ao Estado-Membro em causa.

35 No que respeita às quantias fixas, v. Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda (C-279/11, não publicado, EU:C:2012:834, n.º 77). No que respeita ao pagamento de sanções pecuniárias compulsórias, v., também, Acórdão de 4 de julho de 2018, Comissão/Eslováquia (C-626/16, EU:C:2018:525, n.º 83).

36 V. Acórdão de 8 de julho de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 61), referindo-se, por analogia, ao Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 81). V., também, n.º 42 das presentes conclusões.

37 C-304/02, EU:C:2005:444.

38 V. Acórdãos de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.os 80 a 86), e de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 112).

39 Acórdão de 12 de julho de 2005, Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 90). V., também, Acórdão de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha (C-503/04, EU:C:2007:432, n.º 22).

40 C-569/17, EU:C:2019:271, n.os 76 a 78.

57. Além disso, tal interpretação prossegue os objetivos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, tendo em conta a finalidade da existência de diferentes sanções pecuniárias nos Tratados. Como foi salientado no n.º 42 das presentes conclusões, quando um Estado-Membro cumpre a sua obrigação de comunicação durante o processo, ou seja, antes da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, não pode ser aplicada uma sanção pecuniária compulsória. Ora, uma quantia fixa continua a ser viável para fazer face ao impacto dessa infração nos interesses públicos e privados e para impedir que esta se repita. Com efeito, tal situação explica a prática adaptada da Comissão que consiste em requerer geralmente uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória nas ações intentadas ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE (v. n.º 26 das presentes conclusões), ilustrada pela presente ação. Contudo, caso a Comissão apenas proponha um tipo de sanção, o poder de apreciação do Tribunal de Justiça para aplicar uma sanção diferente ou, simultaneamente, uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória, quando necessário, no respeito do limite previsto no artigo 260.º, n.º 3, TFUE, garante que esta disposição não seja desprovida de efeito útil.

4. Aplicação de uma quantia fixa no presente processo

58. À luz da jurisprudência relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE [41], a condenação no pagamento de uma quantia fixa e a fixação do montante eventual dessa quantia com base no artigo 260.º, n.º 3, TFUE depende, em cada caso, de todos os elementos pertinentes relacionados com as características do incumprimento declarado e com a atitude do Estado-Membro em causa. No exercício do seu poder de apreciação, cabe ao Tribunal de Justiça decidir se aplica uma quantia fixa e, em caso afirmativo, fixar o montante adequado às circunstâncias e proporcionado à infração cometida. Entre os fatores pertinentes para este efeito figuram a gravidade da infração, a sua duração e a capacidade de pagamento do Estado-Membro.

59. Decorre também desta jurisprudência que uma quantia fixa assenta na apreciação das consequências do incumprimento das obrigações do Estado-Membro em causa sobre os interesses privados e públicos, designadamente, quando o incumprimento tiver persistido por um longo período [42]. A condenação numa quantia fixa não reveste caráter automático, uma vez que o Tribunal de Justiça tem um amplo poder de apreciação quanto a decidir se é ou não necessário aplicar tal sanção [43].

60. Assim, importa observar que o Tribunal de Justiça dispõe, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, de um amplo poder de apreciação para aplicar uma quantia fixa, quando apropriado, em função das circunstâncias do caso e do comportamento do Estado-Membro em causa a fim de fazer face às consequências do incumprimento da obrigação de comunicação por parte desse Estado-Membro sobre os interesses privados e públicos. O facto de o Tribunal de Justiça ter considerado adequado aplicar uma quantia fixa no contexto do artigo 260.º, n.º 2, TFUE «designadamente quando o incumprimento tiver persistido por um longo período», tal como referido no n.º 59 das presentes conclusões, não o impede de impor uma quantia fixa noutras situações, se necessário, para evitar a repetição de infrações análogas ao direito da União.

61. Além disso, à luz dos diferentes objetivos prosseguidos pelas sanções pecuniárias compulsórias e pelas sanções de quantia fixa (v. n.º 54 das presentes conclusões), é evidente que, ao passo que uma condenação no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória, que é essencialmente uma medida coerciva em relação ao incumprimento em curso, só se impõe na medida em que a violação persista,

41 V. Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.os 113 e 114).

42 V. Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda (C-279/11, não publicado, EU:C:2012:834, n.º 65).

43 V. Acórdão de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 63).

nada exige que se adote a mesma abordagem no que respeita à aplicação de uma quantia fixa [44]. Assim, contrariamente às alegações da República Francesa e da Irlanda, o facto de um Estado-Membro poder cumprir as suas obrigações no decurso do processo não esvazia a quantia fixa do seu objetivo.

62. No presente processo, deve considerar-se que a aplicação de uma quantia fixa é adequada enquanto medida dissuasiva. O montante total proposto pela Comissão (2 766 992,00 euros) pode ser reduzido (para 2 011 919,60 euros) se forem aplicados os números atualizados da Comissão [45], e possivelmente para menos, se forem tidos em conta determinados fatores. Por conseguinte, à luz de todas as circunstâncias do presente processo, proponho ao Tribunal de Justiça que condene a Irlanda no pagamento de uma quantia fixa de 1 500 000 euros [46].

63. Em primeiro lugar, quanto à gravidade da infração, o Tribunal de Justiça reconheceu no Acórdão Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) [47], no contexto da aplicação de uma sanção pecuniária compulsória nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que a obrigação de adotar medidas nacionais para garantir a transposição completa de uma diretiva e a obrigação de comunicar essas medidas à Comissão constituem «obrigações essenciais dos Estados-Membros para assegurar a plena efetividade do direito da União e que o incumprimento destas obrigações deve, portanto, ser considerado de inquestionável gravidade». Tal parece-me ser aplicável ao presente processo, que envolve a condenação no pagamento de uma quantia fixa.

64. Além disso, se o Tribunal de Justiça tiver em conta os critérios adotados pela Comissão para a determinação da quantia fixa, a apreciação da gravidade efetuada pela Comissão não parece resultar de qualquer erro, tendo em conta a importância das disposições do direito da União violadas e as consequências para os interesses públicos e privados. Importa salientar que a Diretiva 2015/849 é um instrumento jurídico essencial em matéria de prevenção da utilização do sistema financeiro da União para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo [48]. Inserida no contexto da criação de uma União da Segurança genuína e eficaz [49], esta diretiva baseia-se em diretivas e atividades internacionais anteriores na matéria, a fim de reforçar o quadro jurídico do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo na União [50]. À semelhança do que o Tribunal de Justiça declarou a propósito de outras diretivas relativas ao mercado interno [51], pode-se considerar que o incumprimento por parte da Irlanda das obrigações de adotar e comunicar todas as medidas de transposição da Diretiva 2015/849 obsta ao bom funcionamento do mercado interno e reveste, assim, um certo grau de gravidade [52].

44 V. Acórdão de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.os 19, 20, 44, 45 e 56 a 58), e Conclusões do advogado-geral J. Mazák no processo Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:320, n.º 80).

45 V. Comunicação da Comissão — Atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça da União Europeia no âmbito dos processos por infração (JO 2019, C 309, p. 1). A quantia fixa mínima é reduzida para 1 212 000 euros. A este respeito, o cálculo da quantia fixa mínima seria, segundo a fórmula referida no n.º 30 destas conclusões, o seguinte: de 27 de junho de 2017 a 28 de novembro de 2018: 1 039 × 7 × 0,47 × 519 = 1 774 102,89 euros; de 29 de novembro de 2018 a 26 de março de 2019: 1 039 × 2 × 0,47 × 118 = 115 245,88; e de 27 de março de 2019 a 2 de dezembro de 2019: 1 039 × 1 × 0,47 × 251 = 122 570,83 euros. Nesta base, a quantia fixa total requerida pela Comissão ascenderia a 2 011 919,60 euros.

46 É de observar que a quantia que proponho corresponde em certa medida a determinadas quantias fixas aplicadas nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE por falta de transposição parcial de uma diretiva. V. Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda (C-374/11, não publicado, EU:C:2012:827, n.os 52 e 53) (2 milhões de euros). Comparar esse montante com o imposto no Acórdão de 25 de junho de 2013, Comissão/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423, n.os 46 a 55) (250 000 euros) (tendo em conta, em particular, o impacto limitado da infração).

47 Acórdão de 8 de julho de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 85).

48 V. Diretiva 2018/843, em particular, considerando 1; Diretiva 2015/849, em particular, artigo 1.º, n.º 1, e considerandos 1 a 3 e 64.

49 V. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, Vigésimo relatório sobre os progressos alcançados rumo a uma União da Segurança genuína e eficaz [COM(2019)552 final, pp. 10 a 12].

50 V. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, para uma melhor aplicação do quadro da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo [COM(2019)360 final].

51 V. nota de pé de página 27 das presentes conclusões.

52 V. Acórdão de 30 de maio de 2013, Comissão/Suécia (C-270/11, EU:C:2013:339, n.º 49).

65. As consequências nos interesses públicos e privados da falta de transposição da Diretiva 2015/849 pela Irlanda podem igualmente ser consideradas significativas, uma vez que, tal como indicado pela Comissão, essa falta de transposição gera riscos para a integridade e para o funcionamento do sistema financeiro da União, tornando-o vulnerável ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e afetando investidores e cidadãos. Isto é demonstrado, por exemplo, na Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de setembro de 2019, sobre o estado de execução da legislação da União relativa ao branqueamento de capitais [53], que, nomeadamente, se congratulou com o início da propositura de ações de incumprimento pela Comissão contra os Estados-Membros que não tinham transposto a Diretiva 2015/849, e instou-os a fazê-lo o mais rapidamente possível.

66. A este respeito, não estou convencido com a afirmação da Irlanda de que as consequências nos interesses públicos e privados estejam sobreavaliadas, uma vez que as medidas nacionais preexistentes nesta matéria asseguram uma transposição parcial da Diretiva 2015/849 e permitem, assim, que os objetivos desta diretiva sejam amplamente alcançados. O Tribunal de Justiça rejeitou argumentos semelhantes com base no facto de tais medidas não satisfazerem os requisitos da diretiva em causa; caso contrário, o Estado-Membro não teria sido considerado em violação da sua obrigação de transposição [54]. Além disso, não me parece que a opção da Irlanda de transpor a Diretiva 2015/849 através de direito primário (v. n.º 32 das presentes conclusões) constitua uma circunstância atenuante, dado que um Estado-Membro não pode invocar práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o incumprimento das obrigações resultantes do direito da União [55].

67. Importa igualmente salientar que a Irlanda já foi condenada pelo Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 258.º TFUE, por falta de transposição atempada das diretivas anteriores relativas ao branqueamento de capitais [56].

68. Dito isto, existem certas circunstâncias atenuantes que devem ser consideradas no presente processo. Em especial, tal como indicado pela Comissão, a extensão da transposição deve ser tida em conta na determinação da gravidade da falta de comunicação [57]. A este respeito, importa realçar que o presente processo envolve uma falta de comunicação parcial, e não total, das medidas de transposição por parte de um Estado-Membro. Além disso, a Diretiva 2018/843 prorrogou o prazo para a criação dos registos centrais relativos às informações sobre os beneficiários efetivos nos termos dos artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2015/849, embora não tenha alterado o prazo de transposição das outras obrigações decorrentes desta diretiva (v. n.º 7 das presentes conclusões). Não vejo qualquer razão para que essa prorrogação não deva ser tida em conta como uma circunstância atenuante, como indicado pela Comissão. A Irlanda também demonstrou que cooperou de boa-fé com a Comissão ao longo do procedimento, por exemplo mantendo a Comissão informada (v. n.º 32 das presentes conclusões) [58].

69. Em segundo lugar, quanto à duração do incumprimento, a Comissão considera que esta deve ser calculada a partir da data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2015/849, ao passo que a Irlanda defende uma posição diferente.

53 V., em especial, considerandos A, B e G e n.º 1.

54 V. Acórdão de 30 de maio de 2013, Comissão/Suécia (C-270/11, EU:C:2013:339, n.º 51). No Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 73), o Tribunal não pareceu dar qualquer atenção a um argumento semelhante apresentado pelo Reino da Bélgica.

55 V. Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 89).

56 V. Acórdãos de 19 de maio de 2009, Comissão/Irlanda (C-532/08, não publicado, EU:C:2009:327), relativo à Diretiva 2005/60, e de 1 de outubro de 2009, Comissão/Irlanda (C-549/08, não publicado, EU:C:2009:604), relativo à Diretiva 2006/70.

57 V. Comunicação de 2011, n.º 25, e Comunicação de 2017, p. 15. V., a este respeito, Acórdão de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 84).

58 V. Acórdão de 17 de outubro de 2013, Comissão/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659, n.º 60).

70. É de salientar que, na jurisprudência sobre o pagamento de quantias fixas nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, o Tribunal de Justiça avalia a duração da infração por referência à data da prolação do primeiro acórdão do Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 258.º TFUE até à data do cumprimento, pelo Estado-Membro em causa, das suas obrigações, ou, na sua falta, até à data em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos no âmbito do segundo processo [59]. Assim, para efeitos da fixação da quantia fixa nos termos do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, o presente processo chama a atenção para dois aspetos principais.

71. Primeiro, quanto ao momento em que termina a duração da infração, no presente processo discute-se a questão de saber quando é que se pode considerar que a Irlanda cumpriu as suas obrigações. A este respeito, não estou convencido pelos argumentos apresentados pela Irlanda ao Tribunal de Justiça de que as medidas de transposição comunicadas em 29 de novembro de 2018 tenham cumprido as obrigações da Irlanda.

72. Em especial, é evidente que, não obstante essas medidas, se verificaram lacunas em relação a determinadas disposições da Diretiva 2015/849. Por exemplo, no que respeita ao artigo 30.º, n.º 1, segundo parágrafo, e n.ºs 2 e 7, e ao artigo 31.º, n.ºs 1, 2, 3 e 7, desta diretiva, a Irlanda indicou, na sua tréplica, que o prazo para a transposição dessas disposições foi prorrogado pela Diretiva 2018/843, mas que, de qualquer modo, estava a recolher meios para transpor os elementos das provisões identificadas pela Comissão, que foram comunicados em 30 de janeiro de 2019 e 27 de março de 2019. No entanto, como a Comissão indicou, esta prorrogação não abrangia todas as obrigações estabelecidas nos artigos 30.º e 31.º da Diretiva 2015/849 (v. n.ºs 7 e 23 das presentes conclusões). Além disso, a Irlanda indicou na sua tréplica que poderia ser introduzida uma disposição em relação às obrigações do artigo 47.º, n.º 2, da Diretiva 2015/849, e que o artigo 48.º, n.ºs 5 a 8, desta diretiva não exigia que as obrigações específicas fossem estabelecidas no direito nacional. Assim, como a Comissão indicou na audiência (v. n.ºs 21 e 23 das presentes conclusões), a Irlanda não tinha adotado medidas de transposição relativas a certas obrigações previstas nessas disposições até à sua comunicação dessas medidas em 22 de novembro de 2019 e 3 de dezembro de 2019. Consequentemente, embora as medidas comunicadas em 29 de novembro de 2018 tenham assegurado a transposição de uma parte significativa da Diretiva 2015/849, a Comissão estabeleceu que a Irlanda cumpriu as suas obrigações em 3 de dezembro de 2019.

73. Segundo, no que respeita ao momento em que se inicia a duração do incumprimento, parece-me que, como proponho nos n.ºs 74 e 75 das minhas Conclusões no processo Comissão/Roménia (C-549/18), a data do termo do prazo de transposição da diretiva estabelecida na diretiva em causa deve ser utilizada no que respeita ao pagamento de quantias fixas, uma vez que serve melhor o objetivo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE, que visa também dar maior incentivo aos Estados-Membros para transporem atempadamente as diretivas [60]. Pelo contrário, se a possibilidade de aplicação de uma quantia fixa ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, TFUE apenas surgir após a data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, corre-se o risco de o prazo de transposição fixado na diretiva não ter qualquer efeito imediato enquanto a Comissão não tomar medidas contra um Estado-Membro. É igualmente de salientar que, ao contrário das sanções pecuniárias compulsórias que constituem um meio de coagir um Estado-Membro a pôr termo à infração no futuro, os pagamentos de uma quantia fixa têm em conta o comportamento passado e constituem um meio de garantir que um Estado-Membro não considere preferível aguardar o início de um processo antes de tomar medidas para sanar a infração [61], o que poderá ocorrer efetivamente se for utilizada a data fixada no parecer fundamentado.

59 V. Acórdãos de 25 de junho de 2013, Comissão/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423, n.º 46), e de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 122).

60 V. Acórdão de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 52).

61 V. Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Comissão/Itália (C-119/04, EU:C:2006:65, n.º 46). V. também n.º 54 das presentes conclusões.

74. Por conseguinte, a abordagem que proponho parece aplicar-se com maior acuidade ao pagamento de quantias fixas comparativamente ao pagamento de sanções pecuniárias compulsórias, relativamente ao qual o Tribunal de Justiça, para determinar a duração da infração no Acórdão Comissão/Bélgica (Artigo 260.º, n.º 3, TFUE — Redes de alta velocidade) [62], teve em conta a data do termo do prazo de transposição estabelecida na diretiva em causa. Importa acrescentar que, contrariamente ao que sustenta a Irlanda, é incontestável que a aplicação de sanções pecuniárias, incluindo quantias fixas, era possível no momento do termo do prazo de transposição de 26 de junho de 2017 estabelecido na Diretiva 2015/849, uma vez que o artigo 260.º, n.º 3, TFUE, bem como as comunicações da Comissão, eram claramente aplicáveis [63]. Em todo o caso, se o Tribunal de Justiça discordar da minha proposta, o período decorrido a partir da data do termo do prazo de transposição estabelecido na diretiva em causa pode ser considerado parte da avaliação da gravidade da infração, tal como tem sido feito na jurisprudência relativa ao artigo 260.º, n.º 2, TFUE [64].

75. No presente processo, tendo em conta o período entre a data do termo do prazo de transposição fixado na Diretiva 2015/849 (26 de junho de 2017) e a data em que a Irlanda cumpriu as suas obrigações (3 de dezembro de 2019), a duração da infração é de dois anos e meio (30 meses) o que se pode considerar um período significativo [65]. Devo salientar que a obrigação de um Estado-Membro adotar as medidas necessárias à transposição de uma diretiva não foi, em si mesma, considerada como comportando uma dificuldade especial [66]. Assim, o facto de, como afirma a Irlanda, esta ter dado prioridade ao progresso das medidas de transposição através do processo legislativo e se ter esforçado por cumprir um calendário indicativo fornecido à Comissão antes do processo (v. n.º 32 das presentes conclusões) não desculpa, no meu entender, nem diminui a duração do incumprimento. No entanto, há que ter em conta que, embora tardiamente, as medidas comunicadas em 29 de novembro de 2018 (isto é, 17 meses após o termo do prazo de transposição estabelecido na Diretiva 2015/849) asseguraram uma transposição absolutamente consequente da Diretiva 2015/849, faltando apenas quatro das suas disposições, como indicado pela Comissão, e que a comunicação de todas as disposições desta diretiva foi efetuada até 3 de dezembro de 2019 (v. n.ºs 17, 21, 71 e 72 das presentes conclusões) [67].

76. Por último, a Irlanda não apresentou ao Tribunal de Justiça qualquer prova sobre a sua capacidade de pagamento.

77. Tendo em conta todas as circunstâncias do presente processo, proponho que o Tribunal de Justiça condene a Irlanda no pagamento de uma quantia fixa de 1 500 000 euros.

VI. Despesas

78. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que a Comissão requereu a condenação da Irlanda e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do mesmo Regulamento de Processo, segundo o qual os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, a República da Estónia e a República Francesa devem ser condenadas a suportar as suas próprias despesas.

62 Acórdão de 8 de julho de 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, n.º 88).

63 V. notas de pé de página n.ºs 8, 9 e 27 das presentes conclusões.

64 V. Acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda (C-374/11, não publicado, EU:C:2012:827, n.ºs 38 e 52). V., também, Conclusões do advogado-geral N. Fennelly no processo Comissão/Grécia (C-197/98, EU:C:1999:597, n.º 43).

65 V. Acórdãos de 30 de maio de 2013, Comissão/Suécia (C-270/11, EU:C:2013:339, n.ºs 57 e 58) (27 meses), e de 13 de julho de 2017, Comissão/Espanha (C-388/16, não publicado, EU:C:2017:548, n.º 40) (29 meses).

66 V. Acórdão de 31 de março de 2011, Comissão/Grécia (C-407/09, EU:C:2011:196, n.º 33).

67 V. Acórdão de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 85).

VII. Conclusão

79. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça:

1) declare que, ao não ter adotado, até 26 de junho de 2017, as medidas necessárias para transpor a Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão, ou, em todo o caso, ao não as ter comunicado, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 67.º, n.º 1, desta diretiva;

2) condene a Irlanda no pagamento de uma quantia fixa de 1 500 000 euros;

3) condene a Irlanda nas despesas;

4) condene a República da Estónia e a República Francesa a suportarem as suas próprias despesas.