



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

2 de dezembro de 2014 *

«Incumprimento de Estado — Diretivas 75/442/CEE, 91/689/CEE e 1999/31/CE — Gestão de resíduos — Acórdão do Tribunal de Justiça que declara um incumprimento — Inexecução — Artigo 260.º, n.º 2, TFUE — Sanções pecuniárias — Sanção pecuniária compulsória — Quantia fixa»

No processo C-196/13,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE entrada em 16 de abril de 2013,

Comissão Europeia, representada por D. Recchia, A. Alcover San Pedro e E. Sanfrutos Cano, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Fiengo, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh (relator), C. Vajda e S. Rodin, presidentes de secção, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 3 de junho de 2014,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 4 de setembro de 2014,

profere o presente

* Língua do processo: italiano.

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
 - declarar que, ao não adotar todas as medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250), no qual o Tribunal de Justiça declarou que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, 8.º e 9.º da Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39), conforme alterada pela Diretiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de março de 1991 (JO L 78, p. 32, a seguir «Diretiva 75/442»), do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos (JO L 377, p. 20), e do artigo 14.º, alíneas a) a c), da Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO L 182, p. 1), esse Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE;
 - condenar a República Italiana no pagamento à Comissão de uma sanção pecuniária compulsória de 256 819,20 euros, por cada dia de atraso na execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), a contar do dia da prolação do presente acórdão;
 - condenar a República Italiana no 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) e até ao dia da prolação do presente acórdão; e
 - condenar a República Italiana nas despesas.

Quadro jurídico

Diretiva 75/442

- 2 Nos termos do artigo 4.º da Diretiva 75/442:

«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.»

- 3 O artigo 8.º desta diretiva impunha aos Estados-Membros tomarem 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 da referida diretiva ou proceda ele próprio ao respetivo aproveitamento ou eliminação, em conformidade com o disposto na mesma diretiva.
- 4 O artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 75/442 previa que, para efeitos da aplicação, designadamente, do artigo 4.º desta diretiva, qualquer estabelecimento ou empresa que efetuasse operações de eliminação de resíduos devia obter uma autorização da autoridade competente encarregada da aplicação das disposições da referida diretiva. O artigo 9.º, n.º 2, da mesma diretiva especificava que essas

autorizações podiam ser concedidas por um período determinado, ser renovadas, vir acompanhadas de condições e obrigações ou, nomeadamente nos casos em que o método de eliminação previsto não era aceitável do ponto de vista da proteção do ambiente, ser recusadas.

- 5 A Diretiva 75/442 foi revogada e substituída pela Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos (JO L 114, p. 9), que foi revogada e substituída pela 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). Os artigos 4.º, 8.º e 9.º da Diretiva 75/442 são reproduzidos, em substância, nos artigos 13.º, 15.º, 23.º e 36.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98.

Diretiva 91/689

- 6 O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689 dispunha:

«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.»

- 7 A referida diretiva foi revogada pela Diretiva 2008/98. O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689 é, em substância, reproduzido no artigo 35.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2008/98.

Diretiva 1999/31

- 8 O artigo 14.º, alíneas a) a c), da Diretiva 1999/31 prevê:

«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 no 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 [da alínea g)] do artigo 7.º e do artigo 13.º, os aterros que não tenham obtido uma licença 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 [ou seja, o mais tardar em 16 de julho de 2009].»
- 9 Por força do artigo 18.º, n.º 1, desta diretiva, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a esta o mais tardar em 16 de julho de 2001, ou seja, dois anos após a sua entrada em vigor, e do facto informarão imediatamente a Comissão.

Acórdão Comissão/Itália

- 10 No seu acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), proferido em 26 de abril de 2007, o Tribunal de Justiça julgou procedente a ação por incumprimento proposta pela Comissão nos termos do artigo 226.º CE, após ter declarado que a República Italiana não tinha cumprido, de uma forma geral e persistente, as obrigações relativas à gestão de resíduos que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, 8.º e 9.º da Diretiva 75/442, do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689 e do artigo 14.º, alíneas a) a c), da Diretiva 1999/31, ao não tomar todas as medidas necessárias para a execução dessas disposições.

Procedimento pré-contencioso

- 11 No âmbito da fiscalização da execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), a Comissão pediu, por ofício de 8 de maio de 2007, às autoridades italianas que descrevessem as medidas que estas tinham adotado para dar execução a esse acórdão. Em 11 de junho de 2007, teve lugar em Bruxelas uma reunião entre os serviços da Comissão e as autoridades italianas durante a qual estas últimas se comprometeram a fornecer à Comissão a lista atualizada das medidas necessárias para dar cumprimento ao referido acórdão.
- 12 Por ofícios de 10 de julho de 2007, 26 de setembro de 2007, 31 de outubro de 2007 e 26 de novembro de 2007, as autoridades italianas apresentaram, nomeadamente, o sistema legislativo repressivo nacional em matéria de gestão de resíduos e certas iniciativas relativas a essa gestão, bem como uma síntese, região por região, da situação dos locais recenseados no relatório do Corpo Forestale dello Stato (organismo do Estado responsável pelas florestas, a seguir «CFS») do ano de 2002.
- 13 Por considerar que a República Italiana lhe tinha comunicado de forma incompleta as medidas tomadas para executar o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), a Comissão enviou a esta última uma notificação para cumprir, em 1 de fevereiro de 2008, na qual a convidou a apresentar as suas observações a esse respeito num prazo de dois meses. Entre 10 de abril de 2008 e 26 de maio de 2008, esse Estado-Membro comunicou à Comissão, por diversas vezes, novos dados relativos a cada uma das regiões italianas e às províncias autónomas de Trento e de Bolzano, e informações sobre o novo sistema nacional de vigilância do território.
- 14 Durante uma reunião que teve lugar em Bruxelas, em 24 de setembro de 2008, e num ofício de 12 de novembro de 2008, a Comissão criticou o teor das informações que a República Italiana comunicou. Após análise dos diversos documentos que esse Estado-Membro lhe enviou em seguida, a Comissão endereçou-lhe, em 26 de junho de 2009, com base no artigo 228.º, n.º 2, CE, um parecer fundamentado no qual concluía pela persistência do incumprimento geral que tinha sido declarado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).
- 15 A pedido da República Italiana, o prazo que lhe foi imposto pela Comissão para dar resposta a esse parecer fundamentado foi prorrogado até 30 de setembro de 2009. Em 1 de outubro de 2009, a Comissão recebeu a resposta desse Estado-Membro. Na sequência dessa resposta, o referido Estado-Membro comunicou-lhe, entre 13 de outubro de 2009 e 19 de fevereiro de 2013, outros documentos atualizados relativos à execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).
- 16 Em primeiro lugar, à luz dos elementos transmitidos pela República Italiana, a Comissão considerou que esse Estado-Membro não tinha ainda tomado todas as medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), na medida em que 218 locais, que se encontram no território de 18 das 20 regiões italianas, não estavam em conformidade com os artigos 4.º e 8.º da Diretiva 75/442. Em segundo lugar, a Comissão deduziu da existência desses 218 locais ilegais que deviam necessariamente existir locais em funcionamento sem uma autorização, em violação do artigo 9.º dessa diretiva. Em terceiro lugar, a Comissão considerou que 16 desses 218 locais não conformes continham resíduos perigosos sem que neles fosse respeitado o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva

91/689. Em último lugar, a Comissão considerou que a República Italiana não tinha feito prova, no que respeita a cinco dos aterros existentes à data de 16 de julho de 2001, de que estes tinham sido objeto de um plano de ordenamento ou de uma medida definitiva de encerramento, em conformidade com o artigo 14.º da Diretiva 1999/31.

- 17 Por considerar que a República Italiana não tomou, no prazo que lhe foi imposto no parecer fundamentado, como prorrogado pela Comissão, todas as medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), a Comissão propôs, em 16 de abril de 2013, a presente ação.

Desenvolvimentos ocorridos durante o presente processo

- 18 Por carta de 10 de abril de 2014, o Tribunal de Justiça pediu à República Italiana e à Comissão que fornecessem, o mais tardar até 16 de maio de 2014, informações atualizadas sobre a execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). Também deviam ser especificados os novos aterros recenseados após o ano de 2002 mencionados pelas partes nas suas peças processuais.
- 19 Na sua resposta, a República Italiana estabeleceu uma síntese atualizada das intervenções feitas nos 218 locais visados pela Comissão na sua petição. Esse Estado-Membro também forneceu uma lista de 71 novos locais que, em seu entender, embora não estivessem identificados no relatório do CFS do ano de 2002, são visados pelas acusações da Comissão.
- 20 Por sua vez, a Comissão afirmou, em primeiro lugar, na sua resposta ao pedido de informações do Tribunal de Justiça e durante a audiência, que, segundo as informações mais recentes de que dispunha, 198 locais ainda não estão em conformidade com o artigo 4.º da Diretiva 75/442 e que, entre esses, dois locais também não em conformidade com os artigos 8.º e 9.º dessa diretiva e catorze não estão em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689. Em seguida, decorria das informações trocadas durante uma reunião que tinha tido lugar em 23 de maio de 2014 entre as autoridades italianas e a Comissão que só dois aterros ainda não estavam em conformidade com o artigo 14.º da Diretiva 1999/31. Por último, nenhum novo local recenseado pelas autoridades italianas era objeto da presente ação.

Quanto à admissibilidade da ação

Argumentos das partes

- 21 A República Italiana contesta a admissibilidade da presente ação, em primeiro lugar, ao sustentar que as fontes de informação nas quais a Comissão se apoia para fundamentar a sua ação, nomeadamente, os relatórios do CFS e as declarações feitas por esse Estado-Membro durante encontros informais com a Comissão, não podem servir de fundamento a uma ação nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, na medida em que as sanções pecuniárias suscetíveis de serem aplicadas no âmbito de tal processo se referem a incumprimentos específicos a cada aterro ilícito.
- 22 Em segundo lugar, esse Estado-Membro acusa a Comissão de ter alargado o âmbito da presente ação ao tomar em conta na apreciação das medidas que devem ser tomadas pelas autoridades italianas, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, novos locais que não figuram no relatório do CFS.
- 23 Em terceiro lugar, através de uma nota de 14 de junho de 2011 enviada à República Italiana, a Comissão terá resumido o objeto do litígio de uma forma diferente da que foi adotada para a redação do parecer fundamentado, pelo que deveria ter emitido um novo parecer fundamentado.

- 24 Em quarto lugar, a República Italiana alega que o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) não faz nenhuma referência às insuficiências que afetam a legislação italiana e que a Comissão não identificou as disposições específicas dessa legislação que considera inadequadas. Na falta de tais indicações, a República Italiana não teria a possibilidade de se defender e a ação seria inadmissível. De qualquer modo, a aplicação da regulamentação nacional em causa tornar-se-ia difícil pela complexidade da situação a resolver.
- 25 Em quinto lugar, a República Italiana considera que fez sempre prova da maior diligência para pôr termo ao incumprimento declarado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). Por conseguinte, esse Estado-Membro conclui pela improcedência da presente ação.
- 26 Por sua vez, a Comissão recorda, em primeiro lugar, que o Tribunal de Justiça já declarou, no seu acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), que o relatório do CFS pode ser considerado uma fonte válida de informações para efeitos da instauração de um processo de infração e que as discussões a esse respeito, durante as reuniões entre a Comissão e as autoridades italianas, tiveram por base esse documento.
- 27 Em segundo lugar, a Comissão alega que é totalmente legítimo tomar em conta, à data da execução do acórdão, outros locais não conformes conhecidos pelas administrações competentes na medida em que esses locais são abrangidos necessariamente pelo incumprimento geral e persistente declarado no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).
- 28 Em terceiro lugar, a nota de 14 de junho de 2011 descrevia simplesmente a situação tal como tinha evoluído depois do envio do parecer fundamentado. Por conseguinte, não teria sido necessário enviar à República Italiana um novo parecer fundamentado.
- 29 Em quarto lugar, seria fundamental que a República Italiana dispusesse de um quadro legislativo adequado a uma boa gestão de resíduos. A este respeito, as próprias autoridades italianas terão considerado que uma alteração legislativa permitiria a execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).
- 30 Em quinto lugar, a Comissão alega que só após o envio do parecer fundamentado as autoridades italianas começaram a apresentar-lhe informações coerentes e credíveis.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 31 Uma vez que não se refere à admissibilidade da ação da Comissão, o argumento da República Italiana relativo à força probatória dos elementos nos quais a Comissão se apoiou no âmbito do presente processo, nomeadamente o relatório do CFS e as declarações desse Estado-Membro, deve ser rejeitado.
- 32 No que respeita ao fundamento da inadmissibilidade suscitado pela República Italiana, relativo à indicação de novos locais não conformes na petição da Comissão, importa referir que o procedimento previsto no artigo 260.º, n.º 2, TFUE deve ser considerado um processo judicial especial de execução de acórdãos do Tribunal de Justiça, ou seja, um processo executivo. Consequentemente, só podem ser tratados no seu âmbito os incumprimentos de obrigações que incumbem ao Estado-Membro por força dos Tratados, que tenham sido declarados pelo Tribunal de Justiça com base no artigo 258.º TFUE (v. acórdão Comissão/Alemanha, C-95/12, EU:C:2013:676, n.º 23).
- 33 Todavia, no caso em apreço, há que recordar que, no seu acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), o Tribunal de Justiça constatou um incumprimento de natureza geral e persistente, apoiando-se não apenas no relatório do CFS do ano de 2002 mas também noutros elementos de informação, como relatórios elaborados por comissões parlamentares nacionais de inquérito ou documentos oficiais

provenientes, em especial, das autoridades regionais. Nestas condições, na medida em que, no âmbito da presente ação, a República Italiana se limita a acusar a Comissão de ter visado locais que não figuravam no relatório do CFS, o referido argumento deve ser rejeitado e esses locais devem ser considerados necessariamente abrangidos pelo incumprimento geral e persistente declarado à data da primeira ação proposta nos termos do artigo 226.º CE (atual artigo 258.º TFUE) (v., por analogia, no âmbito de uma ação nos termos do artigo 226.º CE, acórdão Comissão/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, n.ºs 37 a 39).

- 34 Quanto à conclusão que a República Italiana retira da nota de 14 de junho de 2011, segundo a qual a Comissão alargou o objeto do litígio relativamente ao do parecer fundamentado, constitui jurisprudência constante que o objeto do litígio não pode ser alargado a obrigações não referidas no parecer fundamentado, sob pena de violação das formalidades essenciais que garantem a regularidade do processo, uma vez que a Comissão está obrigada a especificar, no parecer fundamentado emitido com base no artigo 228.º, n.º 2, CE, os pontos em que o Estado-Membro em causa não executou o acórdão do Tribunal de Justiça que declara o incumprimento (v. acórdão Comissão/Portugal, C-457/07, EU:C:2009:531, n.º 60).
- 35 Ora, no caso em apreço, como referiu a advogada-geral no n.º 35 das suas conclusões, há que declarar que a República Italiana não justifica que as obrigações visadas no parecer fundamentado emitido no âmbito do presente processo terão sido alteradas pela referida nota. O fundamento de inadmissibilidade relativo a essa mesma nota deve, portanto, ser rejeitado.
- 36 Além disso, ao afirmar a necessidade, para a República Italiana, de alterar a sua legislação para efeitos da execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), a Comissão não invoca uma obrigação cuja violação não foi declarada pelo Tribunal de Justiça nesse acórdão, mas limita-se a indicar, para demonstrar o incumprimento imputado, a natureza das medidas que, segundo a Comissão, esse Estado-Membro deve tomar para executar o referido acórdão.
- 37 Quanto ao argumento segundo o qual a República Italiana cooperou com a Comissão ao longo de todo o processo, basta dizer que, se esta circunstância, admitindo que está demonstrada, pode ser tomada em consideração ao determinar as sanções pecuniárias, a mesma não é suscetível de afetar a admissibilidade da ação.
- 38 Resulta das considerações expostas que a ação é admissível.

Quanto ao incumprimento

Argumentos das partes

- 39 A Comissão considera, à luz das informações transmitidas pelas autoridades italianas na sua resposta de 1 de outubro de 2009 e daquelas, complementares, que figuram numa nota de 30 de outubro de 2009, que, no termo da prorrogação do prazo fixado no parecer fundamentado, em todo o território da República Italiana existiam, com exceção da Região do Vale de Aosta, entre 368 e 422 locais que não estavam em conformidade com os artigos 4.º, 8.º e 9.º da Diretiva 75/442. Entre 15 e 23 desses locais que continham resíduos perigosos também não estavam em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689. A Comissão explica que, segundo essas informações, os trabalhos de recuperação ou de reabilitação estavam, consoante os locais, inacabados, apenas programados ou permaneciam por prever. Outros locais foram bloqueados.

- 40 A Comissão alega que a República Italiana deveria ter aplicado medidas estruturais de caráter geral e duradouro para evitar o incumprimento geral e persistente declarado pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). A declaração de um incumprimento desta natureza mostra que o sistema repressivo previsto pela regulamentação nacional era inadequado e terá, além disso, conduzido as autoridades italianas a prever reformá-lo para efeitos da execução desse acórdão.
- 41 A Comissão precisou, durante a audiência, que o desacordo entre as partes tem por objeto as obrigações decorrentes do artigo 4.º da Diretiva 75/442 e não o número de locais ilegais. Por força desse artigo 4.º, primeiro parágrafo, a República Italiana estaria obrigada não apenas a retirar os resíduos e a deixar de utilizar os locais em causa como aterros mas também a apreciar em relação a cada local se são necessárias medidas de aproveitamento. Deste modo, embora o artigo 4.º desta diretiva imponha, no seu segundo parágrafo, aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada de resíduos, tais medidas não eram suficientes para cumprir as obrigações decorrentes do seu primeiro parágrafo. Ora, segundo as informações disponíveis à data da audiência, as operações de recuperação e/ou de reabilitação desses locais, situados quase todos nas regiões italianas, estavam ainda em curso.
- 42 Quanto ao artigo 14.º, alíneas a) a c), da Diretiva 1999/31, a Comissão sustenta que, no termo da prorrogação do prazo imposto no parecer fundamentado, pelo menos 93 aterros existentes em 16 de julho de 2001, situados em mais de dez regiões, não cumpriam as exigências desse artigo. Segundo decorre da resposta das autoridades italianas ao parecer fundamentado, para certos locais, não tinha sido apresentado nem aprovado nenhum plano de ordenamento e nenhuma decisão definitiva quanto ao seu encerramento ou à sua desafetação tinha ainda sido tomada. Quanto a outros locais, os dados fornecidos eram incompletos ou imprecisos de modo que, por exemplo, para certos aterros, não tinha sido apresentada prova do seu encerramento ou da sua desafetação à data de expiração do prazo fixado no parecer fundamentado. Ainda em relação a outros aterros, não tinha sido transmitida nenhuma informação.
- 43 Em contrapartida, a República Italiana considera que tomou todas as medidas necessárias para efeitos da execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).
- 44 Antes de mais, alega que as autoridades nacionais tornaram seguros todos os locais e que o artigo 4.º da Diretiva 75/442 não impõe a obrigação de reabilitação ou de recuperação dos locais. Em seguida, não se verificava nenhuma violação dos artigos 8.º e 9.º da Diretiva 75/442, uma vez que a totalidade dos 218 locais qualificados, na sua petição, de não conformes no dia da propositura da ação no Tribunal de Justiça estava inativa na data de expiração do prazo previsto pelo parecer fundamentado. Além disso, a maior parte desses locais estava recuperada ou em curso de reafetação às utilizações de solo tradicionais. Por último, uma vez que os aterros designados pela Comissão como não conformes com o artigo 14.º, alíneas a) a c), da Diretiva 1999/31 estão encerrados, esta disposição já não lhes é aplicável.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 45 A título preliminar, há que recordar que, tendo o Tratado FUE suprimido, no processo por incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, a etapa relativa à formulação de um parecer fundamentado, deve considerar-se como data de referência para apreciar a existência de um incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 1, TFUE a data do termo do prazo fixado na notificação para cumprir, emitida ao abrigo dessa disposição (v. acórdão Comissão/Espanha, C-184/11, EU:C:2014:316, n.º 35 e jurisprudência referida).

- 46 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 (v. acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2014:316, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 47 No presente processo, uma vez que a Comissão emitiu o parecer fundamentado em 26 de junho de 2009 com base no artigo 228.º, n.º 2, CE, a data de referência para apreciar a existência do incumprimento é a do termo, após prorrogação pela Comissão, do prazo fixado nesse parecer fundamentado, a saber, 30 de setembro de 2009.
- 48 Por outro lado, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, incumbe à Comissão, no quadro desse processo, fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para determinar o estado de execução, por um Estado-Membro, de um acórdão que declara o incumprimento. Dado que a Comissão forneceu elementos suficientes que revelam que o incumprimento se mantém, compete ao Estado-Membro em causa contestar de maneira concreta e detalhada os dados apresentados e as suas consequências (v. acórdão Comissão/Itália, C-119/04, EU:C:2006:489, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 49 Em primeiro lugar, quanto às acusações da Comissão relativas à inobservância das disposições da Diretiva 75/442, importa apreciar sucessivamente os argumentos que se referem aos artigos 4.º, 8.º e 9.º desta diretiva.
- 50 No que respeita, em primeiro lugar, à acusação relativa à violação do artigo 4.º da Diretiva 75/442, a Comissão sustenta que a observância desse artigo exige não simplesmente encerrar ou tornar seguros os locais mas também recuperar os antigos locais ilegais.
- 51 A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou, no n.º 37 do seu acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), que, embora o artigo 4.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 75/442 não especifique o conteúdo concreto das medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam valorizados ou eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem que sejam utilizados processos ou métodos suscetíveis de agredir o ambiente, não é menos certo que esta disposição vincula os Estados-Membros quanto ao objetivo a atingir, embora lhes deixe alguma margem de apreciação na avaliação da necessidade de tais medidas (v., também, neste sentido, acórdãos Comissão/Irlanda, EU:C:2005:250, n.º 168; Comissão/Portugal, C-37/09, EU:C:2010:331, n.º 35; e Comissão/Grécia, C-600/12, EU:C:2014:2086, n.º 51). Não é, portanto, possível, em princípio, deduzir diretamente da não conformidade de uma situação de facto com os objetivos fixados no artigo 4.º, primeiro parágrafo, desta diretiva que o Estado-Membro em causa não cumpriu necessariamente as obrigações impostas por esta disposição. Todavia, o Tribunal de Justiça já declarou que uma significativa degradação do ambiente, durante um período de tempo prolongado, sem intervenção das autoridades competentes, revela, em princípio, que o Estado-Membro em causa ultrapassou a margem de apreciação que esta disposição lhe confere (v., também, neste sentido, designadamente, acórdãos Comissão/Irlanda, EU:C:2005:250, n.º 169; Comissão/Portugal, EU:C:2010:331, n.º 36; e Comissão/Grécia, EU:C:2014:2086, n.º 52).
- 52 Relativamente a esta questão, o Tribunal de Justiça teve oportunidade de declarar, por um lado, que uma degradação do ambiente é inerente à presença de resíduos num aterro, sem que a natureza dos resíduos em causa seja relevante, e, por outro, que o simples facto de se encerrar um aterro ou de se cobrir os resíduos com terra e entulho não é suficiente para dar cumprimento às obrigações que decorrem, nomeadamente, do artigo 4.º da Diretiva 75/442 (v., neste sentido, acórdão Comissão/Portugal, EU:C:2010:331, n.º 37).
- 53 Nestas condições, há que rejeitar o argumento da República Italiana segundo o qual as medidas de encerramento e de segurança dos locais visados pela Comissão no âmbito da presente ação, admitindo que existam, são suficientes para respeitar as exigências definidas no artigo 4.º da Diretiva 75/442. Pelo

contrário, como alega a Comissão, com razão, e a advogada-geral expõe nos n.ºs 65 e 66 das suas conclusões, um Estado-Membro também está obrigado, nos termos desse artigo 4.º, a examinar se uma recuperação dos antigos locais ilegais é necessária e, se for caso disso, a recuperá-los.

- 54 Importa acrescentar que as visitas e as inspeções aos aterros ilegais efetuadas pelas autoridades italianas e as sínteses às quais deram lugar testemunham da plena consciência que a República Italiana tem do perigo que esses aterros representam para a saúde humana e para o ambiente. De igual modo, conforme sublinha a advogada-geral no n.º 67 das suas conclusões, a República Italiana forneceu, durante o presente processo, informações acerca da recuperação de aterros. Esse Estado-Membro não pode, portanto, afirmar desconhecer que a execução completa do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) implica que também fossem tomadas medidas relativas à recuperação dos aterros em causa.
- 55 No caso em apreço, está assente que em certos locais os trabalhos de recuperação ainda estavam em curso ou não tinham começado à data de expiração da prorrogação do prazo imposto no parecer fundamentado. Para outros locais, a República Italiana não forneceu nenhum elemento que permita determinar a data em que as operações de recuperação teriam sido, sendo esse o caso, concretizadas. Nestas circunstâncias, há que declarar que os trabalhos de recuperação exigidos para os locais visados pela Comissão não estavam ainda finalizados na data do termo da prorrogação do prazo fixado no parecer fundamentado.
- 56 Decorre do exposto que é procedente a acusação da Comissão relativa a uma violação persistente do artigo 4.º da Diretiva 75/442.
- 57 Em segundo lugar, quanto à acusação relativa à violação do artigo 8.º da Diretiva 75/442, importa recordar que este artigo, que assegura designadamente a concretização do princípio da ação preventiva, prevê que incumbe aos Estados-Membros verificar que o detentor dos resíduos os entrega a um coletor privado ou público ou a uma empresa que efetue as operações de eliminação ou de aproveitamento de resíduos ou que assegure ele próprio o aproveitamento ou eliminação desses resíduos, dando cumprimento ao disposto nesta diretiva (v. acórdão Comissão/Irlanda, EU:C:2005:250, n.º 179 e jurisprudência referida).
- 58 O Tribunal de Justiça declarou, por outro lado, que não se dá cumprimento a essa obrigação quando um Estado-Membro se limita a bloquear o aterro ilegal e a diligenciar um processo penal contra o explorador deste (v., designadamente, acórdãos Comissão/Irlanda, EU:C:2005:250, n.º 182 e jurisprudência referida, e Comissão/Portugal, EU:C:2010:331, n.º 55).
- 59 No presente processo, a República Italiana não sustenta de modo algum que, por falta de aproveitamento ou de eliminação dos resíduos em causa através do seu detentor, esses resíduos tenham sido entregues a um coletor privado ou público ou a uma empresa que efetue essas operações. Esse Estado-Membro alega apenas que os locais em causa foram encerrados na data de expiração da prorrogação do prazo imposto no parecer fundamentado e que as sanções penais previstas na matéria pelo direito italiano são adequadas.
- 60 Daqui decorre que, no final dessa prorrogação, a República Italiana continuava a não cumprir a obrigação específica que o artigo 8.º da Diretiva 75/442 lhe impõe e que a acusação da Comissão relativa à violação desse artigo deve ser acolhida.
- 61 Em terceiro lugar, no que respeita à acusação relativa à violação do artigo 9.º da Diretiva 75/442, importa recordar, desde logo, que este artigo impõe aos Estados-Membros obrigações de resultado formuladas de maneira clara e inequívoca, nos termos das quais as empresas ou estabelecimentos que efetuem operações de eliminação de resíduos no território desses Estados devem ser titulares de uma autorização. É, portanto, aos Estados-Membros que cabe garantir que o regime de autorização posto

em prática é efetivamente aplicado e respeitado, designadamente através da realização dos controlos adequados para o efeito e ao assegurar a cessação e a punição efetivas das operações efetuadas sem autorização (v., neste sentido, acórdão Comissão/Irlanda, EU:C:2005:250, n.ºs 116 e 117).

- 62 Além disso, há que referir que o regime de autorização indicado no artigo 9.º desta diretiva se destina, como resulta da própria letra desta disposição, a permitir a correta aplicação do artigo 4.º deste diploma, designadamente ao assegurar que as operações de eliminação efetuadas ao abrigo dessas autorizações respeitam as diversas exigências impostas por esta última disposição (v., neste sentido, acórdão Comissão/Irlanda, EU:C:2005:250, n.ºs 118 e 131).
- 63 Daqui decorre que o simples facto de encerrar um aterro não é, à partida, suficiente para cumprir a obrigação decorrente do artigo 9.º da Diretiva 75/442 nem aquelas decorrentes dos artigos 4.º e 8.º desta diretiva.
- 64 No presente processo, a República Italiana limita-se a afirmar, também a respeito da violação do artigo 9.º da Diretiva 75/442 que lhe é imputada, que todos os locais visados pela Comissão estavam encerrados à data de expiração do prazo imposto. Por outro lado, esse Estado-Membro reconhece nas suas peças processuais que os exploradores de alguns desses locais nunca dispuseram de uma autorização na aceção desse artigo. Daqui resulta que, à data em que expirou a prorrogação do prazo imposto no parecer fundamentado, a República Italiana continuava a não cumprir a sua obrigação decorrente do referido artigo, de modo que a acusação da Comissão relativa a esse mesmo artigo deve ser acolhida.
- 65 Em segundo lugar, quanto à acusação relativa à violação do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689, os Estados-Membros tomarão, segundo esta disposição, as medidas necessárias para exigir que, em todos os locais em que se efetue o depósito de resíduos perigosos, esses resíduos sejam recenseados e identificados.
- 66 Resulta do teor dessa mesma disposição que os Estados-Membros têm a obrigação de recensear e de identificar de forma sistemática cada um dos resíduos perigosos depositados no seu território, para assim garantir, em conformidade com o objetivo enunciado no sexto considerando da referida diretiva, que a fiscalização da eliminação e valorização de resíduos perigosos seja o mais completa possível (acórdão Comissão/Grécia, C-163/03, EU:C:2005:226, n.º 63).
- 67 No caso em apreço, basta declarar que a República Italiana não sustentou, e muito menos provou, que, no termo da prorrogação do prazo imposto no parecer fundamentado, procedeu a um recenseamento e a uma identificação exaustiva de cada um dos resíduos perigosos depositados nos aterros visados pela Comissão nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689. Por conseguinte, nessa data, a República Italiana continuava a não garantir o cumprimento da obrigação decorrente dessa disposição.
- 68 Em terceiro lugar, quanto à acusação relativa à violação do artigo 14.º, alíneas a) a c), da Diretiva 1999/31, importa recordar que, ao autorizar a exploração de um aterro sem que um plano de ordenamento tenha sido previamente submetido à aprovação das autoridades competentes e aprovado, um Estado-Membro não cumpre as obrigações que lhe incumbem por força dessa disposição (v., neste sentido, acórdão Comissão/Eslováquia, C-331/11, EU:C:2013:271, n.ºs 34 a 39).
- 69 No caso em apreço, importa referir que a República Italiana não sustenta, de modo algum, que os planos de ordenamento na aceção do artigo 14.º da Diretiva 1999/31 tenham sido depositados junto da autoridade competente para os locais em questão. Esse Estado-Membro limita-se a afirmar que todos os aterros visados pela alegação da violação deste artigo estavam encerrados à data do termo do prazo imposto no parecer fundamentado. Ora, conforme resulta das peças processuais do mesmo Estado-Membro, alguns dos aterros referidos foram abertos sem autorização e não foi adotada

nenhuma medida formal de encerramento para esses locais. Nestas condições, há que declarar que, nessa data, a República Italiana continuava a não cumprir também as obrigações decorrentes do artigo 14.º, alíneas a) a c), dessa diretiva.

- 70 Tendo em conta o exposto, há que declarar que, ao não adotar, à data do termo do prazo imposto no parecer fundamento, após prorrogação pela Comissão, todas as medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE.

Quanto às sanções pecuniárias

Argumentos das partes

- 71 A Comissão pede que seja ordenado simultaneamente o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória e de uma quantia fixa, porque a simples aplicação de uma sanção pecuniária compulsória nos termos do artigo 260.º TFUE não é suficiente para persuadir os Estados-Membros a cumprir imediatamente as suas obrigações na sequência da declaração de incumprimentos nos termos do artigo 258.º TFUE.
- 72 Quanto ao montante das referidas sanção pecuniária compulsória e quantia fixa, a Comissão baseia-se na sua Comunicação de 13 de dezembro de 2005, intitulada «Aplicação do artigo [260.º TFUE]» [SEC(2005) 1658], conforme atualizada pela Comunicação da Comissão de 31 de agosto de 2012, intitulada «Atualização dos dados utilizados nos cálculos das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça no quadro de processos de infração» [C(2012) 6106 final].
- 73 No caso em apreço, a Comissão considera que uma sanção pecuniária compulsória de 256 819,20 euros por dia é adequada às circunstâncias. Esse montante seria alcançado pela multiplicação de um montante de base, de 640 euros por dia, por um coeficiente de gravidade de 8 numa escala de 1 a 20, um coeficiente de duração de 3 numa escala de 1 a 3 e um fator fixo, designado por fator «n», que reflete simultaneamente a capacidade de pagamento da República Italiana e o número de votos de que esta última dispõe no Conselho da União Europeia, a saber, 16,72.
- 74 Quanto à gravidade da infração, a Comissão recorda, em primeiro lugar, a importância das disposições em questão, que constituem um instrumento fundamental para efeitos da proteção da saúde humana e do ambiente. À luz da particular importância do artigo 4.º da Diretiva 75/442 (Comissão/Grécia, C-387/97, EU:C:2000:356), o facto de certos locais passarem a estar conformes com os artigos 8.º e 9.º desta diretiva apenas poderá ter uma incidência reduzida sobre a sanção a aplicar pelo Tribunal de Justiça. Importa também recordar que o Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) que a República Italiana não tinha cumprido as suas obrigações «de forma geral e persistente».
- 75 Em segundo lugar, a Comissão salienta os efeitos da infração nos interesses públicos e privados, nomeadamente os cheiros nauseabundos e o barulho que acompanham o depósito dos resíduos, a poluição do meio ambiente, os riscos de repercussão desta poluição na saúde humana e a alteração das paisagens naturais.
- 76 Em terceiro lugar, a Comissão alega que a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de eliminação de resíduos é constante e que as disposições violadas têm, portanto, um alcance claro e unívoco.

- 77 Em quarto lugar, mesmo se a situação melhorou consideravelmente após o início do processo, quando estavam recenseados 5 301 locais ilegais, há que ter em conta que a República Italiana foi objeto de outros processos de infração relativos à gestão de resíduos e a outros domínios, dos quais alguns levaram à prolação de acórdãos que declararam um incumprimento.
- 78 No que respeita à duração da infração, a Comissão recorda que decorreu um período de 65 meses entre 26 de abril de 2007, data da prolação do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), e 24 de outubro de 2012, data da decisão da Comissão de propor no Tribunal de Justiça a presente ação.
- 79 A Comissão sugere que o montante da sanção pecuniária compulsória evolua de forma degressiva, em função dos progressos realizados pela República Italiana na execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). O método de cálculo desta sanção pecuniária compulsória consiste em contabilizar os locais ilegais existentes, contando duas vezes aqueles que contenham resíduos perigosos, e depois em dividir o montante da sanção pecuniária compulsória pelo número assim obtido. O montante da sanção pecuniária compulsória diminuiria assim em função de cada local regularizado. À luz da evolução constante da situação dos locais ilegais em Itália, a Comissão propõe calcular a sanção pecuniária compulsória numa base semestral.
- 80 Por outro lado, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça durante a audiência sobre a eficácia de uma sanção pecuniária compulsória de natureza degressiva no contexto de uma divergência considerável das posições das partes, a Comissão alegou que o seu desacordo com a República Italiana diz respeito à questão de saber quais são as medidas que esse Estado-Membro está obrigado a tomar para respeitar o artigo 4.º da Diretiva 75/442. Nestas condições, a Comissão está convencida de que, na hipótese de o Tribunal de Justiça confirmar, pelo presente acórdão, a interpretação aduzida pela Comissão relativa a esse artigo 4.º, a República Italiana respeitaria este acórdão e continuaria a fornecer-lhe informações relativas às medidas adotadas para cada local.
- 81 Quanto ao montante da quantia fixa, a Comissão propõe que seja determinado através da aplicação do método de cálculo que consiste em multiplicar um montante de base fixo de 210 euros por dia, num primeiro momento, por um coeficiente de gravidade e um fator «n», cujos valores respetivos de 8 e de 16,72 são idênticos aos propostos para efeitos do cálculo da sanção pecuniária compulsória, e, num segundo momento, pelo número de dias durante os quais o incumprimento persistiu. Assim, o montante da quantia fixa deveria ser igual ao resultado da multiplicação de 28 089,60 euros pelo número de dias decorridos entre a data da prolação do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) e a do presente acórdão.
- 82 Por sua vez, a República Italiana refere que a aplicação de sanções pecuniárias reduz os recursos destinados por regiões e autarquias locais à sua gestão ambiental.
- 83 No que respeita à gravidade da infração, a República Italiana sustenta que a importância do incumprimento que lhe é imputado é insignificante relativamente ao incumprimento que deu origem ao acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250). Além disso, alega que as autoridades nacionais não têm nenhuma influência no incumprimento imputado, que resulta de uma situação de facto decorrente de comportamentos passados, o que prolonga os prazos necessários à regularização dos locais em causa.
- 84 Quanto à duração da infração, a República Italiana refere que todos os locais em relação aos quais lhe é imputada uma exploração ilícita estão há muito tempo inativos.
- 85 A República Italiana explicou durante a audiência que não pretendia apresentar observações acerca da proposta da Comissão de impor uma sanção pecuniária compulsória de natureza degressiva, uma vez que contesta a própria existência do incumprimento imputado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Observações preliminares

- 86 Há que recordar que incumbe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso que deve apreciar, bem como do nível de persuasão e de dissuasão que considere necessário, adotar as sanções pecuniárias adequadas, nomeadamente para prevenir a repetição de infrações análogas ao direito da União (v., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2014:316, n.º 58 e jurisprudência referida).

Quanto à sanção pecuniária compulsória

- 87 Uma vez que o Tribunal de Justiça declarou que a República Italiana não deu cumprimento, no prazo fixado, ao acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), pode impor a esse Estado-Membro o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória, desde que o incumprimento persista até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha, C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 96 e jurisprudência referida).
- 88 A fim de determinar se o incumprimento imputado à República Italiana persistiu até à apreciação referida, há que apreciar as medidas que, segundo esse Estado-Membro, foram adotadas posteriormente ao termo da prorrogação do prazo fixado no parecer fundamentado.
- 89 Durante a audiência, a Comissão explicou que existem 200 locais que se encontram em 18 das 20 regiões italianas que ainda continuam a não cumprir as disposições pertinentes. Em particular, segundo essa instituição, 198 locais continuam a não cumprir o artigo 4.º da Diretiva 75/442, e, entre esses, dois também não cumprem os artigos 8.º e 9.º desta diretiva e catorze, que contêm resíduos perigosos, também não cumprem o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689. Por outro lado, há apenas dois aterros em relação aos quais não foram adotados um plano de ordenamento ou medidas de encerramento definitivo, em violação do artigo 14.º, alíneas a) a c), da Diretiva 1999/31. Por sua vez, a República Italiana continuou a contestar qualquer violação dessas disposições repetindo no essencial os argumentos que figuravam na sua contestação e na réplica, nomeadamente aquele segundo o qual o artigo 4.º da Diretiva 75/442 não impõe nenhuma obrigação de recuperação dos locais ilegais e aquele segundo o qual todos os locais visados pela Comissão estão há muito tempo inativos. Esse Estado-Membro também alegou que não conseguiu encontrar um dos dois locais visados nos termos dos artigos 8.º e 9.º da Diretiva 75/442, a saber, o de Altamura-Sgarrone, situado na localidade de Matera (Basilicata), pelo facto de esse local ter sido mal identificado pelo CFS.
- 90 A este respeito, importa recordar, antes de mais, como foi exposto nos n.ºs 50 a 63 do presente acórdão e contrariamente ao que alega a República Italiana, que não é suficiente para cumprir as obrigações decorrentes dos artigos 4.º, 8.º e 9.º da Diretiva 75/442 encerrar todos os locais em causa. No que respeita, mais especificamente, ao local de Altamura-Sgarrone, há que referir que nos documentos que acompanhavam a contestação, a República Italiana forneceu informações sobre as medidas de recuperação previstas em relação a esse local. Foi apenas na altura da réplica que esse Estado-Membro fez referência a uma confusão entre esse local e outro local, acrescentando, por outro lado, que o município de Altamura não se encontra na Região de Basilicata, mas na Região de Apúlia. Ora, essas indicações da República Italiana, mesmo admitindo que sejam certas, não podem pôr em questão a persistência do incumprimento, uma vez que esse incumprimento consiste não na existência de um determinado número de locais não recuperados, mas no desrespeito de forma geral e persistente das obrigações decorrentes das disposições acima mencionadas. As circunstâncias que envolvem o debate entre as partes no Tribunal de Justiça em relação a esse ponto de natureza puramente factual não permitem concluir que tenha sido posto fim ao incumprimento imputado.

- 91 Em seguida, a Comissão afirmou, tanto na sua resposta escrita às questões do Tribunal de Justiça como durante a audiência, que a República Italiana continua a não recensear nem a identificar os resíduos perigosos que se encontram em catorze locais. Atendendo à falta de qualquer elemento nos autos que permita concluir pela existência de tal recenseamento, há que declarar que o referido Estado-Membro continua também, quanto a esses locais, a não cumprir a obrigação decorrente do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689.
- 92 Por último, quanto aos dois aterros considerados ainda não conformes com o artigo 14.º, alíneas a) a c), da Diretiva 1999/31, basta referir que a República Italiana não fez prova, quanto aos mesmos, da apresentação ou da aprovação de planos de organização ou da decisão definitiva de encerramento.
- 93 À luz do exposto, há que declarar que numerosos locais que se encontravam em quase todas as regiões italianas não cumpriam ainda as disposições em causa e que, portanto, o incumprimento imputado à República Italiana persiste até à apreciação pelo Tribunal de Justiça dos factos em causa no processo.
- 94 Nestas condições, o Tribunal de Justiça considera que a condenação da República Italiana no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória constitui um meio financeiro adequado para a persuadir a tomar as medidas necessárias para pôr termo ao incumprimento constatado e assegurar a execução completa do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250).
- 95 Quanto ao montante e à forma dessa sanção pecuniária compulsória, compete ao Tribunal de Justiça, no exercício do seu poder de apreciação, em conformidade com uma jurisprudência constante, fixar a sanção pecuniária compulsória de modo a que ela seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcionada à infração declarada e à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (v., neste sentido, acórdão Comissão/Luxemburgo, C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 46 e jurisprudência referida). As propostas da Comissão relacionadas com a sanção pecuniária compulsória não vinculam o Tribunal de Justiça e apenas constituem 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 própria Comissão quando esta instituição faz propostas ao Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 116 e jurisprudência referida). Com efeito, no quadro de um processo baseado no artigo 260.º, n.º 2, TFUE, relativo a um incumprimento que persiste num Estado-Membro, não obstante o facto de esse mesmo incumprimento já ter sido declarado num primeiro acórdão proferido nos termos do artigo 226.º CE ou do artigo 258.º TFUE, o Tribunal de Justiça deve permanecer livre para fixar a sanção pecuniária compulsória a aplicar no montante e sob a forma que considerar adequados para incentivar esse Estado-Membro a pôr fim ao incumprimento das obrigações decorrentes desse primeiro acórdão do Tribunal de Justiça.
- 96 O Tribunal de Justiça já decidiu que uma sanção deste tipo deve ser fixada em função do grau de pressão necessário para persuadir o Estado-Membro inadimplente a executar um acórdão que declarou o incumprimento e a modificar o seu comportamento, para pôr termo à infração que lhe é imputada (acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 117 e jurisprudência referida).
- 97 Assim, no âmbito da apreciação do Tribunal de Justiça, os critérios a ter 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. Para aplicar estes critérios, o Tribunal de Justiça tem de levar em conta, em especial, as consequências da inexecução para os interesses privados e públicos, e a urgência com que o Estado-Membro em causa deve ser incitado a dar cumprimento às suas obrigações (acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 119 e jurisprudência referida).
- 98 Quanto à gravidade da infração, há que declarar que a obrigação de eliminar os resíduos sem pôr em perigo a saúde humana e sem causar prejuízo ao ambiente faz parte dos próprios objetivos da política da União Europeia no domínio do ambiente, conforme resulta do artigo 191.º TFUE. Particularmente,

o incumprimento das obrigações decorrentes do artigo 4.º da Diretiva 75/442 pode, pela própria natureza dessas obrigações, pôr diretamente em perigo a saúde humana e prejudicar o ambiente e deve, por conseguinte, ser considerado especialmente grave (v., neste sentido, designadamente, acórdão Comissão/Grécia, EU:C:2000:356, n.º 94).

- 99 O incumprimento da obrigação, prevista no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 91/689, de exigir que, em todos os locais com resíduos perigosos, esses resíduos sejam recenseados e identificados deve também considerar-se grave na medida em que o cumprimento dessa obrigação constitui uma condição necessária para a realização plena dos objetivos definidos pelo artigo 4.º da Diretiva 75/442 (v., por analogia, acórdão Comissão/Grécia, EU:C:2000:356, n.º 95), tanto mais que, como a Comissão observa, tais resíduos implicam, pela sua natureza, um risco mais elevado para a saúde humana e o ambiente.
- 100 Por outro lado, como a Comissão sublinha, o facto de o presente processo dizer respeito à inexecução de um acórdão relativo a uma prática de natureza geral e persistente reforça a gravidade do incumprimento em causa.
- 101 Embora seja verdade que a República Italiana fez, como alega, progressos importantes desde o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) para reduzir o número de locais não conformes com as disposições pertinentes, não é menos certo que, como alega a Comissão, os progressos constatados depois do termo da prorrogação do prazo imposto no parecer fundamentado foram alcançados com uma grande lentidão e que ainda subsiste um número importante de locais ilegais que se encontram em quase todas as regiões italianas.
- 102 Quanto à duração da infração, esta deve ser avaliada atendendo ao momento em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos, e não ao momento em que a Comissão intenta a ação (acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 120 e jurisprudência referida).
- 103 No caso em apreço, conforme resulta dos n.ºs 90 a 93 do presente acórdão, a República Italiana não pôde demonstrar que o incumprimento declarado no acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) deixou, efetivamente, de se verificar. Por conseguinte, há que considerar que esse incumprimento persiste há mais de sete anos, o que constitui uma duração considerável.
- 104 No que respeita à capacidade de pagamento da República Italiana, o Tribunal de Justiça já declarou que importa ter em conta a evolução recente do produto interno bruto de um Estado-Membro conforme se apresenta à data de apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão Comissão/Irlanda, C-279/11, EU:C:2012:834, n.º 78).
- 105 Tendo em vista determinar a forma da sanção pecuniária compulsória imposta nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, cabe ao Tribunal de Justiça ter em conta vários fatores ligados tanto à natureza do incumprimento em questão como às circunstâncias do processo em causa. Conforme foi exposto no n.º 95 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça determina, no exercício da sua livre apreciação, a forma da sanção pecuniária compulsória, bem como o montante das sanções pecuniárias, sem estar minimamente vinculado às propostas da Comissão a este respeito.
- 106 Quanto à proposta da Comissão de aplicar uma sanção pecuniária compulsória de natureza degressiva, importa referir que, embora, para garantir a execução completa do acórdão do Tribunal de Justiça, a sanção pecuniária compulsória deva ser exigida na íntegra até que o Estado-Membro tenha tomado todas as medidas necessárias para pôr fim ao incumprimento declarado, em certos casos específicos, pode, todavia, ser prevista uma sanção que tenha em conta os progressos eventualmente realizados pelo Estado-Membro na execução das suas obrigações (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Espanha, C-278/01, EU:C:2003:635, n.ºs 43 a 51; Comissão/Itália, C-496/09, EU:C:2011:740, n.ºs 47 a 55; e Comissão/Bélgica, C-533/11, EU:C:2013:659, n.ºs 73 e 74).

- 107 Nas circunstâncias em causa no presente processo e à luz, nomeadamente, das informações fornecidas ao Tribunal de Justiça pela República Italiana e pela Comissão, o Tribunal de Justiça considera que há que fixar uma sanção pecuniária compulsória degressiva. Portanto, é necessário determinar o modo de cálculo dessa sanção pecuniária compulsória e a periodicidade da mesma.
- 108 Quanto a esta última questão, em conformidade com a proposta da Comissão, importa determinar a sanção pecuniária compulsória degressiva numa base semestral, para permitir a essa instituição apreciar o progresso das medidas de execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), à luz da situação existente no termo do período em questão (v., neste sentido, acórdão Comissão/Itália, EU:C:2011:740, n.º 54).
- 109 Além disso, importa, como propõe a Comissão, exigir o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória cujo montante é reduzido progressivamente em proporção ao número dos locais que passem a estar em conformidade com o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), contando duas vezes os locais que contêm resíduos perigosos (v., por analogia, acórdãos Comissão/Espanha, EU:C:2003:635, n.º 50, e Comissão/Itália, EU:C:2011:740, n.º 52).
- 110 À luz do exposto, o Tribunal de Justiça considera, no exercício do seu poder de apreciação, que importa fixar uma sanção pecuniária compulsória semestral de 42 800 000 euros da qual será deduzido um montante proporcional ao número de locais que passem a estar em conformidade com o acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) no fim do semestre considerado, sendo os locais que contêm resíduos perigosos contados duas vezes.
- 111 Para efeitos do cálculo da redução da sanção pecuniária compulsória a exigir para cada semestre decorrido a contar da data da prolação do presente acórdão, a Comissão apenas está obrigada a ter em conta provas da adoção das medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250) que lhe tenham sido comunicadas antes do fim do semestre em causa.
- 112 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que condenar a República Italiana no pagamento à Comissão, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», a contar do dia da prolação do presente acórdão e até à execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), de uma sanção pecuniária compulsória semestral calculada, no que respeita ao primeiro semestre seguinte a essa prolação, no final deste, a partir de um montante inicial fixado em 42 800 000 euros, do qual será deduzido um montante de 400 000 euros por cada um dos locais que contêm resíduos perigosos que passe a estar em conformidade com esse acórdão e um montante de 200 000 euros por cada um dos locais que passe a estar em conformidade com o referido acórdão. Para todos os semestres seguintes, a sanção pecuniária compulsória devida a título de cada semestre será calculada, no final deste, a partir do montante da sanção pecuniária compulsória fixada para o semestre precedente, sendo as mesmas deduções efetuadas em função das regularizações ocorridas durante o semestre em causa dos locais visados pelo incumprimento declarado.

Quanto à quantia fixa

- 113 A título preliminar, deve recordar-se que o Tribunal de Justiça está habilitado, no exercício do poder de apreciação que lhe é conferido no domínio considerado, a aplicar cumulativamente uma sanção pecuniária compulsória e uma quantia fixa (acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 140 e jurisprudência referida).
- 114 A condenação no pagamento de uma quantia fixa e a fixação do montante eventual desta quantia devem, em cada caso, depender de todos os elementos pertinentes relacionados tanto com as características do incumprimento declarado como com a atitude do próprio Estado-Membro demandado no processo iniciado com base no artigo 260.º TFUE. Neste aspeto, esta disposição investe

o Tribunal de Justiça de um amplo poder de apreciação para decidir da aplicação de uma sanção dessa natureza e determinar, se for caso disso, o seu montante (v. acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2014:316, n.º 60 e jurisprudência referida).

- 115 No presente litígio, importa ter em conta o conjunto dos elementos jurídicos e factuais que levaram ao incumprimento declarado, e, nomeadamente, o número elevado de locais que ainda não cumprem o direito da União. Por outro lado, como refere a advogada-geral no n.º 188 das suas conclusões, para além do presente processo respeitante à falta de execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), o Tribunal de Justiça já foi chamado a decidir mais de 20 processos em matéria de resíduos que levaram à declaração do incumprimento por parte desse Estado-Membro das suas obrigações decorrentes do direito da União.
- 116 Ora, tal repetição de comportamentos ilegais por parte de um Estado-Membro num setor específico de ação da União constitui um indicador de que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas ao direito da União exige a adoção de uma medida dissuasiva como a condenação no pagamento de uma quantia fixa (v. acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2014:316, n.º 78 e jurisprudência referida).
- 117 Nestas circunstâncias, cabe ao Tribunal de Justiça, no exercício do seu poder de apreciação, estipular o montante dessa quantia fixa, de modo a que esta seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcionada à infração cometida (v., neste sentido, acórdão Comissão/Grécia, C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 146).
- 118 Entre os fatores pertinentes a esse respeito figuram elementos como a gravidade da infração declarada e o período durante o qual esta infração persistiu, a partir da prolação do acórdão que a declarou (v., neste sentido, acórdão Comissão/Itália, EU:C:2011:740, n.º 94), e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (v. acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2014:316, n.º 80).
- 119 No que respeita a esses fatores, as circunstâncias que devem ser tidas em conta resultam nomeadamente das considerações que constam dos n.ºs 98 a 104 do presente acórdão. A este respeito, importa, em particular, recordar que a infração em causa tem natureza geral e persistente, que os locais em que essa infração se verifica se situam em quase todas as regiões italianas e que alguns desses locais contêm resíduos perigosos que representam um elevado perigo para a saúde humana e o ambiente.
- 120 Com base no exposto, o Tribunal de Justiça considera que se faz uma apreciação justa das circunstâncias do caso vertente ao fixar em 40 milhões de euros o montante da quantia fixa que a República Italiana deverá pagar.
- 121 Consequentemente, há que condenar a República Italiana no pagamento à Comissão, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», da quantia fixa de 40 milhões de euros.

Quanto às despesas

- 122 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo sido declarada a existência do incumprimento, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) Ao não adotar todas as medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE.**

- 2) A República Italiana é condenada a pagar à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», a contar do dia da prolação do presente acórdão e até à execução do acórdão Comissão/Itália (EU:C:2007:250), uma sanção pecuniária compulsória semestral calculada, no que respeita ao primeiro semestre seguinte a essa prolação, no final deste, a partir de um montante inicial fixado em 42 800 000 euros, do qual será deduzido um montante de 400 000 euros por cada um dos locais que contêm resíduos perigosos que passe a estar em conformidade com esse acórdão e um montante de 200 000 euros por cada um dos outros locais que passe a estar em conformidade com o referido acórdão. Para todos os semestres seguintes, a sanção pecuniária compulsória devida em relação a cada semestre será calculada, no final deste, a partir do montante da sanção pecuniária compulsória fixada para o semestre anterior, sendo as mesmas deduções efetuadas em função das regularizações, que ocorram durante o semestre em causa, dos locais visados pelo incumprimento declarado.
- 3) A República Italiana é condenada a pagar à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», uma quantia fixa de 40 milhões de euros.
- 4) A República Italiana é condenada nas despesas.

Assinaturas