Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 4 de setembro de 2014[1]

Processos C-196/13 e C-378/13

Comissão Europeia
contra
República Italiana (C-196/13)
e
Comissão Europeia
contra

República Helénica (C-378/13)

«Incumprimento de Estado — Artigo 260.º TFUE — Inexecução de acórdãos do Tribunal de Justiça — Acórdãos Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250) e Comissão/Grécia (C-502/03, EU:C:2005:592) — Legislação em matéria de resíduos — Aterros ilegais — Encerramento — Recuperação — Nova autorização nos termos da Diretiva 99/31/CE — Sanções pecuniárias — Aplicação de uma sanção pecuniária compulsória e de uma quantia fixa — Redução da sanção pecuniária compulsória em caso de execução parcial»

Índice

I — Introdução 3

II — Quadro jurídico 4

A — Antiga diretiva «resíduos» 4

B — Diretiva relativa aos resíduos perigosos 5

C — Nova diretiva «resíduos» 5

D — Diretiva «aterros» 6

III — Antecedentes dos dois processos 6

A — Quanto ao processo Comissão/Itália (C-196/13) 6

B — Quanto ao processo Comissão/Grécia (C-378/13) 7

1 — Língua original: alemão.

IV — Pedidos das partes 7

V — Apreciação jurídica 9

A — Considerações preliminares 9

1. Quanto à subsistência do dever de execução do acórdão 9

2. A data de referência para apreciar a execução 10

B — Quanto ao processo instaurado contra a Itália 10

1. Quanto à admissibilidade 10

2. Quanto à execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) 11

a) Quanto à utilização de aterros ilegais 11

i) Quanto ao número de aterros que permaneceram em utilização 12

ii) Quanto à introdução de regras e medidas de controlo complementares 12

b) Quanto à recuperação de aterros ilegais 13

i) Quanto ao dever de recuperação em geral 13

ii) Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos 15

iii) Quanto aos aterros afetados 15

c) Quanto à nova autorização dos aterros que permanecem em exploração, nos termos da diretiva «aterros» 18

d) Conclusão intercalar 19

C — Quanto ao processo instaurado contra a Grécia 19

D — Quanto às sanções pecuniárias 20

1. Quanto à sanção pecuniária compulsória 20

a) Quanto ao processo C-196/13, Comissão/Itália 21

i) Quanto à persistência dos incumprimentos 21

— Quanto aos casos incontroversos 21

— Quanto aos dois casos controvertidos 22

— Conclusão intercalar 24

ii) Quanto ao tipo de sanção pecuniária compulsória - fixa ou degressiva? 24

iii) Quanto ao valor-base 26

b) Quanto ao processo C-378/13, Comissão/Grécia 28

i) Quanto ao valor-base da sanção pecuniária compulsória 29

ii) Quanto ao reconhecimento do encerramento de aterros 30

iii) Conclusão intercalar 30

2. Quanto à quantia fixa 30

a) Quanto ao processo C-196/13, Comissão/Itália 31

b) Quanto ao processo C-378/13, Comissão/Grécia 32

VI — Despesas 32

VII — Conclusão 32

I – **Introdução**

1. No âmbito da aplicação da legislação da União em matéria de resíduos surgem, ocasionalmente, dificuldades. São estas dificuldades que estão na origem dos presentes processos. É que a Comissão, por causa de um elevado número de aterros ilegais de resíduos, intentou ações por incumprimento contra a Grécia e a Itália, que culminaram nos acórdãos Comissão/Grécia (C-502/03, EU:C:2005:592) e Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250). Dirige-se agora novamente ao Tribunal de Justiça, uma vez que, na sua opinião, ambos os acórdãos ainda não foram totalmente cumpridos. Uma vez que em ambos os processos se suscitam, em parte, as mesmas questões, trato-as de forma conjunta, nas presentes conclusões.

2. Os processos têm por objeto a utilização de aterros ilegais, bem como a falta de recuperação de aterros já encerrados. No processo referente à Itália acresce que alguns dos aterros contêm resíduos perigosos, que não foram identificados nem recenseados, e suscita-se também a questão da falta de nova autorização para alguns dos aterros, nos termos exigidos pela diretiva «aterros» [2].

3. O primeiro problema suscita-se em torno do direito aplicável: pode e deve ser dado cumprimento a ambos os acórdãos, respetivamente de 2005 e 2007, apesar de o quadro jurídico se ter entretanto alterado?

2 — **Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO L 182, p. 1), na redação do Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro de 2003 (JO L 284, p. 1).**

4. Com efeito, os incumprimentos constatados respeitam à antiga diretiva «resíduos»[3] e, no caso do processo referente à Itália, também à diretiva relativa aos resíduos perigosos[4] e à diretiva «aterros». Sucede que a antiga diretiva «resíduos» foi entretanto revogada e substituída, sem alteração material, por uma versão consolidada[5]. A União adotou mais tarde a nova diretiva «resíduos»[6], que revogou e substituiu tanto a diretiva «resíduos», na versão codificada, como a diretiva relativa aos resíduos perigosos. Por isso, importa analisar em que medida os incumprimentos iniciais ainda exigem, hoje, a adoção de medidas.

5. O processo referente à Itália, em particular, suscita ainda a questão relativa ao objeto do primeiro acórdão e, consequentemente, à amplitude do dever de execução. Com efeito, o Tribunal de Justiça constatou um incumprimento geral e persistente[7] mas não enunciou, exatamente, as situações concretas objeto da condenação. Por conseguinte, impõe-se esclarecer se e como é de dar execução a um acórdão deste tipo, nos termos do artigo 260.º TFUE.

6. Outras questões relacionam-se com a eventual aplicação de uma sanção pecuniária compulsória e/ou de uma quantia fixa. Uma vez que ambos os processos se reportam a um elevado número de casos particulares, importa determinar como devem ser tidos em conta no quadro do cálculo da sanção pecuniária compulsória e que consequências sobre o montante da sanção terá a eventual execução dos acórdãos em relação a parte desses casos. Em concreto, está em causa a questão de saber se deve ser aplicada uma sanção pecuniária compulsória degressiva, cujo valor, a pagar periodicamente, será reduzido de forma adequada, logo que se verifiquem progressos na execução dos acórdãos.

II – **Quadro jurídico**

A – *Antiga diretiva «resíduos»*

7. O artigo 4.º da antiga diretiva «resíduos» obriga à adoção de medidas com vista à proteção da saúde e do ambiente, no manuseio de resíduos, e à prevenção do abandono ilegal de resíduos, prevendo o seguinte:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos suscetíveis de agredir o ambiente […]

[…]

Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada de resíduos.»

8. O artigo 8.º da antiga diretiva «resíduos» estabelece que os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos os entregue a um serviço de recolha privado ou público ou a uma empresa que efetue as operações referidas nos anexos II A ou II B desta diretiva ou proceda ele próprio ao respetivo aproveitamento ou eliminação, em conformidade com o disposto na referida diretiva.

3 — **Nos primeiros processos, Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE** 15 F1 p. 129), **na redação da Diretiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de março de 1991 (JO L 78, p. 32)**.

4 — **Diretiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos (JO L 377, p. 20).**

5 — **Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos (JO L 114, p. 9).**

6 — **Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO L 312, p. 3).**

7 — Acórdão Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250, n.º 45).

9. O artigo 9.º, n.º 1, da antiga diretiva «resíduos» prevê que, para efeitos da aplicação, designadamente, do artigo 4.º desta diretiva, qualquer estabelecimento ou empresa que efetue operações de eliminação de resíduos deve obter uma autorização da autoridade competente encarregada da aplicação das disposições da referida diretiva.

B – *Diretiva relativa aos resíduos perigosos*

10. O artigo 2.º da diretiva relativa aos resíduos perigosos estatui deveres essenciais que se impõem no âmbito da eliminação destes resíduos:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para exigir que, em todos os locais em que se efetue o depósito (descarga) de resíduos perigosos, esses resíduos sejam recenseados e identificados.

[…]»

C – *Nova diretiva «resíduos»*

11. A diretiva «resíduos» e a diretiva relativa aos resíduos perigosos foram revogadas com efeitos a partir de 12 de dezembro de 2010, nos termos do artigo 41.º da nova diretiva «resíduos». Esta disposição determina o seguinte:

«As remissões para as diretivas revogadas devem entender-se como sendo feitas para a presente diretiva e devem ler-se nos termos do quadro de correspondência constante do Anexo V».

12. Os artigos 4.°, 8.° e 9.° da antiga diretiva «resíduos» foram substituídos, sem alterações essenciais, pelos artigos 13.° e 36.°, n.º 1, 15.°, n.º 1, e 23.°, n.os 1 e 2, da nova diretiva «resíduos».

13. Em termos funcionais, o artigo 35.º, n.os 1 e 2, da nova diretiva «resíduos» equivale ao artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos:

«1. Os estabelecimentos ou empresas a que se refere o n.º 1 do artigo 23.º [estabelecimentos ou empresas que tencionem proceder ao tratamento de resíduos], os produtores de resíduos perigosos e os estabelecimentos e empresas que procedem, a título profissional, à recolha ou transporte de resíduos perigosos ou que agem na qualidade de comerciantes e corretores de resíduos perigosos devem manter um registo cronológico da quantidade, natureza e origem dos resíduos e, se relevante, do destino, frequência de recolha, modo de transporte e método de tratamento previsto no que diz respeito aos resíduos, e facultar essas informações às autoridades competentes, a pedido destas.

2. Relativamente aos resíduos perigosos, os registos devem ser conservados por um período mínimo de três anos, exceto no caso dos estabelecimentos e empresas que efetuam o transporte de resíduos perigosos, que devem conservar esses registos durante um período mínimo de doze meses.

Os documentos comprovativos da execução das operações de gestão devem ser facultados a pedido das autoridades competentes ou de um detentor anterior.»

D – *Diretiva «aterros»*

14. O artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva «aterros» regula a transição dos aterros previamente existentes para o quadro normativo da diretiva:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para garantir que os aterros aos quais já tenha sido concedida uma licença ou que se encontrem em exploração à data da transposição da presente diretiva só continuem em funcionamento se [...] estiverem preenchidas as seguintes condições:

a) No prazo de um ano a contar da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º [ou seja, o mais tardar em 16 de julho de 2002], o operador do aterro deve preparar e submeter à aprovação das autoridades competentes um plano de ordenamento do local que inclua as informações referidas no artigo 8.º e quaisquer medidas corretoras que o operador considere necessárias para dar cumprimento aos requisitos da presente diretiva, com exceção dos requisitos do ponto 1 do anexo I.

b) Após a apresentação do plano de ordenamento, as autoridades competentes tomarão uma decisão definitiva sobre a eventual continuação das operações nos termos do referido plano de ordenamento e do disposto na presente diretiva. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que, nos termos do n.º 7 do artigo 7.º e do artigo 13.º, os aterros que não tenham obtido uma autorização para continuar as operações nos termos do artigo 8.º sejam encerrados logo que possível.

c) Autorização, pelas autoridades competentes, dos trabalhos necessários, com base no plano de ordenamento aprovado, e fixação de um período de transição para a execução do plano. Todos os aterros existentes deverão preencher os requisitos da presente diretiva, com exceção dos requisitos do ponto 1 do anexo I, no prazo de oito anos a contar da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º»

15. Por força do artigo 18.º, n.º 1, da diretiva «aterros», os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a esta o mais tardar dois anos após a sua entrada em vigor [ou seja, o mais tardar em 16 de julho de 2001] e do facto informarão imediatamente a Comissão.

III – **Antecedentes dos dois processos**

16. As presentes conclusões são apresentadas em dois processos que foram instaurados, ao abrigo do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, contra a Itália e a Grécia, com referência ao incumprimento de dois anteriores acórdãos que tinham por objeto a violação da legislação em matéria de resíduos da União, proferidos em ações intentadas ao abrigo do artigo 258.º TFUE.

A – *Quanto ao processo Comissão/Itália (C-196/13)*

17. O Tribunal de Justiça, em 26 de abril de 2007, decidiu, no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, 8.º e 9.º da antiga diretiva «resíduos», do artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos e do artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva «aterros», por não ter adotado todas as medidas necessárias:

— para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos suscetíveis de agredir o ambiente e para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada dos resíduos;

— para que qualquer detentor de resíduos os entregue a um serviço de recolha privado ou público ou a uma empresa que efetue as operações de eliminação ou aproveitamento, ou para ele próprio proceder ao respetivo aproveitamento ou eliminação dando cumprimento às disposições da diretiva «resíduos»;

— para que qualquer estabelecimento ou empresa que efetue operações de eliminação seja obrigado a obter autorização da autoridade competente;

— para que, em todos os locais em que se efetue o depósito de resíduos perigosos, esses resíduos sejam recenseados e identificados e

— para que, nos locais de depósito autorizados ou já em exploração em 16 de julho de 2001, quem explora o depósito prepare e submeta à aprovação das autoridades competentes, antes de 16 de julho de 2002, um plano de ordenamento do local que inclua as informações relativas às condições da autorização e quaisquer medidas corretoras que considere necessárias, e para que, após a apresentação do plano de ordenamento, as autoridades competentes tomem uma decisão definitiva sobre a continuação da exploração, procedendo, no mais curto prazo, à desafetação dos locais que não obtiveram autorização para continuar as suas operações, ou autorizando os trabalhos necessários e fixando um período transitório para a execução do plano.

18. Após os primeiros contactos, a Comissão interpelou a Itália, em 1 de fevereiro de 2008, para que esta se pronunciasse acerca da execução do acórdão. Após troca de mais correspondência, a Comissão dirigiu à Itália, em 26 de junho de 2009, um parecer fundamentado. O prazo que aí se fixou, para a execução do acórdão, acabou por ser prorrogado, pela Comissão, até 30 de setembro de 2009. Seguiram-se novas comunicações da Itália, que contudo não satisfizeram a Comissão. Por conseguinte, esta acabou por intentar, em 16 de abril de 2013, a ação que deu origem ao processo C-196/13.

B – *Quanto ao processo Comissão/Grécia (C-378/13)*

19. O Tribunal de Justiça, em 6 de outubro de 2005, declarou, no acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592), que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da diretiva «resíduos», por não ter adotado todas as medidas necessárias para dar cumprimento aos artigos 4.°, 8.° e 9.° desta diretiva.

20. A Comissão e a Grécia procederam a uma intensa troca de correspondência acerca da execução deste acórdão. Em 29 de outubro de 2010 a Comissão dirigiu à Grécia um convite adicional à apresentação de observações, na qual lhe fixava um último prazo de dois meses para execução do acórdão. Uma vez que também as subsequentes informações da Grécia não satisfizeram a Comissão, esta intentou, em 2 de julho de 2013, a ação que deu origem ao processo C-378/13.

IV – **Pedidos das partes**

21. No processo C-196/13 a Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) Declarar que, não tendo adotado todas as medidas necessárias para executar o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), no qual foi declarado que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.°, 8.° e 9.° da diretiva «resíduos», do artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos e do artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva «aterros», a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE;

2) Ordenar à República Italiana o pagamento à Comissão de uma sanção pecuniária compulsória diária de 256 819,20 euros, pelo atraso na execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), a contar do dia da prolação do acórdão no presente processo até ao dia da execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250);

3) Ordenar à República Italiana o pagamento à Comissão de uma quantia fixa, cujo montante resulta da multiplicação de uma quantia diária de 28 089,60 euros pelo número de dias em que a infração persista, a contar do dia da prolação do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) até ao dia da prolação do acórdão no presente processo;

4) Condenar a República Italiana nas despesas.

22. A República Italiana pede que a ação seja declarada inadmissível, infundada e, em todo o caso, improcedente, tudo com as devidas consequências em matéria de despesas.

23. No processo C-378/13 a Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) Declarar que a República Helénica, ao não adotar as medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE;

2) Condenar a República Helénica no pagamento à Comissão de uma sanção pecuniária compulsória no valor de 71 193,60 euros por dia de atraso na execução do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592), a partir da data da prolação do acórdão no presente processo e até à data da execução do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592);

3) Condenar a República Helénica no pagamento à Comissão de um montante fixo diário no valor de 7 786,80 euros, a partir da data da prolação do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592), até à data da prolação do acórdão no presente processo, ou até à data da execução do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592), caso esta ocorra em data anterior;

4) Condenar a República Helénica nas despesas.

24. A República Helénica conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) Julgar totalmente improcedente a ação intentada pela Comissão;

2) Subsidiariamente, julgar improcedentes os pedidos da Comissão, de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória e de uma quantia fixa;

3) Subsidiariamente, reduzir ao mínimo absoluto a sanção pecuniária compulsória diária, cuja aplicação foi pedida pela Comissão, tendo em conta a execução do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592), e reduzir a quantia fixa ao mínimo indicado pela Grécia, ou seja, a 2 181 000 euros; bem como, ainda,

4) Condenar a Comissão nas despesas.

25. As partes alegaram por escrito e oralmente na audiência de 3 de junho de 2014.

V – **Apreciação jurídica**

26. Antes de analisar se a Itália (v. *infra*, B) e a Grécia (v. *infra*, C) deram execução aos acórdãos que lhes respeitam, irei começar por tecer algumas considerações preliminares que se me afiguram relevantes para ambos os processos (v. *infra*, A). Para terminar, examinarei as sanções pecuniárias (v. *infra*, D).

A – *Considerações preliminares*

27. Importa começar por analisar o critério à luz do qual se determina em que medida subsiste o dever de execução dos acórdãos controvertidos (v. *infra*, 1), para seguidamente se esclarecer como se determina a data de referência para apreciar se o dever de execução do acórdão foi cumprido (v. *infra*, 2).

1. Quanto à subsistência do dever de execução do acórdão

28. Antes de mais, importa esclarecer em que medida subsiste o dever de execução de ambos os acórdãos. Sendo certo que as disposições relevantes da diretiva «aterros» continuam a vigorar, também o é que tanto a antiga diretiva «resíduos» como a diretiva relativa aos resíduos perigosos foram entretanto revogadas e substituídas pela nova diretiva «resíduos».

29. Contudo, o dever de execução dos acórdãos não pode ir além da validade dos deveres jurídicos cujo incumprimento foi constatado pelo Tribunal de Justiça. De outro modo, o dever de execução de certo acórdão poderia até, eventualmente, constituir ele próprio uma violação do direito da União. São ilustrativos os dois acórdãos Comissão/Suécia [8], relativos à conservação de dados. Atendendo a que a Diretiva 2006/24 [9] foi declarada inválida [10], a subsistência do dever de execução violaria eventualmente o artigo 15.º da Diretiva 2002/58 [11] e os artigos 7.° e 8.° da Carta dos Direitos Fundamentais da União.

30. Não obstante, segundo jurisprudência constante, em processo instaurado ao abrigo do artigo 258.º TFUE a Comissão pode pedir a declaração de um incumprimento das obrigações que resultem da versão inicial de um ato da União, posteriormente modificado ou revogado, que tenham sido mantidas pelas novas disposições [12]. Esta solução é sensata, pois como regra é de partir do princípio de que o legislador da União, apesar da nova redação de determinadas diretivas, não quis dificultar o cumprimento de deveres que se mantiveram inalterados. Efetivamente, tais alterações meramente formais do direito da União não atingem os resultados a alcançar pelas diretivas em causa, que nos termos do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE são vinculativos para os Estados-Membros. É tanto mais assim quando o legislador da União introduz no novo ato jurídico disposições que referem que as remissões para as diretivas revogadas devem entender-se como sendo feitas para a nova diretiva e chega mesmo a anexar quadros de correspondência. É exatamente isto que sucedeu nas novas diretivas em matéria de resíduos [13].

8 — C-185/09, EU:C:2010:59 e C-270/11, EU:C:2013:339.

9 — Diretiva 2006/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações eletrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações, e que altera a Diretiva 2002/58/CE (JO L 105, p. 54).

10 — Acórdão Digital Rights Ireland e o. (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238).

11 — Diretiva 2002/58/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas (JO L 201, p. 37), mais recentemente alterada pela Diretiva 2009/136/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (JO L 337, p. 11).

12 — V. acórdãos Comissão/Itália (C-365/97, EU:C:1999:544, n.º 36), que tem por objeto legislação em matéria de resíduos; Comissão/França (C-492/08, EU:C:2010:348, n.º 31); e Comissão/Polónia (C-281/11, EU:C:2013:855, n.º 37).

13 — V. artigo 20.º da versão consolidada da diretiva «resíduos» e o artigo 41.º da nova diretiva «resíduos».

31. Dentro desta linha, o Tribunal de Justiça já decidiu que a revogação da antiga diretiva «resíduos», através da diretiva «resíduos» codificada, durante o procedimento pré-contencioso a que se refere o artigo 258.º TFUE, não tem influência sobre o decurso da ação por incumprimento. Como então se decidiu, a diretiva posterior, que codifica a diretiva «resíduos» por motivos de transparência e de clareza, retoma as disposições relevantes da diretiva mais antiga[14].

32. O Tribunal de Justiça já proferiu, ainda que de forma implícita, um acórdão assente neste raciocínio, no âmbito de aplicação do artigo 260.º TFUE. Com efeito, o processo relativo às fossas séticas na Irlanda[15] tinha igualmente por objeto a aplicação dos artigos 4.° e 8.° da antiga diretiva «resíduos», que já à data da prolação do primeiro acórdão fora substituída pela diretiva «resíduos» codificada. Mesmo antes da propositura da ação a que se reporta o artigo 260.º TFUE a nova diretiva «resíduos» já passara a vigorar em vez da diretiva «resíduos», na versão consolidada. Não obstante, o Tribunal de Justiça - sem discussão acerca do direito aplicável - aplicou uma sanção pecuniária compulsória e uma quantia fixa.

33. Desta forma, também nos presentes processos se pode continuar a exigir o cumprimento dos deveres decorrentes da anterior legislação em matéria de resíduos, desde que sejam mantidos nas disposições em vigor. É o que importa apreciar, em concreto.

2. A data de referência para apreciar a execução

34. Ao apreciar se um acórdão foi executado, a data de referência para apreciar a existência de um incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 1, TFUE é a data da expiração do prazo fixado na notificação para cumprir emitida ao abrigo dessa disposição[16]. Todavia, quando o processo por incumprimento tiver sido iniciado com base no artigo 228.º, n.º 2, CE, e tiver sido emitido um parecer fundamentado antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a saber, em 1 de dezembro de 2009, a data de referência para se apreciar a existência de um incumprimento é a do termo do prazo fixado nesse parecer fundamentado[17].

B – *Quanto ao processo instaurado contra a Itália*

1. Quanto à admissibilidade

35. A Itália entende que a ação é inadmissível, visto que a Comissão não apresentou um parecer fundamentado complementar. Contudo, um tal parecer fundamentado complementar só seria necessário se a Comissão tivesse ampliado o objeto do processo relativamente ao parecer fundamentado[18]. Não se vislumbra tal ampliação. Na medida em que a ação coincide com o parecer emitido, não é necessário o referido parecer fundamentado complementar. Por conseguinte, importa rejeitar esta alegação da Itália.

36. A Itália refere, ainda, que uma carta do Diretor-Geral da Direção-Geral do Ambiente, de 14 de junho de 2011, fundamentou uma legítima confiança numa delimitação diferente do objeto do processo.

14 — Acórdão Comissão/Grécia (C-286/08, EU:C:2009:543, n.º 8).

15 — Acórdão Comissão/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827).

16 — Acórdãos Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 67), e Comissão/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423, n.º 23).

17 — Acórdão Comissão/Espanha (C-184/11, EU:C:2014:316, n.º 36).

18 — V. acórdãos Comissão/Alemanha (C-191/95, EU:C:1998:441, n.º 55), Comissão/Espanha (C-186/06, EU:C:2007:813, n.º 15) e Comissão/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67, n.º 39).

37. A violação do princípio da proteção da confiança legítima pressupõe que a administração tenha fornecido garantias concretas[19]. Constituem tais garantias as informações precisas, incondicionais e concordantes que emanam de fontes autorizadas e fiáveis[20].

38. Sucede que a Itália não alegou que concretas garantias é suposto extrair-se da mencionada carta. Assim, também esta objeção tem de ser recusada.

2. Quanto à execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250)

39. A Comissão dirigiu à Itália um parecer fundamentado criticando a execução insuficiente do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). O prazo aí fixado foi prorrogado até 30 de setembro de 2009. Deste modo, importa começar por analisar se a Itália, nesta data, tinha adotado as medidas necessárias à execução do acórdão.

40. No referido acórdão, o Tribunal de Justiça declarou terem sido violados os artigos 4.°, 8.° e 9.° da antiga diretiva «resíduos», o artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos e o artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva «aterros».

41. Em 30 de setembro de 2009, portanto no termo da prorrogação do prazo do parecer fundamentado, já a antiga diretiva «resíduos» tinha sido substituída pela diretiva «resíduos», na versão consolidada, mas o prazo de transposição da nova diretiva «resíduos» ainda não tinha decorrido. Uma vez que a diretiva consolidada não previa alterações materiais, a Itália, em 30 de setembro de 2009, permanecia obrigada a executar o acórdão.

42. A parte decisória do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) é muito pouco útil na delimitação dos deveres de execução, dado que se cinge à reprodução do texto das disposições violadas. Deve, contudo, ser interpretada à luz dos fundamentos que a sustentam[21]. Nesta linha, identificam-se três tipos de violação, mais concretamente:

— utilização de aterros ilegais de resíduos, em parte com abandono de resíduos perigosos;

— a falta de recuperação de aterros ilegais já encerrados, que em parte contêm resíduos perigosos; e

— a falta de nova autorização, nos termos da diretiva «aterros», no caso de aterros de resíduos que permanecem em exploração.

a) Quanto à utilização de aterros ilegais

43. A Comissão censura a utilização de aterros ilegais e entende que a Itália tem de introduzir regras e medidas de controlo adicionais, de modo a evitar essas deficiências no futuro.

44. A violação dos artigos 4.° e 9.° da antiga diretiva «resíduos», bem como do artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos, em virtude da utilização de aterros que não respeitam as exigências destas disposições, foi constatada pelo Tribunal de Justiça nos n.os 39, 42 e 43 do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007/250). Segundo aí se diz, existia, em todo o território italiano, um número considerável de aterros relativamente aos quais as entidades que os exploravam não garantiram o aproveitamento ou a eliminação dos resíduos sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar

19 — Acórdãos Bélgica e Forum 187/Comissão (C-182/03 e C-217/03, EU:C:2006:416, n.º 147), Masdar (UK)/Comissão (C-47/07 P, EU:C:2008:726, n.º 81), e Kahla/Thüringen Porzellan/Comissão (C-537/08 P, EU:C:2010:769, n.º 63).

20 — Acórdãos Kahla/Thüringen Porzellan/Comissão (C-537/08 P, EU:C:2010:769, n.º 63), e AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, n.º 72).

21 — Acórdãos Bosch (135/77, EU:C:1978:75, n.º 4), Comissão/Luxemburgo (C-526/08, EU:C:2010:379, n.º 29), e Comissão/Alemanha (C-95/12, EU:C:2013:676, n.º 40).

processos ou métodos suscetíveis de agredir o ambiente. Existiam também locais de eliminação não controlada de resíduos[22]. Além disso, funcionavam inúmeros aterros que não tinham obtido a autorização das autoridades competentes[23]. Por fim, o Tribunal de Justiça constatou que em Itália existiam pelo menos 700 aterros ilegais com resíduos perigosos, que não estavam sujeitos a qualquer controlo[24].

i) Quanto ao número de aterros que permaneceram em utilização

45. É certo que a Comissão começou por alegar que, no termo do prazo por si fixado, existiam pelo menos 422 aterros ilegais, mas atendendo às informações fornecidas na contestação reduziu a referida alegação, na réplica, a 37 aterros cujo encerramento antes do termo do prazo não se encontrava demonstrado. Por fim, tendo em conta as informações fornecidas na tréplica, acaba por já só invocar a utilização de dois aterros ilegais.

46. Em concreto, está em causa um aterro «selvagem», em Matera/Altamura Sgarron, na fronteira entre Apúlia e Basilicata, e um antigo aterro autárquico, em Reggio Calabria/Malderiti, na Calábria.

47. É certo que, na contestação[25], a Itália indicou ainda estes aterros nas suas listas, sem referir uma data de encerramento, e assinalando mesmo estarem previstas medidas de recuperação. Contudo, na sua tréplica[26], a Itália referiu que na área do alegado aterro em Matera/Altamura Sgarron não se conseguira encontrar, por ocasião de novo exame no local, qualquer sinal de antigo aterro. E no caso do alegado aterro Reggio Calabria/Malderiti, a Itália comunicou que no passado tinham efetivamente sido aí abandonados resíduos, mas que os mesmos já tinham sido eliminados há muito tempo.

48. Porém, esta alegação é irrelevante para efeitos de apreciação da questão de saber se no termo do prazo fixado pela Comissão ainda eram utilizados aterros ilegais. Em primeiro lugar, estas novas constatações não excluem a hipótese de na referida data os mencionados aterros ainda serem utilizados. E, em segundo lugar, a Itália recusou-se expressamente a informar em que medida o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) já tinha sido executado, na mencionada data[27]. Por conseguinte, a Itália também não contestou que estes aterros continuavam a ser utilizados, no termo do prazo.

49. Por conseguinte, tem fundamento a alegação de que os aterros ilegais de Matera/Altamura Sgarron e de Reggio Calabria/Malderiti continuavam a ser utilizados no termo do prazo fixado pela Comissão.

ii) Quanto à introdução de regras e medidas de controlo complementares

50. A Comissão alega também, neste contexto, que a Itália não reforçou suficientemente nem o seu quadro normativo com vista a evitar o abandono ilegal de resíduos, nem o seu sistema de controlo em matéria de resíduos, não obstante as autoridades italianas terem entretanto anunciado reformas destinadas a executar o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).

22 — N.º 39.
23 — N.º 42.
24 — N.º 43.
25 — Anexo 2 à contestação, n.os 34 e 74.
26 — N.º 14.
27 — N.º 8 da contestação.

51. A favor desta crítica milita o facto de no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) se ter constatado verificar-se, de uma forma geral e persistente, a violação de disposições da legislação em matéria de resíduos[28]. Afigura-se evidente que uma violação deste tipo deve ser combatida através da adoção de medidas gerais de natureza legislativa ou sistemática, que podem contribuir para evitar futuramente o aparecimento de novos aterros ilegais.

52. Porém, o Tribunal de Justiça não decidiu que a referida violação impõe necessariamente a adoção de tais medidas. E também a Comissão nada alega neste sentido.

53. A circunstância de as autoridades italianas poderem ter entendido, de maneira temporária, serem necessárias novas regras e medidas sistemáticas de controlo, não é suficiente para provar serem tais medidas efetivamente necessárias para executar o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). É tanto mais assim quanto a Itália alega, no presente processo, que tais planos não visavam o cumprimento do dever de execução.

54. Na verdade, não se pode excluir - como a Itália igualmente alega - que a aplicação consequente de regras já existentes possa bastar para evitar que, no futuro, sejam abandonados resíduos num número elevado de aterros ilegais. A favor deste entendimento releva ainda a circunstância de, na pendência do presente processo, não ter sido alegado o aparecimento de novos aterros ilegais.

55. Por outro lado, a ocorrência de casos isolados - que, por exemplo, constituam resultado de atividade criminosa - é algo que, evidentemente, só muito dificilmente se conseguirá evitar, mesmo com regras estritas e sistemas de controlo sofisticados. Essas situações teriam natureza distinta do incumprimento geral e persistente, constatado no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).

56. Por conseguinte, importa julgar improcedente esta parte da ação.

b) Quanto à recuperação de aterros ilegais

57. A segunda violação que a Comissão alega é a falta de recuperação de aterros ilegais já encerrados, que em parte contêm resíduos perigosos. A Comissão indica que, no termo do prazo por si fixado, ainda existiam 422 aterros que careciam de recuperação.

58. Esta imputação suscita questões complexas. Em primeiro lugar, importa esclarecer se o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) impõe o dever de se proceder à recuperação de aterros ilegais já encerrados (v. *infra*, i) e qual a relevância que assume, neste contexto, a diretiva relativa aos resíduos perigosos (v. *infra*, ii). Por fim, importa determinar os aterros abrangidos pelo dever de execução do acórdão (v. *infra*, iii).

i) Quanto ao dever de recuperação em geral

59. A Itália contesta que o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) imponha sequer a recuperação de aterros ilegais de resíduos.

60. Há que reconhecer que o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) não refere expressamente, nem na parte decisória, nem na fundamentação, a falta de recuperação de aterros ilegais como parte das violações cuja verificação foi constatada. Porém, resulta do próprio acórdão que a Comissão, nas suas alegações, criticava também a falta de recuperação de aterros ilegais[29]. E o Tribunal de Justiça não rejeitou esta alegação, tendo antes julgado integralmente procedente a ação da Comissão.

28 — N.º 45.

29 — Em especial, n.os 10 e 12.

61. Além disso, nos termos do n.º 41 do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), é facto assente, quanto à violação do artigo 8.º da diretiva «resíduos», que as autoridades italianas não tinham garantido que os próprios detentores de resíduos procedessem ao respetivo aproveitamento ou eliminação ou os entregassem a um serviço de recolha ou a uma empresa que efetue essas operações, em conformidade com o disposto na referida diretiva. Analisando-se os citados documentos[30], resulta que o Tribunal de Justiça baseia esta constatação no facto de certos aterros nas regiões de Úmbria e Apúlia não terem ainda sido recuperados.

62. O Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 8.º da antiga diretiva «resíduos» impõe um tal dever de recuperação de aterros ilegais. Com efeito, o explorador de um aterro ilegal torna-se, ao nele acolher os resíduos, detentor de tais resíduos. Portanto, a referida disposição impõe à República Italiana a obrigação de tomar, quanto a esse explorador, as medidas necessárias para que esses resíduos sejam entregues a um coletor privado ou público ou a uma empresa de eliminação, a não ser que tal explorador possa, ele próprio, garantir o seu aproveitamento ou eliminação[31].

63. Por conseguinte, a violação do artigo 8.º da antiga diretiva «resíduos», tal como foi declarada, consiste pelo menos no facto de os aterros ilegais ainda não terem sido recuperados.

64. É certo que a Comissão alega que a violação do artigo 8.º da antiga diretiva «resíduos» só existe em relação aos dois aterros cujo encerramento é discutível[32]. Contudo, apreciando-se a sua argumentação sob uma perspetiva de conjunto, torna-se patente que, de resto, não desistiu da sua ação, no que tange à violação do artigo 8.º resultante da falta de recuperação de aterros ilegais. É que esta recuperação continua a ser por si expressamente exigida, em termos que são inequivocamente reconhecíveis pela Itália. Por conseguinte, o reconhecimento da execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), no que toca aos artigos 8.° e 9.°, reporta-se unicamente à violação destas disposições por via da forma insuficiente que assume o combate aos aterros ilegais e/ou à sua utilização.

65. Além disso, o dever de recuperação de aterros ilegais, segundo alguns acórdãos que apenas existem em francês e na língua do respetivo processo, emana também do artigo 4.º, n.º 1, da antiga diretiva «resíduos», cuja violação foi igualmente invocada pela Comissão. O Tribunal de Justiça começou por decidir no referido sentido em situações em que constituía matéria assente que os resíduos abandonados ilegalmente punham em perigo o ambiente[33], que é precisamente aquilo que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, se pretende evitar. Posteriormente, passou a entender que o mero abandono de resíduos num aterro (ilegal) degrada o ambiente[34]. Por conseguinte, é lógico que não basta encerrar um aterro ilegal ou simplesmente cobrir os resíduos com terra e entulho, para dar cumprimento às obrigações que decorrem do artigo 4.º, n.º 1[35]. Como alega a Comissão, importa, pelo menos, analisar se o aterro ilegal encerrado põe em perigo o ambiente ou a saúde humana. Se for o caso, então tem de ser submetido a recuperação.

66. Deste modo, importa reter que a violação do artigo 4.º, n.ºs 1 e 8, da antiga diretiva «resíduos», cuja verificação foi declarada no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), implica o dever de examinar a necessidade de recuperação de aterros ilegais de resíduos, e, se for caso disso, de proceder a essa recuperação.

30 — V. pp. 412 a 422 dos anexos juntos à tréplica da Itália, apresentada no processo C-135/05.

31 — Acórdãos Comissão/Itália (C-365/97, EU:C:1999:544, n.º 108), Comissão/Itália (C-383/02, EU:C:2004:501, n.ºs 40, 42, e 44), Comissão/Itália (C-447/03, EU:C:2004:751, n.ºs 27, 28 e 30), Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 181), e Comissão/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, n.ºs 54 e 55).

32 — V. n.ºs 47 a 50, *supra*.

33 — Acórdãos Comissão/Itália (C-383/02, EU:C:2004:501, n.ºs 32 e 36), e Comissão/Itália (C-447/03, EU:C:2004:751, n.ºs 19 a 24).

34 — Acórdãos Comissão/Espanha (C-361/05, EU:C:2007:298, n.º 20), e Comissão/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, n.º 37).

35 — Acórdão Comissão/Espanha (C-361/05, EU:C:2007:298, n.ºs 24 e 26), precisado no acórdão Comissão/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, n.º 37).

67. O facto de a Itália, logo no processo C-135/05, mas também no presente processo, ter apresentado constantemente informações acerca da recuperação de aterros de resíduos, está em harmonia com a conclusão a que se chegou. Este Estado-Membro não pode, portanto, afirmar desconhecer que o presente processo também lhe impunha deveres relacionados com a recuperação de aterros.

ii) Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos

68. A constatação da violação do artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos, no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), densifica o dever de recuperação, aditando-lhe alguns deveres específicos, relacionados com os resíduos perigosos.

69. Neste sentido, importa começar por recordar que os deveres fundamentais em matéria de resíduos, contidos na diretiva «resíduos» - incluindo o dever de recuperação - não obtiveram nova regulação através da diretiva relativa aos resíduos perigosos, sendo que por via do artigo 1.º, n.º 2, desta última se aplicam igualmente aos referidos resíduos perigosos. Deste modo, também os aterros ilegais, na aceção da diretiva «resíduos», que contêm resíduos perigosos, têm de ser recuperados.

70. Contudo, a diretiva relativa aos resíduos perigosos pode dar origem a deveres mais amplos. Assim, o artigo 2.º, n.º 1, exige que se identifique e recenseie os resíduos perigosos.

71. Caso se tenha omitido a identificação e o recenseamento de resíduos perigosos, no âmbito de um abandono ilegal, então importa fazê-lo no âmbito da recuperação. O que é habitual é que pelo menos a identificação constitua pressuposto da recuperação propriamente dita, de modo a obter elementos fiáveis sobre a maneira de a realizar, evitando que no quadro da mesma surjam perigos adicionais para o ambiente e a saúde humana.

iii) Quanto aos aterros afetados

72. As partes também estão em desacordo quanto aos aterros sujeitos ao dever de recuperação. O que está essencialmente em causa é a questão de saber se o acórdão definiu o alcance da violação em termos suficientemente precisos que permitam a execução, nos termos do artigo 260.º TFUE. Com efeito, o acórdão não contém, nem na parte decisória, nem na sua fundamentação, uma lista dos aterros a recuperar.

73. No limite, poder-se-ia reconstruir indiretamente tal lista a partir dos autos do processo C-135/05. Neste caso, ter-se-iam em conta os aterros direta ou indiretamente indicados pela Comissão. Para a maior parte das regiões, apelar-se-ia ao relatório do corpo florestal estatal italiano, de 22 de outubro de 2002, no qual a Comissão baseou a sua ação. Este relatório incidiu sobre os aterros ilegais nas áreas florestais e de montanha das regiões com estatuto normal em Itália, ou seja, todas as regiões italianas com exceção do Vale de Aosta, de Friul-Venécia Juliana, da Sardenha, da Sicília e de Trentino Alto-Ádige.

74. Contudo, uma lista reconstruída, com toda a probabilidade, não iria conter todos os aterros cuja recuperação é exigida pela Comissão no presente processo. Com efeito, a Itália, na sequência de uma questão que o Tribunal de Justiça lhe dirigiu, apresentou uma lista de que constam 71 aterros enumerados pela Comissão que não foram objeto do processo C-135/05.

75. A Comissão não alega que estes aterros tenham sido indicados no processo C-135/05. De modo expresso, apenas se pronuncia acerca dos dois aterros cuja existência é controvertida[36]. Mas resulta de forma inequívoca da sua argumentação que continua a entender que também os 69 aterros remanescentes têm de ser recuperados. 44 destes aterros situam-se nas regiões estudadas pelo corpo florestal e os demais 25 em regiões que não são da competência do mesmo, a maioria na Sicília e na Sardenha. Por conseguinte, é duvidoso que em especial estes últimos aterros tenham sido designados pela Comissão no processo C-135/05.

76. Contudo, as decisões do Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) não visam especificamente esclarecer se e de que maneira determinados aterros foram identificados nesse processo. É que a Itália já alegara, sem êxito, no processo C-135/05, o caráter genérico e indeterminado do incumprimento alegado pela Comissão. Porém, o Tribunal de Justiça contrapôs que a Comissão pode reagir contra uma prática administrativa geral que implique um incumprimento repetido e persistente do direito da União[37]. Consequentemente, decidiu de forma expressa, no n.º 45 do referido acórdão, que a Itália não cumpriu, de uma forma geral e persistente, as obrigações que lhe incumbem por força da legislação em matéria de resíduos. Além disso, não fundamentou os vários incumprimentos com uma análise detalhada dos casos narrados, tendo-se antes satisfeito em aludir, a título exemplificativo, à situação em algumas regiões[38].

77. Desta forma, a constatação do incumprimento do direito da União, pelo acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), em especial dos artigos 4.° e 8.° da diretiva «resíduos» e do artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos, vai para além dos casos particulares indicados ao Tribunal de Justiça[39]. Na realidade, a referida constatação deve ser entendida no sentido de que a Itália, durante um longo período de tempo, não adotou em relação à totalidade do seu território nacional as medidas necessárias para recuperar os aterros ilegais, ou seja, para eliminar, em conformidade com as referidas disposições, os resíduos ilegalmente abandonados. Na génese desta infração reside o facto de a Itália não se ter esforçado o suficiente para impedir a utilização de aterros ilegais.

78. O que permanece na dúvida é saber em que medida uma tal constatação de violação geral e persistente, que não se cinge aos casos particulares indicados (a título exemplificativo) ao Tribunal de Justiça, obriga um Estado-Membro, nos termos do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, a adotar medidas passíveis de execução nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE.

79. Se a aplicação do artigo 260.º TFUE exigisse o mesmo grau de concretização de um título executivo, ficaria certamente excluída a execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) na parte referente à recuperação de aterros. No que respeita a títulos de pagamento, na aceção dos artigos 192.° e 187.° do Tratado CEE (que passaram, após alteração, a artigos 280.° e 299.° TFUE), o Tribunal de Justiça rejeitou mesmo, apesar da possibilidade de conversão, que fossem emitidos na unidade de conta europeia, então ainda existente, uma vez que só podiam ser cumpridos em moeda nacional[40]. Dentro desta linha, se nem o acórdão, nem os autos do processo C-135/05, contêm indicação inequívoca dos aterros a recuperar, afigurar-se-ia inviável uma execução.

36 — V. n.º 46, *supra*.

37 — Acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250, n.ºs 18 a 22).

38 — *Ibidem* (n.ºs 32 e 39 a 44).

39 — V. acórdão Comissão/Alemanha (C-160/08, EU:C:2010:230, n.º 110).

40 — Acórdão Société anonyme Générale sucrière/Comissão (41/73, 43/73 e 44/73, EU:C:1977:41, n.ºs 14 e 15).

80. Contudo, não é possível fazer exigências comparáveis no âmbito de aplicação do artigo 260.º TFUE[41]. É o que resulta, desde logo, do facto de os acórdãos a executar serem de simples apreciação. É por isso que, com exceção da decisão quanto às despesas, não se enunciam aqui as medidas concretas que um Estado-Membro deve adotar, de modo a pôr cobro à violação do direito da União cuja verificação tiver sido constatada. Na realidade, estes acórdãos conferem por norma uma considerável margem de decisão aos Estados-Membros, no que tange à sua execução.

81. Por conseguinte, o critério deve ser, antes de mais, o princípio do processo equitativo, do qual devem beneficiar todas as partes num processo submetido ao juiz da União, independentemente da sua qualidade jurídica[42]. Com efeito, para responder às suas exigências é necessário que as partes tomem conhecimento e possam discutir em contraditório tanto os elementos de facto como os elementos de direito que sejam determinantes para a decisão da causa[43]. Por isso, qualquer decisão judiciária deve ser fundamentada, para permitir ao requerido compreender as razões da sua condenação[44]. Contudo, o alcance do dever de fundamentação pode variar em função da natureza da decisão judicial em causa e deve ser analisado, tendo em consideração o processo globalmente considerado e à luz do conjunto das circunstâncias pertinentes, tendo em conta as garantias processuais que rodeiam essa decisão[45].

82. Em parte relacionam-se as exigências de fundamentação com a possibilidade de interposição de recurso, que no quadro da ação por incumprimento não assume relevância[46]. Mas também no âmbito de uma ação por incumprimento tem um acórdão de ser suficientemente claro para permitir ao Estado-Membro em causa saber quais as deficiências que tem de eliminar, a fim de o executar. Além disso, esse Estado-Membro tem de estar em condições de demonstrar à Comissão ter procedido a essa execução.

83. Porém, as exigências relativas à concretização das constatações não podem conduzir a que a constatação de uma prática generalizada e persistente não exija execução. De outro modo, este tipo de constatação, que o Tribunal de Justiça admite como possível em jurisprudência constante[47], ficaria sem eficácia prática. Teria então natureza meramente declarativa.

84. De resto, a necessidade destas constatações essencialmente abstratas, sem enunciação em concreto de todos os casos individuais, resulta do próprio comportamento do Estado-Membro em causa. Com efeito, começa por tolerar o incumprimento generalizado e persistente do direito da União e, no quadro do procedimento pré-contencioso da primeira ação por incumprimento, em violação do seu dever de cooperação leal, não presta à Comissão informações suficientemente abrangentes e claras acerca do alcance da infração. Continuar-se a exigir à Comissão que, sem dispor de poderes de investigação específicos próprios, indique de forma precisa a violação do direito da União, como condição para que possa mais tarde exigir a sua cessação, iria permitir ao Estado-Membro retirar novo benefício da violação do direito da União.

41 — V. acórdão Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, em especial, n.º 91).

42 — V., neste sentido, acórdão Comissão/Irlanda e o. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, n.º 53).

43 — *Ibidem* (n.º 56).

44 — Acórdão Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, n.º 53).

45 — *Ibidem* (n.º 60).

46 — É ilustrativo o acórdão Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, n.os 53 e 60).

47 — V., por exemplo, acórdãos Comissão/França (21/84, EU:C:1985:184, n.º 13), Comissão/Alemanha (C-387/99, EU:C:2004:235, n.º 42), Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 28), e Comissão/Alemanha (C-160/08, EU:C:2010:230, n.º 106).

85. Por fim, o Tribunal de Justiça já aplicou em pelo menos uma situação semelhante o artigo 228.º CE (que passou, após alteração, a artigo 260.º TFUE). Efetivamente, a condenação da França por causa do controlo insuficiente das atividades da pesca tinha por objeto um défice persistente e estrutural na aplicação do direito da União[48], sendo que tampouco se dizia em concreto como devia o mesmo ser colmatado.

86. Por conseguinte, tem de bastar que o Estado-Membro, a partir do acórdão - se necessário após interpretação nos termos do artigo 43.º do Estatuto -, possa determinar quais as medidas de execução que devem ser adotadas.

87. O acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) respeita esta exigência, no que tange ao dever de recuperação de aterros. Tal como já foi referido[49], a Itália, enquanto Estado-Membro parte no processo, pode extrair do acórdão e dos autos do processo que o mesmo abarca a recuperação de aterros ilegais já encerrados. Estes aterros são aqueles cuja utilização, em desrespeito dos artigos 4.°, 8.° e 9.° da antiga diretiva «resíduos» e em parte também do artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos, não foi anteriormente impedida pela Itália, de uma forma geral e persistente. Com efeito, a necessidade de recuperação destes aterros é a consequência da sua utilização[50].

88. Mas o que é facto é que a Itália teve sempre consciência da amplitude do dever que sobre si recaía. Foi por isso que logo no processo C-135/05 e, mais tarde, no procedimento pré-contencioso que antecedeu o presente processo, este Estado-Membro identificou aterros já encerrados, que careciam de recuperação.

89. Resulta das comunicações da Itália à Comissão, em particular, que em 30 de setembro de 2009, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, existiam entre 368[51] e 422[52] aterros ilegais que ainda não tinham sido recuperados. Pelo menos 15[53] desses aterros - mas talvez também 23[54] - continham, segundo indicações da Itália no procedimento pré-contencioso, resíduos perigosos. Por conseguinte, na referida data o acórdão ainda não tinha sido executado, no que concerne à recuperação de aterros. É o que basta para fundamentar uma nova condenação ao abrigo do artigo 260.º, n.º 2, TFUE.

c) Quanto à nova autorização dos aterros que permanecem em exploração, nos termos da diretiva «aterros»

90. Por outro lado, no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) foi declarado o incumprimento do artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva «aterros». Esta disposição regula as condições em que os aterros, aos quais já tinha sido concedida uma licença ou que já se encontravam em exploração ao decorrer o prazo de transposição desta diretiva, portanto em 16 de julho de 2001, podem continuar em funcionamento.

48 — Acórdão Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, em especial os n.os 52 e 60).

49 — V. n.os 77 e 78, *supra*.

50 — Não carece de decisão a questão de saber se a Comissão pode indicar agora novos aterros ou se pode no futuro instaurar novo processo ao abrigo do artigo 260.º TFUE, tendo por objeto aterros ilegais até então desconhecidos. Não obstante, sempre se dirá que tais aterros adicionais só poderiam considerar-se abrangidos pelo acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) na medida em que ainda fossem resultado da referida prática generalizada e persistente, de utilização de aterros ilegais, cuja verificação foi constatada pelo acórdão. Novos casos individuais e isolados, que podem sempre surgir apesar, por um lado, de uma execução teoricamente adequada da legislação em matéria de resíduos e, por outro lado, de uma infraestrutura suficiente, podem verificar-se em qualquer lugar e não são expressão de um incumprimento generalizado e persistente do direito da União, que é aquilo que o acórdão censura.

51 — Comunicação de 30 de outubro de 2009.

52 — Comunicação de 1 de outubro de 2009.

53 — *Idem.*

54 — Comunicação de 30 de outubro de 2009.

91. Segundo o artigo 14.º, alínea a), da diretiva «aterros», o operador do aterro deve, o mais tardar em 16 de julho de 2002, preparar e submeter à aprovação das autoridades competentes um plano de ordenamento do local. Segundo a alínea b), as autoridades competentes, com base nesta documentação, decidem sobre a eventual continuação das operações ou sobre o encerramento do aterro. Nos termos da alínea c), as autoridades, no caso de continuação das operações, têm de autorizar os trabalhos necessários, com base no plano de ordenamento aprovado, e fixar um período de transição que poderá estender-se o mais tardar até 16 de julho de 2009.

92. De acordo com as informações não impugnadas fornecidas pela Comissão, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado encontravam-se nesta situação pelo menos 93 aterros. Tratava-se de 69 aterros em nove regiões, sobre os quais a Itália informou a Comissão na sua resposta ao parecer fundamentado, e de 24 outros aterros na região de Apúlia, sobre os quais a Itália só a informou mais tarde. Portanto, também nesta parte importa concluir que o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) ainda não tinha sido executado, no termo do prazo que lhe foi fixado para o efeito.

d) Conclusão intercalar

93. A República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.°, 8.° e 9.° da diretiva «resíduos», do artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos e do artigo 14.º da diretiva «aterros», bem como ainda do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, por à data de 30 de setembro de 2009, em que decorreu o prazo que lhe foi fixado pela Comissão Europeia em parecer fundamentado, não ter adotado todas as medidas necessárias à execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).

C – *Quanto ao processo instaurado contra a Grécia*

94. O objeto do processo instaurado contra a Grécia é mais circunscrito do que o do processo contra a Itália. No acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592) o Tribunal de Justiça só declarou terem sido violados os artigos 4.°, 8.° e 9.° da antiga diretiva «resíduos».

95. As partes estão de acordo em que este incumprimento se reporta tanto à utilização de aterros ilegais como à sua recuperação.

96. A data relevante resulta do convite adicional à apresentação de observações, de 29 de outubro de 2010, em que a Comissão fixou um prazo que terminava em 29 de dezembro de 2010.

97. Uma vez que o prazo de transposição da nova diretiva «resíduos» terminou em 12 de dezembro de 2010, a manutenção do dever de execução do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592) depende de saber se a nova diretiva retoma a matéria dos artigos 4.°, 8.° e 9.° da antiga diretiva «resíduos».

98. É o que sucede, em princípio, com os artigos 13.°, 36.°, n.º 1, 15.°, n.º 1, e 23.° da nova diretiva «resíduos», que contêm apenas alterações não essenciais.

99. O artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da nova diretiva «resíduos» também não põe em causa, em princípio, o dever de recuperação. Esta disposição completou a legislação em matéria de resíduos, determinando que a diretiva «resíduos» não é aplicável à terra (*in situ*), incluindo os solos contaminados não escavados. Contudo, os resíduos abandonados ilegalmente não constituem solo nem se encontram *in*

situ, isto é, na sua localização originária[55]. De outro modo, estar-se-ia a escancarar a porta à possibilidade de se contornar a legislação em matéria de resíduos, através do abandono ilegal de resíduos. Logo, a remoção destes resíduos tem de continuar a ser exigida pela legislação em matéria de resíduos.

100. Posto isto, o acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592) ainda carecia de execução, no termo do prazo fixado pela Comissão para o efeito.

101. Das alegações das partes não resulta com clareza até que ponto o acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592) foi executado à data de 29 de dezembro de 2010. Seja como for, decorridos seis meses a Grécia comunicou que ainda se encontravam em utilização 82 aterros ilegais e ainda careciam de recuperação 596 aterros já encerrados.

102. Deste modo, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.°, 8.° e 9.° da diretiva «resíduos», bem como do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, por à data de 29 de dezembro de 2010, em que decorreu o prazo que lhe foi fixado pela Comissão Europeia em convite adicional à apresentação de observações, não ter adotado todas as medidas necessárias à execução do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592).

D – *Quanto às sanções pecuniárias*

103. Incumbe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso concreto que lhe foi submetido, bem como do nível de persuasão e de dissuasão que lhe pareça necessário, adotar as sanções pecuniárias adequadas para assegurar a execução mais rápida possível do acórdão que anteriormente tenha declarado um incumprimento e prevenir a repetição de infrações análogas ao direito da União[56].

104. As propostas da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça e não constituem mais do que uma base de referência útil. De igual modo, orientações como as constantes das comunicações da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça, mas contribuem para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da ação empreendida pela Comissão[57].

1. Quanto à sanção pecuniária compulsória

105. A aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, nos termos do artigo 260.º TFUE, só se justifica, em princípio, enquanto persistir o incumprimento decorrente da inexecução de um acórdão anterior do Tribunal de Justiça[58].

106. Por esta razão, as constatações que até ao momento se fizeram, relativas à insuficiente execução dos acórdãos à data da expiração do prazo fixado pela Comissão, ainda não justificam, por si só, a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória. Na realidade, importa apurar além disso se os acórdãos ainda têm de ser executados, à data em que for proferida a decisão do Tribunal de Justiça.

55 — V. despacho do Verwaltungsgericht Aachen de 16 de julho de 2009 (9 L 153/09, Juris, n.ºs 17 a 21).

56 — Acórdão Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 36).

57 — Acórdãos Comissão/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, n.º 34), Comissão/Grécia (C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 112), Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 37), e Comissão/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659, n.º 64).

58 — Acórdãos Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 27), Comissão/Grécia (C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 59), Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 42), Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 96), e Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 43).

107. Dentro desta mesma linha, a continuação do incumprimento pressupõe que as disposições violadas, apesar das alterações entretanto introduzidas na legislação em matéria de resíduos, se encontrem no essencial em vigor, à data da decisão do Tribunal de Justiça.

108. No âmbito do processo instaurado contra a Grécia nada se altera, dado que, como resulta da análise a que *supra* se procedeu, a propósito da execução do acórdão, já se aplicava a nova diretiva «resíduos» quando decorreu o prazo fixado pela Comissão[59].

109. Já no processo instaurado contra a Itália, com um objeto mais amplo, havia que ter exclusivamente em conta a diretiva «resíduos», na versão consolidada[60]. Porém, resulta das considerações acerca do processo instaurado contra a Grécia que a nova diretiva «resíduos» não põe em causa o dever de recuperação que se deduz da antiga diretiva «resíduos». E o artigo 35.º da nova diretiva «resíduos» mantém o dever previsto no artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos, ao prever que os estabelecimentos ou empresas a que se refere o artigo 23.º, ou seja os operadores de aterros de resíduos, devem manter um registo cronológico da quantidade, natureza e origem dos resíduos perigosos. Por conseguinte, também este dever pode continuar a ser executado.

a) Quanto ao processo C-196/13, Comissão/Itália

110. A fim de se poder decidir acerca da aplicação de uma sanção pecuniária compulsória à Itália, importa começar por se apreciar em que medida subsistem as violações no termo do prazo fixado pela Comissão. Seguidamente, importa determinar a forma que essa sanção pecuniária compulsória deve assumir, em particular se deve ter um valor fixo ou degressivo, na proporção da execução, qual o valor-base e quais os pressupostos da sua extinção.

i) Quanto à persistência dos incumprimentos

111. Em grande parte é efetivamente incontroverso que os incumprimentos subsistiam à data da realização da audiência, mas existem dois casos que merecem uma apreciação mais detalhada, sobre os quais a Itália apresentou novas informações, na tréplica.

– Quanto aos casos incontroversos

112. É certo que a Itália fez progressos, após o decurso do prazo fixado no parecer fundamentado. Mas é também verdade que, segundo informações coincidentes, falta ainda recuperar 196 aterros, ou seja, estão em causa os 218 inicialmente referidos na ação subtraídos dos vinte aterros cuja recuperação, entretanto ocorrida, foi já reconhecida pela Comissão[61], e dos dois aterros que examinarei seguidamente. Treze destes 196 aterros contêm, segundo as indicações, não impugnadas, da Comissão, resíduos perigosos[62]. Na audiência as partes manifestaram também estar de acordo que entretanto existem apenas dois aterros que carecem de nova autorização, nos termos da diretiva «aterros».

59 — V. n.º 98 e segs, *supra*.

60 — V. n.º 42, *supra*.

61 — V. n.º 8 da resposta da Comissão, de 13 de maio de 2014, ao pedido de esclarecimentos que lhe dirigiu o Tribunal de Justiça.

62 — Calábria: Firmo/Sciolle; Emília-Romanha: S. Giovanni em Persiceto/V Samoggia 26 (sito Razzaboni); Lácio: Riano/Piana Perina; Ligúria: Careare/Premara Paleta, La Spezia/Pitelli — discarica Ruffino Pitelli, La Spezia/Pitelli IPODEC, bem como Lerici/Pertusola; Lombardia: Mantova/Valdaro; Zanica/Ex cava Cuter; Marche: Ascoli Piceno/SGL Carbon; Piemonte: Serravalle Scrivia/La Luminosa; Úmbria: Gualdo Tadino/Vigna Vecchia; Sicília: Priolo Gargallo/Penisola Magnisi.

– Quanto aos dois casos controvertidos

113. Os casos do aterro «selvagem», em Matera/Altamura Sgarron, na fronteira entre Apúlia e Basilicata, e do antigo aterro autárquico, em Reggio Calabria/Malderiti, na Calábria, carecem contudo de uma apreciação mais detalhada.

114. Tal como já foi referido[63], na contestação[64], a Itália ainda indicava estes aterros nas suas listas, sem referir uma data de encerramento, e assinalando mesmo medidas de recuperação previstas. Contudo, na sua tréplica[65], a Itália referiu que, após novo exame no local, não se conseguira encontrar qualquer sinal do antigo aterro em Matera/Altamura Sgarron. E no caso do alegado aterro Reggio Calabria/Malderiti, a Itália comunicou que no passado tinham efetivamente sido aí abandonados resíduos, mas que os mesmos já tinham sido eliminados há muito tempo.

Quanto à continuação da utilização de aterros ilegais

115. A Comissão imputa à Itália continuarem a ser utilizados aterros ilegais, nos dois referidos locais, mas é certo que a Itália alegou logo, na sua contestação, que, por aquela altura, *nenhum* dos aterros ilegais objeto do presente processo permanecia em utilização.

116. Deste modo, é à Comissão que cabe provar a utilização dos referidos aterros. Invoca, neste contexto, que a Itália não comunicou a data do encerramento.

117. Contudo, a falta de indicação da data de encerramento não prova que nos dois locais em questão continuam a ser utilizados aterros ilegais.

118. Uma vez que a Comissão não apresentou outras provas da utilização de aterros ilegais em Matera Altamura Sgarrone e em Reggio Calabria/Malderiti, importa julgar a ação improcedente, nesta parte.

Quanto à necessidade de recuperação dos dois aterros

119. Não obstante, o litígio referente a estes dois casos também abrange o dever de recuperar os aterros.

120. A Itália reconheceu, tanto na contestação como no procedimento pré-contencioso, que em Matera/Altamura Sgarron e em Reggio Calabria/Malderiti existiam antigos aterros ilegais a necessitar de recuperação. A nova alegação da Itália aponta, pelo contrário, no sentido de ambos os casos terem sido incluídos por lapso na lista de antigos aterros ilegais a recuperar. Verifica-se, portanto, uma alteração da defesa.

121. Nos termos do artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, é proibido deduzir fundamentos novos no decurso da instância, a menos que esses fundamentos tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.

122. A Itália baseia-se em tais elementos de facto. Com efeito, a constatação de que os dois aterros constam por erro da lista dos aterros a recuperar assenta em fiscalizações efetuadas localmente *após* a data de apresentação da contestação[66].

63 — V. n.os 47 a 50, *supra*.

64 — Anexo 2 à contestação, n.os 34 e 74.

65 — N.º 14.

66 — Esta alegação distingue-se assim de um meio de defesa rejeitado no acórdão Comissão/Malta (C-351/09, EU:C:2010:815, n.os 23 e 24), que já existia antes da apresentação da contestação.

123. É certo que esta constatação revela a improficiência da Itália no esclarecimento cabal dos factos no seu devido tempo, como é exigido, em especial, pelo dever de cooperação leal com a Comissão. Mas o artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo não exclui a possibilidade de alterar os fundamentos de defesa logo por esses novos elementos de facto deverem ter sido conhecidos anteriormente.

124. Esta generosidade relativamente aos novos meios de defesa justifica-se também, pelo menos no caso em apreço. Se o Tribunal de Justiça condenasse a Itália devido a estes dois casos, ignorando a nova alegação, tornaria na prática muito difícil a execução do acórdão, nesta parte. Como poderia a Itália demonstrar terem sido recuperados estes dois alegados aterros, se de facto (já) não existem?

125. Por conseguinte, este novo meio de defesa é admissível.

126. Na tréplica recorre-se a novas provas - ou, pelo menos, a um novo oferecimento de prova -, que são os resultados das novas fiscalizações realizadas localmente. Nos termos do artigo 128.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as partes só podem ainda apresentar ou oferecer provas nesta fase se justificarem o atraso na apresentação desses elementos. Este pressuposto também se encontra cumprido, visto que a razão do atraso reside no facto de só se ter tido conhecimento das informações após a realização de novos controlos.

127. A Comissão poderá ter sido surpreendida por esta alegação, mas podia ter requerido ao Tribunal de Justiça a concessão de um prazo adequado para realizar as suas próprias investigações.

128. Posto isto, o novo meio de defesa da Itália também é procedente.

129. É certo que a alegação da Itália se afigura à primeira vista pouco convincente, atendendo à contradição, salientada pela Comissão, com o que foi anteriormente alegado, em especial na parte referente à previsão de medidas de recuperação. De facto, o que é provável é que só se planeiem medidas de recuperação quando efetivamente existam aterros a recuperar.

130. Mas, por outro lado, não se vislumbra por que motivo haveria a Itália de comunicar nesta altura ao Tribunal de Justiça e à Comissão, conscientemente, informações erradas relativamente a dois de quase 200 casos concretos, informações essas que seriam presumivelmente fáceis de contradizer. Com muito pouco esforço poder-se-ia, por exemplo, avaliar imagens de satélite da área em causa, e mesmo uma visita ao local não seria de realização excessivamente difícil. Contudo, a Comissão não se esforçou por produzir esta prova para refutar a nova alegação da Itália.

131. Além disso, não se afigura de excluir a hipótese de um Estado-Membro, que tem que lidar com violações da legislação da União em matéria de resíduos em relação a várias centenas de aterros ilegais, recensear erradamente um determinado número de casos e apenas descortinar o lapso passado algum tempo. Dentro desta linha, a Comissão, no âmbito do procedimento pré-contencioso, aceitou, em especial no quadro da resposta ao parecer fundamentado, a comunicação de tais recenseamentos erróneos e a sua eliminação das várias listas.

132. Desta forma, a referência da Comissão à contradição face a anteriores comunicações não é suficiente para refutar a alegação da Itália.

133. Uma vez que, no âmbito de uma ação por incumprimento, incumbe à Comissão provar a existência do alegado incumprimento[67], e que esta não apresenta outros argumentos, não é possível dar como provado que em Matera/Altamura Sgarron e em Reggio Calabria/Malderiti existem antigos aterros ilegais a carecer de recuperação.

67 — Acórdão Comissão/Itália (C-179/06, Altamura, EU:C:2007:578, n.º 37).

134. Pelo exposto, também nesta parte importa julgar improcedente a ação intentada pela Comissão, que deu origem ao processo C-196/13.

– Conclusão intercalar

135. Contudo, uma vez que, à data da audiência, o acórdão Comissão/Itália (EU:C:207:250), apesar dos dois referidos casos concretos, ainda não tinha sido totalmente executado em partes essenciais, a condenação da República Italiana no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória constitui, em princípio, um meio financeiro adequado a persuadi-la a tomar as medidas necessárias para pôr termo ao incumprimento verificado e assegurar a execução completa do acórdão[68].

ii) Quanto ao tipo de sanção pecuniária compulsória - fixa ou degressiva?

136. No que tange ao tipo de sanção pecuniária compulsória, coloca-se a questão de saber se a mesma, que se vence periodicamente, deve ser aplicada num valor constante, que a República Italiana terá de pagar até que o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) se encontre integralmente executado. A alternativa é um montante degressivo, tal como proposto pela Comissão, que será reduzido proporcionalmente ao progresso na execução do acórdão.

137. A favor da adoção de um montante fixo milita a circunstância de o Tribunal de Justiça, no acórdão a executar, não ter constatado a existência de um conjunto de incumprimentos distintos, mas sim de um incumprimento geral e persistente. A um único incumprimento corresponderia então uma sanção pecuniária compulsória única e fixa.

138. Porém, cabe contrapor que este incumprimento se manifesta através de vários factos individuais, que exigem correspondentemente medidas individuais, para executar o acórdão. Uma divisão mais grosseira resulta, desde logo, do facto de, por um lado, a violação dos artigos 4.° e 8.° da diretiva «resíduos» e do artigo 2.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos perigosos impor a recuperação de aterros ilegais já encerrados e, por outro lado, a violação do artigo 14.º da diretiva «aterros» exigir a concessão de novas autorizações aos aterros que, nos termos da mesma diretiva, permanecem em funcionamento. Em relação a ambos os aspetos, cada aterro afetado carece de medidas individuais. Esta estruturação do dever de execução sugere, desde logo, que se adote um montante que diminui em função do progresso na execução[69].

139. O mais importante é, contudo, que apenas este último modelo consegue assegurar que a sanção pecuniária compulsória aplicável em cada momento corresponda à parte em incumprimento do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). Um montante fixo, que correspondesse ao grau de execução à data em que fosse estabelecido, deixaria de estar adaptado às circunstâncias do caso, à medida que a Itália fosse progredindo no cumprimento, pelo que a dado passo passaria a ser desproporcionado face à violação verificada[70]. Segundo o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige-se que os atos das instituições da União - incluindo o Tribunal de Justiça - não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida, e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos[71].

68 — V. acórdãos Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 45), Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 114), e Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 45).

69 — V. acórdãos Comissão/Espanha (C-278/01, EU:C:2003:635, n.º 50), Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, em especial o n.º 51), e Comissão/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659, n.º 73), e ainda as conclusões apresentadas pelo advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo Comissão/Grécia (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, n.º 104).

70 — V. acórdãos Comissão/Espanha (C-278/01, EU:C:2003:635, n.os 48 e 49), e Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 49).

71 — Acórdãos Jippes e o. (C-189/01, EU:C:2001:420, n.º 81), S. P. C. M. e o. (C-558/07, EU:C:2009:430, n.º 41, bem como Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, n.º 45).

140. É por esta razão que o Tribunal de Justiça, em três acórdãos relativos a incumprimentos estruturados de maneira semelhante aos que ora se discute, aplicou sanções pecuniárias compulsórias degressivas. Estes casos tinham por objeto a qualidade de um grande número de águas balneares[72], a recuperação de um elevado número de auxílios[73] e a ligação de habitantes a estações de tratamento de águas residuais[74].

141. Porém, no mais recente processo deste género, apesar de estar em causa um incumprimento estruturado de maneira semelhante, relacionado com o funcionamento de estações de tratamento de águas residuais, e de a Comissão ter apresentado um pedido correspondente[75], o Tribunal de Justiça optou por aplicar uma sanção pecuniária compulsória de montante fixo[76].

142. Contudo, este caso não se caracteriza por constituir uma mudança essencial da prática de aplicar sanções pecuniárias compulsórias degressivas sempre que isso se mostre adequado, desde logo porque o Tribunal de Justiça não apresentou fundamentação para a referida divergência em relação à anterior jurisprudência. Na verdade, tal impunha-se, não só por causa do pedido da Comissão, mas também porque apenas um mês antes o Tribunal de Justiça aplicara uma sanção pecuniária compulsória do tipo degressivo[77]. Posto isto, o acórdão mais recente só poderá basear-se, no limite, numa apreciação, que não ficou expressa, das circunstâncias especiais do caso concreto.

143. Porém, no presente caso não se vislumbram circunstâncias que tornem necessário aplicar uma sanção pecuniária compulsória invariável que não diminua à medida da execução do acórdão, em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

144. Em particular, afigura-se que as possíveis omissões da Itália na colaboração com a Comissão não constituem fundamento para aplicar a sanção pecuniária compulsória com montante fixo. É certo que as informações transmitidas pela Itália se revelaram em parte incompletas ou contraditórias. Porém, este tipo de violação do dever de cooperação leal é em regra tido em conta pelo Tribunal de Justiça no quadro da determinação da quantia fixa, no qual se chama à colação a conduta do Estado-Membro em questão[78].

145. Ao invés, a falta de cooperação na fase de aplicação da sanção pecuniária compulsória produz automaticamente efeitos em prejuízo do Estado-Membro. É que tanto a recuperação como a atribuição de nova autorização para um aterro só podem ser reconhecidas depois de o Estado-Membro ter transmitido todas as informações necessárias para examinar este argumento[79]. Portanto, se o Estado-Membro apresentar informações incompletas e/ou com atraso, acaba por ter de pagar a sanção pecuniária compulsória durante um período de tempo mais longo do que o necessário.

146. Por conseguinte, a sanção pecuniária deve ser estabelecida de forma degressiva.

147. Como sugere a Comissão, a redução deve ter em conta a diferente qualidade dos vários incumprimentos parciais, em especial o risco para o ambiente. Neste sentido, o risco mais reduzido de todos é o que se prende com os 183 aterros ilegais já encerrados que carecem de recuperação mas que não contêm resíduos perigosos. Deve-lhes ser atribuído o fator 1. Os dois novos aterros, que importa autorizar, representam um risco maior, uma vez que estão em causa instalações de maior dimensão,

72 — Acórdão Comissão/Espanha (C-278/01, EU:C:2003:635).

73 — Acórdão Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740).

74 — Acórdão Comissão/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659).

75 — Acórdão Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.os 48 a 50). Pelo contrário, o pedido indeferido do Estado-Membro em causa no acórdão mais recente Comissão/Portugal (C-76/13, EU:C:2014:2029, n.º 74), referia-se a uma infração que não era facilmente divisível.

76 — Acórdão Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 54).

77 — Acórdão Comissão/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659).

78 — Acórdãos Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 62), Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 141), e Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 58).

79 — V., neste sentido, acórdão Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.os 50 a 55).

que se encontram em exploração apesar de não se saber ao certo se respeitam integralmente a diretiva «aterros». Deve-lhes ser atribuído o fator 2. Os treze aterros ilegais já encerrados que carecem de recuperação e que contêm resíduos perigosos são os que apresentam maior risco, uma vez que este tipo de resíduo acarreta um perigo especialmente grave para o ambiente. A estes aterros deve ser atribuído o fator 3. Multiplicando-se o número de cada tipo de aterro pelos respetivos fatores, e somando-se os vários resultados, obtém-se a soma de 226.

iii) Quanto ao valor-base

148. No exercício do seu poder de apreciação na matéria, compete ao Tribunal de Justiça fixar a sanção pecuniária compulsória, de modo a que esta seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcionada tanto ao incumprimento verificado como à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa. No âmbito da apreciação do Tribunal de Justiça, os critérios de base que devem ser tidos em conta para garantir a natureza coerciva da sanção pecuniária compulsória, com vista à aplicação uniforme e efetiva do direito da União, são, em princípio, a duração da infração, o seu grau de gravidade e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa. Ao aplicar estes critérios, o Tribunal de Justiça tem de levar em conta, em especial, as consequências do incumprimento das obrigações para os interesses privados e públicos e a urgência em que o Estado-Membro em causa cumpra as suas obrigações [80].

149. Segundo a Comissão, o montante da sanção pecuniária compulsória diária deve ser calculado multiplicando o montante de base dessa sanção, que é idêntico para todos os Estados-Membros, ou seja, 640 euros por dia multiplicado pelo coeficiente de gravidade da infração fixado em 8 (numa escala de 1 a 20), por um coeficiente de duração, que é de 3 no caso em apreço (numa escala de 1 a 3), e por um fator «n» que represente a capacidade de pagamento da Itália, a saber, 16,72. O montante obtido com a aplicação deste método é de 256 819,20 euros por dia.

150. Esta proposta constitui um bom ponto de partida, mas carece de alguma pormenorização.

151. Antes de mais, importa utilizar no cálculo da sanção pecuniária compulsória os dados atualizados fornecidos pela Comissão, na sua comunicação de 21 de novembro de 2013 [81]. Efetivamente, importa tomar-se em consideração a capacidade de pagamento do referido Estado-Membro - ou seja, a evolução recente da inflação e do PIB - conforme esta se apresenta tendo em conta os últimos dados económicos submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça [82]. Dentro desta linha, obtém-se um valor-base de 650 euros e um fator de capacidade de pagamento «n» de 16,57.

152. Segundo jurisprudência constante, cabe ao Tribunal de Justiça determinar a duração do incumprimento, sendo que deve atender ao momento em que aprecia os factos e não ao momento em que a Comissão intenta a ação [83].

153. Uma vez que a República Italiana, como já foi mencionado no n.º 113 das presentes conclusões, efetivamente reconheceu não ter ainda posto termo ao incumprimento do seu dever de executar o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), importa constatar que o incumprimento perdura há mais de sete anos. No quadro da recuperação de auxílios o Tribunal de Justiça classificou este lapso de tempo como «certamente considerável» [84].

80 — Acórdãos Comissão/Grécia (C-369/07, EU:C:2009:428, n.os 114 e 115), Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.os 56 e 57), Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.os 118 e 119), e Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.os 46 e 47).

81 — C(2013) 8101 final, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/c_2013_8101_en.pdf.

82 — V. acórdãos Comissão/Grécia (C-407/09, EU:C:2011:196, n.º 42), Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 131), e Comissão/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834, n.º 78).

83 — Acórdãos Comissão/Grécia (C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 116), Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 58), e Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 120).

84 — Acórdão Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 59).

154. Acresce que no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) se constatou ainda a verificação de um incumprimento geral e persistente de obrigações em matéria de resíduos, que em parte existiam desde o termo do prazo de transposição da Primeira Diretiva «resíduos», ou seja, desde 1977, e no que tange à diretiva «aterros» desde pelo menos 2002. Por isso, importa também ter em conta que no presente caso se trata de infrações mantidas durante um lapso de tempo excecionalmente longo[85].

155. Por outro lado, há que reconhecer que a recuperação de aterros ilegais já encerrados, em especial, pode ser muito complexa, e que em princípio se justifica estabelecer prioridades, de modo a tratar primeiro casos que apresentem riscos ambientais particularmente graves.

156. Neste sentido, afigura-se adequado que a Comissão proponha a aplicação do coeficiente de duração máximo de que dispõe segundo o seu sistema, ou seja 3. Mas não é necessário extravasar o limite de 3 previsto no seu modelo e escolher um coeficiente ainda mais elevado[86].

157. Por fim, a avaliação da gravidade do incumprimento constitui a tarefa mais exigente.

158. Decorre da jurisprudência que a inexecução de um acórdão reveste um especial grau de gravidade quando é suscetível de prejudicar o ambiente, cuja preservação faz parte dos próprios objetivos da política da União, como resulta do artigo 191.º TFUE[87]. O Tribunal de Justiça também já decidiu que a longa duração do incumprimento da legislação em matéria de resíduos confere gravidade adicional à violação[88], apesar de esta circunstância já ser chamada à colação no quadro da determinação do coeficiente de duração e, por conseguinte, se verificar, quanto a ela, uma dupla ponderação.

159. A tudo acresce que não se trata de casos concretos isolados, mas sim de uma prática generalizada. Se a Comissão tivesse apresentado ao Tribunal de Justiça todos os casos, de forma autonomizada, então afigurar-se-ia razoável propor, por cada aterro a recuperar ou a autorizar de novo, a aplicação de um coeficiente de gravidade de pelo menos 1, o que faria com que se atingisse uma soma de pelo menos 198. No primeiro processo relativo à aplicação de uma sanção pecuniária compulsória a Comissão chegou mesmo a propor, numa situação em que estava em causa a exploração de um único aterro ilegal, no qual também se encontravam abandonados resíduos perigosos, a aplicação de um coeficiente de gravidade de 6[89].

160. Por conseguinte, propor, no âmbito da execução de um acórdão referente a uma prática generalizada, que se verifica em centenas de casos concretos, a aplicação de um coeficiente de gravidade de 8 em vez de 198, ou mesmo mais elevado, constitui um «desconto de quantidade»[90], cuja justificação pode ser posta em causa. Mas, por outro lado, o objetivo da sanção pecuniária compulsória não é compensar um dano ou constituir uma pena adequada ao caso[91]. Destina-se, isso sim, a incitar a execução do primeiro acórdão e a impedir novos incumprimentos. Neste sentido, pode justificar-se não aumentar o coeficiente de gravidade na proporção direta dos casos concretos em causa.

85 — V. acórdãos Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 122), e Comissão/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827, n.º 38).

86 — V., quanto a esta possibilidade, o acórdão Comissão/França (C-177/04, EU:C:2006:173, n.º 71).

87 — Acórdãos Comissão/Grécia (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:2000:356, n.º 94), Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 77), Comissão/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834, n.º 72), e Comissão/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659, n.º 56).

88 — Acórdão Comissão/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827, n.º 38).

89 — Conclusões apresentadas pelo advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo Comissão/Grécia (Kouroupitos, C-387/97, EU:C:1999:455, n.º 101).

90 — Em vez do valor diário de 256 819,20 euros, proposto pela Comissão a título de sanção pecuniária compulsória, estaria em causa o valor diário de 6 356 275,20 euros, caso se aplicasse o coeficiente de gravidade de 198.

91 — V. acórdão Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, em especial o n.º 91).

161. Seja como for, releva em abono da Itália o facto de o presente processo - diferentemente do que foi alegado pela Comissão - já não ter por objeto a exploração de aterros ilegais, mas sim apenas a sua recuperação e a nova autorização de aterros que se mantiveram em funcionamento, nos termos previstos na diretiva «aterros». Nestes dois domínios vislumbram-se progressos significativos, tomando-se como referência quer a situação descrita no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), quer o termo do prazo fixado no parecer fundamentado, quer ainda o momento da propositura da ação. Extrai-se, daqui, que a necessidade de aumentar a pressão exercida sobre a Itália, através da aplicação da sanção pecuniária compulsória, não é muito elevada.

162. Pelo exposto, afigura-se-me adequado reduzir significativamente o coeficiente de gravidade proposto pela Comissão, de 8 para 5.

163. Procedendo-se à multiplicação do valor-base de 650 euros por um fator «n» de 16,57, relativo à capacidade de pagamento, por um coeficiente de gravidade de 5 e por um coeficiente de duração de 3, obtém-se uma sanção pecuniária compulsória diária de 161 557,50 euros.

164. A fim de facilitar a redução gradual da sanção pecuniária compulsória, tendo em conta o peso atribuído a cada incumprimento parcial, proponho arredondar o referido valor para 158 200 euros. Este valor é divisível pela soma ponderada dos vários incumprimentos individualmente considerados, ou seja, 226 [92]. Logo que tenha sido recuperado um aterro ilegal encerrado, que contenha resíduos perigosos, pode reduzir-se o acima mencionado valor em 2 100 euros, no termo da recuperação de qualquer outro aterro em 700 euros, e após cada nova concessão de autorização a aterro que se tenha mantido em exploração, ao abrigo da diretiva «aterros», em 1 400 euros. Desta forma, após integral cessação de todas as infrações parcelares ao acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), apuradas neste processo, não será devida qualquer sanção pecuniária compulsória.

165. Caso a Itália, até à prolação do acórdão no presente processo, venha a fazer cessar outros incumprimentos parciais, deve demonstrá-lo de imediato à Comissão. Desta forma, a sanção pecuniária compulsória fica imediatamente reduzida, de acordo com os mencionados critérios.

166. Por conseguinte, há que condenar a Itália no pagamento à Comissão, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», até integral execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), de uma sanção pecuniária compulsória no valor diário de 158 200 euros. Este valor-base deve ser reduzido em 2 100 euros, sempre que a Itália demonstre à Comissão ter recuperado um aterro ilegal encerrado, que contenha resíduos perigosos, em 700 euros, sempre que demonstre ter recuperado qualquer outro aterro, e em 1 400 euros, sempre que demonstre ter concedido nova autorização a aterro que se tenha mantido em exploração, ao abrigo da diretiva «aterros».

b) Quanto ao processo C-378/13, Comissão/Grécia

167. É certo que a Grécia fez progressos entre o termo do prazo fixado no convite adicional para a apresentação de observações e a audiência. Contudo, continuam a ser utilizados 70 aterros ilegais e subsistem 223 aterros ilegais encerrados a carecer de recuperação.

168. Consequentemente, a condenação da República Helénica no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória constitui um meio financeiro adequado a persuadi-la a tomar as medidas necessárias para pôr termo ao incumprimento verificado e assegurar a execução completa do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592) [93].

92 — V. n.º 148, *supra*.

93 — V. acórdãos Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 45), Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 114), e Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 45).

169. Tal como no caso da Itália, impõe-se começar por fixar um valor-base, a reduzir à medida que for sendo dada execução ao acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592) (v. *infra*, alínea i). Contudo, o reconhecimento da execução integral quanto ao encerramento de aterros ilegais suscita problemas específicos (v. *infra*, alínea ii).

i) Quanto ao valor-base da sanção pecuniária compulsória

170. Segundo a Comissão, o montante da sanção pecuniária compulsória diária deve ser calculado multiplicando o montante de base dessa sanção, que é idêntico para todos os Estados-Membros, ou seja, 640 euros por dia, pelo coeficiente de gravidade da infração fixado em 9 (numa escala de 1 a 20), por um coeficiente de duração, que é de 3 no caso em apreço (numa escala de 1 a 3), e por um fator «n» que represente a capacidade de pagamento da Grécia, a saber, 4,12. O montante obtido com a aplicação deste método é de 71 193,60 euros por dia.

171. Também no caso da Grécia importa utilizar no cálculo da sanção pecuniária compulsória os dados atualizados fornecidos pela Comissão, na sua comunicação de 21 de novembro de 2013[94 95]. Dentro desta linha, obtém-se um valor-base de 650 euros e, em virtude da persistente crise económica na Grécia, um fator «n» de capacidade de pagamento ligeiramente inferior, de 3,87.

172. No que tange ao coeficiente de duração, é certo que a condenação da Grécia é ainda mais antiga, em dois anos, que a condenação da Itália. Contudo, em comparação com a Itália, abona a favor da Grécia o facto de este Estado-Membro não se encontrar vinculado aos deveres em matéria de resíduos, que decorrem do direito da União, desde 1977, mas sim apenas a partir do momento da sua adesão, em 1 de janeiro de 1981. Deste modo, também se afigura adequado adotar no caso da Grécia o proposto coeficiente de duração, de 3.

173. O incumprimento constatado no acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592) tem uma amplitude jurídica mais limitada do que o incumprimento imputado à Itália. O Tribunal de Justiça não constatou nem uma violação da diretiva relativa aos resíduos perigosos, nem uma violação da diretiva «aterros». Não obstante, no caso da Grécia, diferentemente do que sucede em Itália, continuam a ser utilizados aterros ilegais, pelo que é elevada a probabilidade de surgirem novos efeitos negativos sobre o ambiente e riscos para a saúde. Além disso, na Grécia permanecem por recuperar quase 300 aterros, ou seja, aproximadamente 50% mais que em Itália, apesar de a Grécia ser um Estado-Membro consideravelmente mais pequeno. Por esta razão, importa reduzir o coeficiente de gravidade proposto pela Comissão, mas apenas para 7,5.

174. Procedendo-se à multiplicação do valor-base de 650 euros por um fator «n» de 3,87, relativo à capacidade de pagamento, por um coeficiente de gravidade de 7,5 e por um coeficiente de duração de 3, obtém-se uma sanção pecuniária compulsória diária de 56 598,75 euros.

175. No quadro da redução da sanção pecuniária compulsória deve-se aplicar o fator de 1 por cada recuperação e por cada encerramento. A soma destes fatores ascende a 363, tomando-se aqui em consideração 223 aterros já encerrados, que contudo carecem ainda de recuperação, e 70 aterros que carecem de encerramento e de recuperação. Desta forma, convém, por uma questão de simplificação, arredondar a sanção pecuniária compulsória diária para 54 450 euros, reduzindo-se este valor em 150 euros sempre que se demonstre ter-se encerrado ou recuperado um aterro ilegal.

94 — C(2013) 8101 final, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/c_2013_8101_en.pdf.

95 — V. n.º 152, *supra*.

ii) Quanto ao reconhecimento do encerramento de aterros

176. Contudo, a Comissão salienta, com razão, que o encerramento de aterros ilegais apresenta o risco de serem substituídos por novas situações de abandono não controlado de resíduos. Este risco tem de ser considerado no âmbito da redução da sanção pecuniária compulsória.

177. Afigura-se de difícil concretização prática o método proposto pela Comissão no procedimento escrito, de calcular o valor da sanção pecuniária compulsória com base no número de aterros ilegais, ou seja em função dos aterros ilegais já conhecidos que continuam a ser utilizados, bem como de novos aterros ilegais que substituem os encerrados. É que então poder-se-ia recear que fossem dissimulados novos aterros ilegais, substitutos dos anteriores. E precisamente no caso das ilhas gregas existe ainda o risco de os resíduos serem descontroladamente descarregados no mar, sem que disso se consiga ter conhecimento em tempo útil.

178. Por conseguinte, é mais eficaz a proposta que a Comissão apresentou no decurso da audiência, no sentido de apenas se aceitar o encerramento de determinado aterro ilegal caso seja simultaneamente demonstrado que existe e é efetivamente utilizada uma capacidade suficiente de aproveitamento ou eliminação legal de resíduos. Pois se não existir essa capacidade os resíduos gerados terão necessariamente de ser abandonados ilegalmente.

iii) Conclusão intercalar

179. Há que condenar a República Helénica no pagamento à Comissão, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», até integral execução do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592), de uma sanção pecuniária compulsória no valor diário de 54 450 euros. Este valor-base deve ser reduzido em 150 euros, sempre que a Grécia apresente à Comissão a prova do encerramento de um aterro ilegal, bem como da disponibilização e utilização de capacidades suficientes de aproveitamento ou eliminação legal de resíduos, ou de recuperação de um aterro ilegal encerrado.

2. Quanto à quantia fixa

180. Segundo jurisprudência constante, pode ser aplicada, para além de uma sanção pecuniária compulsória, uma quantia fixa [96]. Essa aplicação de uma quantia fixa deve, em cada caso, depender de todos os elementos pertinentes relacionados tanto com as características do incumprimento verificado como com a conduta do Estado-Membro demandado no processo iniciado com base no artigo 260.º TFUE [97]. Neste aspeto, esta disposição investe o Tribunal de Justiça de um amplo poder de apreciação para decidir da aplicação de uma sanção desta natureza [98].

181. A Comissão propõe calcular esta quantia fixa multiplicando o montante fixo de base de 210 euros por dia pelo coeficiente de gravidade e pelo fator «n», sendo que os valores concretos destas duas últimas parcelas corresponderiam aos que foram sugeridos para efeitos de cálculo da sanção pecuniária compulsória, bem como ainda pelo número de dias que já decorreram desde a prolação do primeiro acórdão.

96 — Acórdãos Comissão/França (C-304/02, EU:C:2005:444, n.os 80 a 86), Comissão/Grécia (C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 143), e Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 140).

97 — Acórdãos Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 62), Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 141), e Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 58).

98 — Acórdãos Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 141), Comissão/Irlanda (C-374/11, EU:C:2012:827, n.º 47), e Comissão/Suécia (C-270/11, EU:C:2013:339, n.º 40).

a) Quanto ao processo C-196/13, Comissão/Itália

182. Atualizando-se estes dados em linha com a proposta que fiz a propósito da sanção pecuniária compulsória a aplicar à Itália, utilizando-se portanto o valor-base mais elevado, de 220 euros, previsto na mais recente comunicação da Comissão, o fator «n» de 16,57 para a capacidade de pagamento e o coeficiente de gravidade de 5, obtém-se um valor-base de 18 227 euros. À data da apresentação das presentes conclusões, decorridos portanto 2 687 dias após a prolação do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), resulta daqui um valor de 48 975 949 euros. Se o acórdão for proferido aproximadamente quatro meses após a apresentação das conclusões, será então imaginável aplicar-se uma quantia fixa de 51 163 189 euros.

183. Contudo, coloca-se a questão de saber se este valor é adequado.

184. Para além das ponderações que já fiz, no contexto da sanção pecuniária compulsória, importa ainda ter presente que, de acordo com a jurisprudência, impõe-se considerar, para efeitos de fixação da quantia fixa, a «conduta» do Estado-Membro em causa [99].

185. Caso se considere que a mesma abrange a postura assumida pelo Estado-Membro em matéria de reconhecimento da sua responsabilidade pelo incumprimento do direito da União, poder-se-á invocar contra a Itália o facto de ter criticado o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). Estas críticas incidiram em especial sobre as provas apresentadas e a alegada falta de exatidão das constatações do Tribunal de Justiça.

186. Acontece que estas alegações constituem a consequência lógica da tese jurídica italiana. O princípio da tutela jurisdicional efetiva, de que também beneficiam os Estados-Membros, impede, porém, que se agravem sanções pelo simples facto de um Estado-Membro defender as suas teses jurídicas, ainda que o Tribunal de Justiça as não partilhe. A questão será diferente se um Estado-Membro assumir posições manifestamente erradas, com o único fim de entorpecer o bom andamento do processo. As teses jurídicas propugnadas pela Itália são, contudo, defensáveis, até porque em alguns pontos o acórdão a executar carece efetivamente de interpretação.

187. Já as lacunas ao nível da cooperação com a Comissão e o Tribunal de Justiça devem, em qualquer caso, ser devidamente sopesadas [100]. Neste sentido, é particularmente relevante o facto de a Itália só no âmbito da resposta ao parecer fundamentado ter tentado apresentar informações mais completas. Neste sentido, não surpreende que estas informações fossem em parte erradas, tendo carecido de frequentes correções e aditamentos, mesmo já no âmbito do processo junto do Tribunal de Justiça [101].

188. Além disso, o Tribunal de Justiça já realçou, neste contexto, que uma repetição de comportamentos ilegais de um Estado-Membro num setor específico pode constituir um indicador de que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas ao direito da União é de natureza a requerer a adoção de uma medida dissuasória como a imposição de uma quantia fixa [102]. Ora, o Tribunal de Justiça já condenou a Itália em mais de 20 processos por violações da legislação em matéria de resíduos [103].

189. Pelo exposto, considero adequado aumentar a quantia fixa, no presente caso, em aproximadamente 9 milhões de euros, para 60 milhões de euros.

99 — V. acórdãos enunciados na nota 96.

100 — Acórdão Comissão/Grécia (C-407/09, EU:C:2011:196, n.º 33).

101 — V. n.º 48, *supra*.

102 — Acórdãos Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 69), Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 90), Comissão/Irlanda (C-279/11, EU:C:2012:834, n.º 70), e Comissão/Espanha (C-184/11, EU:C:2014:316, n.º 78).

103 — O primeiro acórdão Comissão/Itália (30/81 a 34/81, EU:C:1981:317) tinha por objeto a falta de transposição de diversas diretivas relativas a resíduos e o último acórdão Comissão/Itália (C-297/08, EU:C:2010:115) incidia sobre deficiências relevantes na gestão dos resíduos na Campânia.

b) Quanto ao processo C-378/13, Comissão/Grécia

190. No caso da Grécia importa multiplicar o valor-base de 220 euros pelo fator «n» de 3,87, relativo à capacidade de pagamento, e por um coeficiente de gravidade de 7,5. Daqui resulta um valor diário de 6 385,50 euros. O mesmo, multiplicado pelos 3 258 dias decorridos desde a prolação do acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592) até à data da apresentação das presentes conclusões, ascende a 20 803 959 euros. Se o acórdão for lido quatro meses depois este valor terá então atingido 21 570 219 euros.

191. Nada há a apontar à conduta da Grécia, no que concerne à sua cooperação com a Comissão. Não obstante, importa ter em conta que também a Grécia já foi várias vezes condenada por problemas relacionados com a legislação em matéria de resíduos. Em particular, é de salientar aqui a primeira aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, por força do aterro ilegal de Kouroupitos, em Creta [104].

192. Dentro desta linha, sugiro aplicar à Grécia uma quantia fixa de 22 milhões de euros.

VI – **Despesas**

193. Por força do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

194. A Comissão requereu no processo C-196/13 a condenação da República Italiana, e esta ficou maioritariamente vencida. Na parte em que obteve vencimento, ainda assim não forneceu a totalidade das informações úteis durante o procedimento pré-contencioso. Por conseguinte, deve ser condenada a suportar a totalidade das despesas deste processo [105].

195. A Grécia deve suportar as despesas do processo C-378/13, atenta a sua total sucumbência.

VII – **Conclusão**

196. Proponho ao Tribunal de Justiça decidir o seguinte, no processo C-196/13, Comissão/Itália:

1) A República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.°, 8.° e 9.° da Diretiva 75/442/CEE relativa aos resíduos, na redação da Diretiva 91/156/CEE, do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689/CEE relativa aos resíduos perigosos e do artigo 14.º da Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros, bem como do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, por em 30 de setembro de 2009, quando terminou o prazo fixado pela Comissão Europeia em parecer fundamentado, não ter adotado todas as medidas necessárias para executar o acórdão Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250).

2) A República Italiana é condenada no pagamento à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», até executar integralmente o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), de uma sanção pecuniária compulsória no valor diário de 158 200 euros. Este valor-base deve ser reduzido em 2 100 euros, sempre que a Itália demonstre à Comissão ter recuperado um aterro ilegal encerrado, que contenha resíduos perigosos, em 700 euros, sempre que demonstre ter recuperado qualquer outro aterro, e em 1 400 euros, sempre que demonstre ter concedido uma nova autorização a um aterro que se tenha mantido em exploração, ao abrigo da Diretiva 1999/31/CE.

104 — Acórdão Comissão/Grécia (C-387/97, EU:C:2000:356).

105 — V. acórdãos Comissão/Luxemburgo (C-32/05, EU:C:2006:749, n.º 87), e Comissão/Espanha (C-151/12, EU:C:2013:690, n.º 57).

3) A República Italiana é condenada no pagamento à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», de uma quantia fixa de 60 milhões de euros.

4) A ação é julgada improcedente quanto ao restante.

5) A República Italiana suporta as despesas do processo.

197. No processo C-378/13, Comissão/Grécia, o Tribunal de Justiça deve decidir nos seguintes termos:

1) A República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.°, 8.° e 9.° da Diretiva 75/442/CEE relativa aos resíduos, na redação da Diretiva 91/156/CEE, bem como do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, por em 29 de dezembro de 2010, quando terminou o prazo fixado pela Comissão Europeia em parecer fundamentado, não ter adotado todas as medidas necessárias para executar o acórdão Comissão/Grécia (C-502/03, EU:C:2005:592).

2) A República Helénica é condenada no pagamento à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», até executar integralmente o acórdão Comissão/Grécia (EU:C:2005:592), de uma sanção pecuniária compulsória no valor diário de 54 450 euros. Este valor-base deve ser reduzido em 150 euros, sempre que este Estado-Membro apresente à Comissão a prova do encerramento de um aterro ilegal, bem como da disponibilização e utilização de capacidades suficientes de aproveitamento ou eliminação legal de resíduos, ou de recuperação de um aterro ilegal encerrado.

3) A República Helénica é condenada no pagamento à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», de uma quantia fixa de 22 milhões de euros.

4) A República Helénica suporta as despesas do processo.