



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 11 de janeiro de 2018¹

Processo C-626/16

**Comissão Europeia
contra**

República Eslovaca

«Incumprimento de Estado — Artigo 260.º TFUE — Não aplicação do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, EU:C:2013:271) — Objeto do processo — Procedimento pré-contencioso — Notificação para cumprir — Diretiva 1999/31/CE — Aterros sanitários — Aterro sanitário Žilina — Považský Chlmec»

I. Introdução

1. Como é sabido, o procedimento pré-contencioso previsto no artigo 258.º TFUE assume grande importância na delimitação do objeto do processo em ações por incumprimento. Antes de a Comissão Europeia recorrer ao Tribunal de Justiça para que este declare o incumprimento do direito da União por um Estado-Membro tem de ouvi-lo acerca do que lhe imputa, remetendo-lhe a comumente designada notificação. Seguidamente, a Comissão tem de precisar o alegado incumprimento em parecer fundamentado e fixar ao Estado-Membro, pela última vez, um prazo para pôr termo à infração. Só depois deste formalismo é que a Comissão pode intentar a ação, podendo ser apenas invocadas infrações que tenham sido previamente objeto da notificação e do parecer fundamentado.

2. No presente processo, o Tribunal de Justiça vê-se novamente² confrontado com a questão de saber em que medida se aplicam as exigências desenvolvidas a propósito da ação por incumprimento, nos termos do artigo 258.º TFUE, ao processo de execução dos acórdãos do Tribunal de Justiça a que se refere o artigo 260.º, n.º 2, TFUE. Neste contexto, impõe-se ter em consideração as diferenças em relação ao artigo 228.º, n.º 2, CE anteriormente em vigor — o qual, à semelhança do artigo 258.º TFUE, previa tanto o envio da notificação como a elaboração de parecer fundamentado —, visto o artigo 260.º, n.º 2, TFUE já não prever a necessidade de parecer fundamentado.

3. Por outro lado, coloca-se a questão de saber qual a importância que assume a delimitação do objeto do processo à luz do acórdão exequendo.

¹ Língua original: alemão.

² Acórdão de 10 de setembro de 2009, Comissão/Portugal (C-457/07, EU:C:2009:531, n.º 52 e segs.)

4. O que está em causa é um aterro sanitário que existe há vários anos na Eslováquia, o qual até ao momento não foi nem licenciado nos termos da Diretiva 1999/31 (diretiva relativa aos aterros)³, nem encerrado em cumprimento das regras previstas nessa mesma diretiva. O Tribunal de Justiça, no Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), decidiu que esta situação constituía um incumprimento do artigo 14.º da referida diretiva relativa aos aterros. Tem aqui particular interesse saber se uma decisão definitiva, na aceção desta disposição, tem de constituir caso decidido, no sentido de já não poder ser impugnável judicialmente.

II. Quadro jurídico

5. O artigo 13.º da Diretiva 1999/31 estatui regras acerca do encerramento de aterros:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para que, eventualmente de acordo com a licença:

- a) Seja dado início ao processo de encerramento de um aterro ou de parte de um aterro:
 - i) Quando estiverem reunidas as condições necessárias previstas na licença de exploração, ou
 - ii) A pedido do operador, mediante autorização das autoridades competentes, ou
 - iii) Por decisão fundamentada das autoridades competentes;
- b) Um aterro ou parte de um aterro só possa ser considerado definitivamente encerrado depois de as autoridades competentes terem realizado uma inspeção final ao local, analisado todos os relatórios apresentados pelo operador e comunicado formalmente ao operador que aprovam o encerramento. Esta disposição em nada diminui a responsabilidade do operador decorrente das condições da licença;
- c) Após o encerramento definitivo de um aterro, o respetivo operador fique responsável pela sua conservação, acompanhamento e controlo na fase de manutenção após encerramento durante o tempo que for exigido pelas autoridades competentes tendo em conta o período de tempo durante o qual o aterro poderá apresentar perigo.

O operador notificará as autoridades competentes de quaisquer efeitos negativos significativos sobre o ambiente revelados pelas operações de controlo e cumprirá a decisão das autoridades competentes sobre a natureza das medidas corretoras a tomar e respetivo calendário;

- d) Enquanto as autoridades competentes considerarem que o aterro pode apresentar perigo para o ambiente, e sem prejuízo de qualquer disposição de direito comunitário ou nacional relativa à responsabilidade do detentor dos resíduos, o operador do local seja responsável pelo acompanhamento e análise dos gases e dos lixiviados provenientes do local e do sistema de águas subterrâneas na sua vizinhança, nos termos do anexo III.»

3 Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO 1999, L 182, p. 1).

6. O artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros determina a forma de atuação em relação aos aterros já existentes:

«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, o mais rapidamente possível e, o mais tardar, no prazo de oito anos a contar da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º, estiverem preenchidas as seguintes condições:

- a) No prazo de um ano a contar da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º, 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 do n.º 7 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;
- d) [...]»

III. Procedimento pré-contencioso e pedidos das partes

7. O Tribunal de Justiça, no Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), decidiu que a República Eslovaca, ao permitir a exploração do aterro de Žilina — Považský Chlmec sem plano de ordenamento do local e não existindo uma decisão definitiva quanto ao prosseguimento da exploração com base num plano de ordenamento aprovado, não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva relativa aos aterros. Esta decisão baseou-se no facto de não ter sido apresentado um plano de ordenamento do local para o aterro em questão.

8. A Eslováquia, depois de notificada para o efeito, comunicou à Comissão, em 7 de junho de 2013, que intencionava encerrar o aterro. Seguidamente, a Comissão interpelou formalmente a República Eslovaca, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, em 21 de novembro de 2013, para que esta se pronunciasse acerca da execução do acórdão, fixando ao Estado-Membro um prazo de dois meses, o qual, por conseguinte, terminou a 21 de janeiro de 2014.

9. Em resposta a esta interpelação, bem como no seguimento de outras comunicações, a República Eslovaca esclareceu a Comissão sobre quais as medidas que pretendia adotar com vista ao encerramento do aterro Žilina — Považský Chlmec.

10. Resulta destas comunicações, desde logo, que a partir de 8 de janeiro de 2014 deixaria de ser possível depositar novos resíduos no aterro.

11. Além disso, as autoridades competentes decidiram num primeiro momento, em 2013, encerrar as parcelas 2e e 2b, mas revogaram esta decisão após o decurso do prazo acima referido, a 10 de abril de 2014, a fim de realizarem uma avaliação de impacto ambiental. Só a 15 de agosto de 2016 é que foi novamente decidido encerrar estas parcelas. A autoridade administrativa superior confirmou esta decisão a 9 de novembro de 2016.

12. Já o procedimento de decisão relativo à parcela 2c, que ainda perdura, encontra-se suspenso por força de um litígio acerca da propriedade dos terrenos.

13. Em qualquer caso, a Comissão concluiu que a República Eslovaca não executou integralmente o acórdão. Assim, decidiu intentar uma ação, ao abrigo do artigo 260.º TFUE.

14. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

- 1) declarar que, não tendo adotado as medidas necessárias para dar cumprimento ao Acórdão de 25 de abril de 2013, proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), mediante o qual o Tribunal de Justiça declarou que a República Eslovaca não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva relativa aos aterros, a República Eslovaca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE;
- 2) condenar a República Eslovaca a pagar à Comissão Europeia na conta «Recursos próprios da União Europeia»:
 - a) uma sanção pecuniária compulsória de 6 793,80 euros por cada dia de atraso na adoção, pela República Eslovaca, das medidas necessárias para dar cumprimento ao Acórdão de 25 de abril de 2013, proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), a contar da data da prolação do acórdão no presente processo até ao dia em que a República Eslovaca adote essas medidas;
 - b) uma quantia fixa de 743,60 euros por dia, num montante total mínimo de 939 000 euros, por cada dia de atraso na adoção, pela República Eslovaca, das medidas necessárias para dar execução ao Acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), a partir de 25 de abril de 2013, dia da prolação do referido acórdão:
 - até à data da prolação do acórdão no presente processo, ou
 - até à data em que a República Eslovaca adote as medidas necessárias para dar execução ao Acórdão de 25 de abril de 2013, proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), no caso de essa data ser anterior à data da prolação do acórdão no presente processo;
- 3) condenar a República Eslovaca nas despesas.

15. A República Eslovaca pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- 1) julgar a ação inadmissível;
- 2) subsidiariamente, julgar a ação parcialmente inadmissível e, quanto ao mais, improcedente, ou julgá-la totalmente improcedente;
- 3) num segundo nível de subsidiariedade, diminuir o montante das sanções financeiras proposto pela recorrente;

4) condenar a recorrente nas despesas.

16. Os intervenientes pronunciaram-se por escrito. Em 14 de novembro de 2017, a Eslováquia, já depois de concluída a fase escrita do processo, transmitiu ao Tribunal de Justiça novas informações acerca do encerramento do aterro em litígio e de um processo legislativo em curso. Contudo, estas informações não alteram a proposta de decisão contida nas presentes conclusões.

IV. Apreciação jurídica

17. Impõe-se começar por analisar a admissibilidade da ação, apreciar seguidamente a execução do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271) e, por fim, incidir sobre a questão das sanções pecuniárias.

A. Quanto à admissibilidade da ação

18. A Eslováquia considera a ação inadmissível. Alega que a Comissão, na ação, lhe imputa que o aterro sanitário ainda não se encontra totalmente encerrado, na aceção do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros. Contudo, nem o cumprimento desta disposição foi objeto do primeiro acórdão, nem a Comissão invocou a violação dessa exigência na notificação para cumprir, nos termos do artigo 260.º TFUE.

1. Quanto ao objeto do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271)

19. É verdade que o Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271) não faz referência ao artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros. Efetivamente, limita-se a decidir que se verifica um incumprimento do artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva relativa aos aterros. Este incumprimento resulta do facto de a Eslováquia ter permitido a exploração do aterro sem plano de ordenamento do local e sem existir uma decisão definitiva quanto ao prosseguimento da exploração com base num plano de ordenamento aprovado.

20. Esta declaração pode ser interpretada, numa aceção mais cingida ao seu teor literal, no sentido de que o Tribunal de Justiça só considera constituir incumprimento do artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros a autorização de exploração do aterro.

21. Contudo, este tipo de declaração do Tribunal de Justiça tem de ser interpretado à luz da disposição infringida. A este respeito, releva o facto de o artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros proibir que se continue a explorar aterros existentes se neles não forem cumpridos os requisitos previstos na referida norma.

22. No entanto, como refere também a própria Eslováquia, o artigo 14.º, alínea b), da diretiva relativa aos aterros concede aos Estados-Membros duas vias de cumprir as suas obrigações em relação a estes aterros existentes. Ou autorizam a continuação das operações, com respeito pela diretiva relativa aos aterros, ou adotam as medidas necessárias para que os aterros que não tenham obtido uma licença para continuar as operações sejam encerrados logo que possível, nos termos do artigo 7.º, alínea g), e do artigo 13.º⁴ desta mesma diretiva.

⁴ Acórdãos de 16 de julho de 2015, Comissão/Bulgária (C-145/14, não publicado, EU:C:2015:502, n.º 30), e de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha (C-454/14, não publicado, EU:C:2016:117, n.º 59).

23. No que tange à opção de continuação das operações, o Tribunal de Justiça já decidiu que as obrigações decorrentes do artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros não se esgotam no seu licenciamento definitivo, com base num plano de ordenamento do local. Pelo contrário, devem ainda ser adotadas as medidas previstas para que o aterro seja explorado em conformidade com a diretiva⁵.

24. Da mesma forma, caso se decida não continuar a explorar um aterro, não basta pôr cobro ao depósito de resíduos. Pelo contrário, têm de ser adotadas as medidas necessárias ao seu encerramento⁶. Com efeito, mesmo sem resíduos adicionais tais aterros continuam a representar um risco grave para o meio ambiente. Só mediante o encerramento definitivo, em conformidade com a diretiva relativa aos aterros, é que os riscos são reduzidos de forma suficiente para que sejam aceitáveis.

25. Assim, se um Estado-Membro opta por dar cumprimento ao artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros não através do licenciamento da continuação das operações, mas sim através do encerramento do aterro, tem, consequentemente, de cumprir as exigências do artigo 13.º da referida diretiva.

26. Ora, exatamente o mesmo se passa se o Estado-Membro dá cumprimento ao artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros depois de o Tribunal de Justiça ter decidido que se verifica um incumprimento da referida disposição.

27. Por conseguinte, o respeito pelo artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros está implícita mas necessariamente abrangido pelo objeto do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), podendo, assim, ser executado nos termos do artigo 260.º TFUE.

2. Quanto ao objeto do procedimento pré-contencioso

a) Quanto à notificação para cumprir

28. Sucede que a Eslováquia pugna ainda pelo entendimento segundo o qual a ação amplia o objeto do processo em relação à notificação inicial da Comissão, de 21 de novembro de 2013, para que a Eslováquia se pronunciasse acerca da imputação que lhe era feita, de o Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271) não ter sido integralmente executado. Na sua opinião, esta ampliação é inadmissível.

29. Antes de a Comissão ter dirigido a referida notificação à Eslováquia, já este Estado-Membro comunicara a sua intenção de encerrar o aterro.

30. Contudo, a Comissão considerou insuficientes as medidas anunciadas. Apresentou, em concreto, duas objeções.

31. Em primeiro lugar, o artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros exige que o operador do aterro apresente um plano de ordenamento do local. Contudo, nem o referido plano foi apresentado, nem foi anunciado vir a sê-lo. Além disso, as autoridades competentes não tinham adotado uma decisão definitiva com base num tal plano.

5 Acórdão de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha (C-454/14, não publicado, EU:C:2016:117, n.º 42 e segs.)

6 V. Acórdão de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha (C-454/14, não publicado, EU:C:2016:117, n.º 61).

32. Em segundo lugar, os aterros não estão sujeitos ao regime da prevenção e controlo integrados da poluição⁷, mas sim às disposições que incidem especificamente sobre os aterros sanitários, ou seja, ao regime jurídico que transpôs a diretiva relativa aos aterros para o direito eslovaco. A Comissão fazia referência, deste modo, às considerações contidas nos n.ºs 32 a 36 do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), segundo os quais se impõe respeitar as regras em matéria de aterros sanitários no quadro do licenciamento dos aterros.

33. Ora, já na ação, a Comissão censura o facto de, não obstante as autoridades competentes eslovacas terem decidido encerrar determinadas partes do aterro (as parcelas 2a e 2b), ainda não terem executado integralmente a referida decisão, em cumprimento do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros, acrescentando o facto de a referida decisão ainda não constituir caso decidido. A Comissão, em segundo lugar, critica que, em relação a uma outra parte do aterro (a parcela 2c), ainda nem sequer se tenha decidido acerca do seu encerramento.

34. Se o Tribunal de Justiça impuser exigências estritas de coincidência entre a notificação para cumprir e a ação, então, no máximo, só pode constituir objeto do presente processo a crítica por falta de decisão definitiva ou de caso decidido, em matéria de encerramento do aterro. Com efeito, a falta de decisão definitiva é referida na notificação de 21 de novembro de 2013.

35. Já um eventual incumprimento do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros não vem referido, nem explícita nem implicitamente, na notificação para cumprir. Destarte, de um ponto de vista estrito, esta crítica seria inadmissível no processo judicial perante o Tribunal de Justiça.

36. É duvidoso que se possa exigir uma tal congruência entre o objeto da notificação para cumprir e a ação.

37. A favor de um tal entendimento milita a jurisprudência proferida a propósito do artigo 228.º, n.º 2, CE anteriormente em vigor (que corresponde, alterado, ao atual artigo 260.º, n.º 2, TFUE). O objeto de uma ação intentada com base no referido artigo está circunscrito pelo procedimento pré-contencioso previsto na mencionada disposição, no sentido de que, na sua petição, a Comissão não pode ampliar o objeto do litígio, invocando novas acusações relativamente às enunciadas no parecer fundamentado [...] ⁸.

38. O Tribunal de Justiça salientou, ainda, que no parecer fundamentado emitido com base no artigo 228.º, n.º 2, CE, a Comissão está obrigada a especificar os pontos em que o Estado-Membro em causa não executou o acórdão do Tribunal de Justiça que declara o incumprimento. Desta forma, 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 ⁹.

39. Sucede, porém, que, em virtude das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, o artigo 260.º, n.º 2, TFUE deixou de exigir que a Comissão apresente parecer fundamentado.

7 No Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271, n.ºs 32 a 36) o Tribunal de Justiça fez referência a este respeito à diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO 1996, L 257, p. 26). Este regime jurídico passou entretanto a ser parte integrante da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO 2010, L 334, p. 17).

8 Acórdão de 10 de setembro de 2009, Comissão/Portugal (C-457/07, EU:C:2009:531, n.º 56).

9 Acórdão de 10 de setembro de 2009, Comissão/Portugal (C-457/07, EU:C:2009:531, n.ºs 58 e 60).

40. Resulta, pois, da atual desnecessidade de apresentação de parecer fundamentado ter-se passado a dirigir exigências mais elevadas à determinação do objeto do processo, tal como é fixada pela notificação para cumprir. Dentro desta interpretação, esta notificação tem de definir de forma exata o objeto do processo, pois constitui a única exteriorização formal da Comissão, passível de precisar o objeto do processo, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE¹⁰.

41. Porém, constitui argumento em sentido contrário o facto de o Tratado de Lisboa ter eliminado não a necessidade da notificação para cumprir, mas sim o parecer fundamentado, não obstante ter-lhe sido igualmente possível decidir eliminar antes a referida notificação, como aliás foi também discutido na Convenção Europeia¹¹. Pois bem: seria contraditório eliminar a fase que está sujeita a exigências mais estritas para a seguir aumentar o nível de exigência em relação à fase remanescente.

42. Além disso, o objetivo da racionalização do procedimento pré-contencioso foi configurar o regime relativo às sanções, em caso de incumprimento dos acórdãos do Tribunal de Justiça, de forma mais eficiente e simples¹². Ora, não é conforme com este objetivo agravar, por seu turno, o nível das exigências dirigidas à notificação para cumprir.

43. Pelo contrário, do ponto de vista dos direitos de defesa e da segurança jurídica basta, em regra, que os Estados-Membros sejam informados de que a Comissão pondera recorrer ao artigo 260.º TFUE, concedendo-lhes, assim, a possibilidade de apresentar as suas observações¹³. Ora, o objeto do processo a que se refere o artigo 260.º, n.º 2, do TFUE já se encontra suficientemente delimitado nos termos do primeiro acórdão do Tribunal de Justiça. Além disso, os Estados-Membros têm pleno conhecimento quer da sua obrigação de tomar as medidas necessárias à execução de um acórdão do Tribunal de Justiça que declara um incumprimento de Estado, quer das consequências que o incumprimento dessa obrigação pode implicar¹⁴.

44. Por outro lado, não se pode esperar da Comissão que identifique logo na sua primeira e única comunicação formal todas as possíveis omissões no cumprimento do acórdão. De facto, uma tal exigência não seria compatível com a ideia de um processo mais eficiente e simples.

45. Deste modo, em princípio a Comissão não se encontra obrigada a explicitar, na notificação para cumprir a que se refere o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, todas as possíveis razões que permitem duvidar do cumprimento, em termos bastantes, de um primeiro acórdão.

46. Não obstante, o objetivo de tornar mais eficiente e simples o cumprimento dos acórdãos do Tribunal de Justiça deve também guiar a aplicação por parte da Comissão do artigo 260.º, n.º 2, TFUE. Daqui resulta, especialmente, que uma notificação para cumprir não pode induzir em erro o Estado-Membro destinatário, devendo antes conter indicações tão úteis quanto possível acerca do cumprimento a dar ao primeiro acórdão. Para este efeito, deve a Comissão esforçar-se, em especial, por ter devidamente em conta a informação de que disponha acerca das intenções do Estado-Membro no que concerne à execução do acórdão. Aliás, só assim é respeitada a obrigação que recai sobre a Comissão de manter uma cooperação leal com os Estados-Membros, em harmonia com o artigo 4.º, n.º 3, TUE¹⁵.

10 Neste sentido, por exemplo, Hatje, A., «Artikel 260 AEUV (ex-Artikel 228 EGV) [Wirkung und Durchsetzung von Urteilen, Zwangsgeld]», em Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2015, n.º 18.

11 Secretariado da Convenção Europeia, Relatório final do Círculo de Discussão sobre o Funcionamento do Tribunal de Justiça [Documento CONV 636/03 de 25 de março de 2003, n.º 28, alínea a)].

12 Secretariado da Convenção Europeia, Relatório final do Círculo de Discussão sobre o Funcionamento do Tribunal de Justiça (Documento CONV 636/03 de 25 de março de 2003, n.º 28).

13 Acórdão de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 52).

14 Acórdão de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 50).

15 V. Acórdãos de 16 de outubro de 2003, Irlanda/Comissão (C-339/00, EU:C:2003:545, n.º 71); de 4 de março de 2004, Alemanha/Comissão (C-344/01, EU:C:2004:121, n.º 79); e de 10 de julho de 2014, Nikolaou/Tribunal de Contas (C-220/13 P, EU:C:2014:2057, n.º 51).

47. A notificação para cumprir, de 21 de novembro de 2013, não cumpre este critério. A Comissão, apesar de conhecer a intenção da Eslováquia de encerrar o aterro, não referiu as exigências a que está sujeito o encerramento de aterros existentes. Pelo contrário, incidiu sobre questões gerais relacionadas com o procedimento regulado pelo artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros e sobre detalhes do direito eslovaco. Porém, a ação só em parte retoma estas críticas.

48. Além disso, a Comissão teve oportunidade suficiente para, antes da propositura da ação, expor as suas objeções e esclarecer a relevância do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros, através de uma notificação para cumprir complementar. Em todo o caso, entre a receção da resposta eslovaca à notificação para cumprir, de 14 de janeiro de 2014, e a decisão da Comissão de apresentar a ação, de 16 de junho de 2016¹⁶, decorreram mais de dois anos. Desde a prolação do primeiro acórdão, de 25 de abril de 2013, decorreram mesmo mais de três anos.

49. Assim, apesar de a Eslováquia conhecer certamente as suas obrigações, decorrentes do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros, não tinha de contar que a Comissão arvorasse essas obrigações em objeto de uma ação, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE.

50. Por estas razões, entendo que a ação é inadmissível, na parte em que tem por objeto o incumprimento do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros.

b) Quanto à réplica da Comissão

51. A Comissão alega ainda, na sua réplica, que as decisões de encerramento, adotadas em 2016, não remetem para um plano de ordenamento do local. Trata-se de uma nova causa de pedir em relação à petição inicial que, nos termos do artigo 127.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, só seria admissível caso assentasse em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo. Porém, não é este o caso, pois pelo menos a decisão de 15 de agosto de 2016 era já do conhecimento cabal da Comissão, à data da propositura da ação¹⁷. Por conseguinte, também esta alegação é inadmissível.

3. Conclusão intercalar

52. Neste sentido, a ação da Comissão só é admissível, devendo ser materialmente apreciada, na parte em que se refere à falta de decisão definitiva, na aceção do artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros. Contudo, para o caso de o Tribunal de Justiça considerar admissível a alegação de incumprimento do artigo 13.º da mesma diretiva, irei seguidamente, na apreciação da procedência da ação e das sanções pecuniárias, incidir também sobre este fundamento (capítulos IV.B.3. e IV.C.3), ainda que subsidiária e sinteticamente. Já no que tange à imputação, igualmente inadmissível, de falta de plano de ordenamento do local, não a irei desenvolver.

B. Quanto à procedência da ação

53. No Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), o Tribunal de Justiça decidiu que a República Eslovaca, ao permitir a exploração do aterro de Žilina — Považský Chlmec sem plano de ordenamento do local e não existindo uma decisão definitiva quanto ao prosseguimento da exploração com base num plano de ordenamento aprovado, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 14.º, alíneas a) a c), da diretiva relativa aos aterros.

16 Comunicado de imprensa IP/16/2099 da Comissão.

17 N.º 17 e anexo A.15 da petição inicial.

54. Para apurar se este acórdão foi executado deve-se considerar como data de referência, para apreciar a existência de um incumprimento deste tipo, nos termos do artigo 260.º, n.º 2.º TFUE, a data do termo do prazo fixado na notificação para cumprir emitida ao abrigo dessa disposição¹⁸. Portanto, no presente caso há que analisar a situação que existia a 21 de janeiro de 2014.

55. No que tange à aplicação de uma quantia fixa e/ou de uma sanção pecuniária compulsória, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, importa, além disso, atender ao momento da prolação do acórdão pelo Tribunal de Justiça, no presente processo. Em especial, uma sanção pecuniária compulsória só se justifica se atualmente ainda persistir o incumprimento decorrente da inexecução do acórdão anterior¹⁹.

56. Por conseguinte, irei primeiro analisar o estado da execução do primeiro acórdão, à data de 21 de janeiro de 2014, e, seguidamente, incidirei sobre a situação atual.

1. Quanto à execução no termo do prazo fixado para o efeito

57. Tal como já se referiu, a execução do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271) pressupõe a existência de uma licença para a continuação da operação do aterro, com base num plano de ordenamento do local que respeite as exigências da diretiva relativa aos aterros, ou uma decisão definitiva sobre o encerramento, a executar, nomeadamente, de acordo com os requisitos do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros. A Eslováquia optou pelo encerramento, mas a Comissão entende que as medidas até agora adotadas são insuficientes.

58. Segundo o alegado pela Eslováquia, sem objeção da Comissão, a utilização do aterro encontra-se proibida desde 7 de janeiro de 2014, pelo que, portanto, para o que mais importa, atualmente não se depositam aí novos resíduos.

59. Mas, tal como alega a Comissão, aliás com razão, este facto não basta. Pelo contrário, as autoridades competentes têm, nos termos do artigo 14.º, alínea b), da diretiva relativa aos aterros, de tomar uma decisão definitiva sobre a eventual continuação das operações. Seguidamente, terá então de ser atribuída uma nova licença ou decidido o encerramento do aterro.

60. É um facto que as autoridades competentes já tinham decidido, a 21 de outubro de 2013, proceder ao encerramento de partes do aterro, mais concretamente as parcelas 2a e 2b, mas esta decisão foi revogada a 10 de abril de 2014, a fim de permitir a realização de uma avaliação de impacto ambiental. Já o processo de encerramento da parcela 2c remanescente foi suspenso, por ser controvertida a propriedade destas áreas (situação esta que se mantém na atualidade).

a) Quanto às parcelas 2a e 2b

61. Impõe-se começar por apreciar se a decisão de encerramento das parcelas 2a e 2b constitui uma decisão definitiva, na aceção do artigo 14.º, alínea b), da diretiva relativa aos aterros.

62. Releva a favor deste entendimento o facto de, segundo as informações disponíveis, as autoridades competentes terem pretendido, com base nesta decisão, encerrar definitivamente as parcelas em causa.

¹⁸ Acórdãos de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 67), e de 25 de junho de 2013, Comissão/República Checa (C-241/11, EU:C:2013:423, n.º 23).

¹⁹ Acórdãos de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França (C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 27); de 7 de julho de 2009, Comissão/Grécia (C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 59); de 17 de novembro de 2011, Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 42); de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha (C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 96); e de 28 de novembro de 2013, Comissão/Luxemburgo (C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 43).

63. É certo que esta decisão ainda era impugnável judicialmente, pelo que não constituía caso decidido. Mas o artigo 14.º, alínea b), da diretiva relativa aos aterros exige apenas uma decisão definitiva das autoridades competentes. Neste sentido, a formação de caso decidido não pode constituir um pressuposto essencial.

64. Efetivamente, numa União de direito que garante a tutela jurisdicional efetiva — especialmente na aplicação do direito da União²⁰ —, uma decisão administrativa não pode, antes de decorrido o prazo de recurso, ser definitiva no sentido de estar excluído o controlo judicial. Do mesmo modo, as autoridades competentes não têm como evitar impugnações tempestivas. E apesar do longo prazo de oito anos que o artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros prevê para a tomada da decisão definitiva, não é possível garantir que no termo do prazo estejam concluídos todos os processos judiciais relacionados com as decisões adotadas no contexto da referida diretiva. De resto, importa ter em conta que o referido prazo não foi estabelecido por consideração a eventuais impugnações, mas sim às possíveis dificuldades no ordenamento ou encerramento dos aterros sanitários.

65. Por conseguinte, em regra, deve bastar que a decisão administrativa — como é o caso da decisão de 21 de outubro de 2013 — se encontre concebida como regulamentação final do caso concreto em causa.

66. Contudo, as autoridades competentes revogaram esta decisão, a 10 de abril de 2014, ou seja, depois de decorrido o prazo fixado na notificação para cumprir. Em primeiro lugar, esta revogação constitui uma nova violação da obrigação de execução do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), que não se verificava no momento determinante, ou seja, no momento do decurso do prazo. Mas, em segundo lugar, a revogação produz igualmente o efeito de a decisão de encerramento, efetivamente proferida, ter sido eliminada com efeito retroativo e, portanto, com efeito à data do decurso do prazo.

67. Consequentemente, a Eslováquia não executou atempadamente o acórdão controvertido, no que respeita às parcelas 2a e 2b.

68. A Eslováquia entende, porém, que era impossível fazer progressos maiores em relação ao encerramento destas parcelas, devido à duração dos respetivos procedimentos administrativos.

69. A este propósito, vigora o princípio segundo o qual um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o incumprimento das obrigações resultantes do direito da União. Assim, o Tribunal de Justiça rejeitou já alegações semelhantes em relação à execução de acórdãos proferidos não só em matéria de legislação sobre resíduos²¹, mas também relativos ao cumprimento da diretiva relativa a águas residuais²², que implica, frequentemente, a construção, com grande esforço, de estações de tratamento de águas residuais e de redes de esgotos²³.

20 Acórdão de 8 de novembro de 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, em especial o n.º 50).

21 Acórdãos de 2 de dezembro de 2014, *Comissão/Grécia* (C-378/13, EU:C:2014:2405, n.º 29), e de 7 de setembro de 2016, *Comissão/Grécia* (C-584/14, EU:C:2016:636, n.º 53).

22 Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO 1991, L 135, p. 40), na redação da Diretiva 98/15/CE da Comissão, de 27 de fevereiro de 1998 (JO 1998, L 67, p. 29).

23 V., a este propósito, Acórdãos de 15 de outubro de 2015, *Comissão/Grécia* (C-167/14, EU:C:2015:684, n.º 28 e segs.), e de 22 de junho de 2016, *Comissão/Portugal* (C-557/14, EU:C:2016:471, n.º 41).

70. A Eslováquia realça, em especial, o facto de, nos termos da diretiva 2011/92/UE²⁴, ter sido necessário realizar uma avaliação de impacto ambiental. É verdade que a decisão de encerramento de um aterro sanitário carece efetivamente de tal avaliação, sempre que o encerramento implique uma alteração — por obras ou intervenções que alterem a realidade física — do aterro sanitário e possa ter um considerável impacto (negativo)²⁵ sobre o ambiente²⁶.

71. Não obstante, nem mesmo a necessidade de avaliação de impacto ambiental, imposta pelo direito da União, pode justificar o atraso na execução do acórdão em causa. Com efeito, as obrigações que decorrem da diretiva relativa aos aterros e suas implicações já eram necessariamente, há muito tempo, do conhecimento da Eslováquia. Por conseguinte, dispôs de tempo suficiente para dar cumprimento à referida diretiva em relação ao aterro controvertido. E, caso se verificassem dificuldades inultrapassáveis, a Eslováquia devia, aquando da sua adesão à União Europeia em 2004, ter negociado uma prorrogação dos prazos.

72. Desta forma, a Eslováquia não executou o Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), em relação às parcelas 2a e 2b, dentro do prazo fixado na notificação para cumprir.

b) Quanto à parcela 2c

73. Em relação à parcela 2c do aterro nunca chegou a ser proferida uma decisão acerca do encerramento.

74. Segundo a Eslováquia, o atraso deve-se a litígios em torno da propriedade dos terrenos. Contudo, os mesmos subsistem desde pelo menos 2009 e a Eslováquia não explicou por que motivo não se encontravam dirimidos no momento do decurso do prazo. Seja como for, tais litígios não podem justificar que se corra o risco ambiental inerente a um aterro sanitário encerrado de forma tecnicamente não adequada.

75. Por conseguinte, a Eslováquia não executou o Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), também em relação à parcela 2c, dentro do prazo fixado na notificação para cumprir.

c) Conclusão intercalar

76. A República Eslovaca, ao não ter, à data de 21 de janeiro de 2014, tomado uma decisão definitiva sobre o encerramento do aterro sanitário Žilina — Považský Chlmec, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE e do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271).

²⁴ Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1).

²⁵ V., também neste sentido, Conclusões por mim apresentadas no processo Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:254, n.º 50). Porém, o Acórdão de 25 de julho de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, n.º 41), exige que se realize uma avaliação mesmo em caso de possibilidade de consideráveis efeitos benéficos no ambiente.

²⁶ Acórdão de 19 de abril de 2012, Pro-Braine e o. (C-121/11, EU:C:2012:225, n.º 33).

2. Quanto à situação atual

77. Em comparação com a realidade existente à data do decurso do prazo, a situação atual distingue-se daquela pelo facto de, em virtude da decisão proferida pelas autoridades competentes a 15 de agosto de 2016, as parcelas 2a e 2b já não serem utilizadas, tendo sido encerradas e recultivadas. A autoridade de supervisão competente confirmou a referida decisão no dia 9 de novembro 2016, após impugnação administrativa. É certo que foi entretanto intentada ação administrativa, mas esta não impede a execução da decisão.

78. A Comissão alega que a decisão, ao não constituir caso decidido, não é definitiva, mas, como já se referiu, a verificação de caso decidido não é pressuposto essencial da decisão definitiva.

79. Por conseguinte, é de rejeitar a alegação da Comissão, segundo a qual as decisões acerca das parcelas 2a e 2b do aterro não são definitivas.

80. Já diferentemente, nada se decidiu acerca do encerramento e do recultivo da parcela 2c.

81. Portanto, a Comissão tem razão quando invoca que persiste a situação de falta de decisão em relação à parcela 2c.

82. Por conseguinte, a República Eslovaca, ao não ter ainda tomado uma decisão definitiva sobre o encerramento da parcela 2c do aterro sanitário Žilina — Považský Chlmec, não cumpre as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE e do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271).

3. A título subsidiário: quanto à aplicação do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros

83. Se o Tribunal de Justiça considerar que a ação da Comissão também é admissível na parte em que se refere ao incumprimento do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros, então importará ainda declarar uma outra omissão ao nível da execução do acórdão. É que é pacífico entre os intervenientes que o aterro não se encontrava à data do decurso do prazo, nem se encontra atualmente, encerrado na aceção do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros.

C. Quanto às sanções pecuniárias

84. No quadro da aplicação do artigo 260.º, n.º 2, TFUE 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 União²⁷.

85. As propostas da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça, constituindo antes 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 por aquela instituição²⁸.

²⁷ Acórdão de 17 de novembro de 2011, Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 36).

²⁸ Acórdãos de 10 de janeiro de 2008, Comissão/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, n.º 34); de 7 de julho de 2009, Comissão/Grécia (C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 112); de 17 de novembro de 2011, Comissão/Itália (C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 37); e de 17 de outubro de 2013, Comissão/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659, n.º 64).

1. Quanto à sanção pecuniária compulsória

86. Para efeitos da fixação do montante da sanção pecuniária compulsória, os critérios de base a ter em conta para garantir a natureza coerciva desta última, tendo em vista uma aplicação uniforme e efetiva do direito da União, são, em princípio, a gravidade da infração, a sua duração (desde a primeira condenação) e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa. Para aplicar estes critérios, importa ter em conta, em particular, as consequências da inexecução para os interesses privados e públicos e a urgência em levar o Estado-Membro em causa a cumprir as suas obrigações²⁹.

87. Em primeiro lugar, no que concerne à *gravidade da infração*, a Comissão, com base na ação tal como foi por si configurada, que tem por objeto quer a falta de decisão definitiva para a totalidade do aterro, quer a falta de medidas de encerramento, na aceção do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros, atribui a essa infração o fator de gravidade 2, sendo o máximo 20.

88. Contudo, tal como referi *supra*, a ação é inadmissível no que tange às exigências formuladas pelo artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros e, no que toca às parcelas 2a e 2b, já não tem, atualmente, fundamento. Assim, já só falta proferir uma decisão definitiva em relação à parcela 2c, que corresponde a aproximadamente metade da área do aterro.

89. Estas circunstâncias militam a favor de um fator de gravidade consideravelmente inferior àquele que foi proposto pela Comissão.

90. Importa também considerar que as infrações à legislação em matéria de resíduos assumem, em regra, uma grande relevância, que — ao contrário do alegado pelos intervenientes — os efeitos ambientais não são necessariamente apenas locais, que o problema já subsiste há relativamente muito tempo, mas também que a Eslováquia, até ao momento, ainda não foi condenada por infrações em matéria de resíduos.

91. Em especial, o Tribunal de Justiça já decidiu 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 TFUE³⁰. O Tribunal de Justiça concluiu, a partir daqui, que as infrações à legislação em matéria de resíduos em causa no processo então em análise assumiam especial gravidade.

92. Em princípio, este mesmo raciocínio aplica-se a uma infração ao artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros, quando está em causa um único aterro. Com efeito, como o Tribunal de Justiça referiu no n.º 34 do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), o respeito desta disposição constitui a base para que o aterro controvertido possa satisfazer as exigências da diretiva relativa aos aterros. Por conseguinte, não se trata de uma infração meramente formal³¹.

93. Além disso, a Eslováquia deixou de utilizar o aterro em 7 de janeiro de 2014. É verdade que assim se impede a criação de novos riscos para a saúde humana e/ou para o meio ambiente, mas este facto permite duvidar que o aterro possa sequer vir a ser explorado, sem grandes dificuldades, em harmonia com a diretiva relativa aos aterros. Na realidade, é provável que a sua exploração no passado tenha implicado riscos consideráveis do referido tipo. Para eliminá-los, é pelo menos necessário encerrar-se o aterro de modo conforme às exigências estabelecidas, o que não é possível sem uma decisão definitiva acerca do encerramento.

²⁹ Acórdãos de 15 de outubro de 2015, Comissão/Grécia (C-167/14, EU:C:2015:684, n.º 54), e de 22 de junho de 2016, Comissão/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, n.º 70).

³⁰ Acórdãos de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407, n.º 98), e de 7 de setembro de 2016, Comissão/Grécia (C-584/14, EU:C:2016:636, n.º 77).

³¹ V., também, Acórdão de 25 de fevereiro de 2016, Comissão/Espanha (C-454/14, EU:C:2016:117, n.º 63).

94. No que toca ao alegado por *ambos* os intervenientes acerca da natureza meramente local de eventuais efeitos prejudiciais, faz-se notar que o aterro controvertido se encontra situado na margem do rio Váh, que pode ser contaminado e, depois, propagar ele próprio essa contaminação a jusante.

95. Além disso, a infração ao direito da União subsiste desde 16 de julho de 2009 — termo do prazo para que, de acordo com o artigo 14.º da diretiva relativa aos aterros, pudesse ser adotada uma decisão definitiva acerca da manutenção da exploração ou do encerramento do aterro —, ou seja, há mais de oito anos. Em princípio, a Eslováquia, desde a sua adesão à União em 2004, dispôs de tempo suficiente para proferir uma tal decisão, mesmo necessitando de realizar uma avaliação de impacto ambiental.

96. Por outro lado, a Eslováquia alega, com razão, que até ao momento nunca foi condenada pelo Tribunal de Justiça por incumprimento de legislação em matéria de resíduos, não obstante já terem corrido processos junto do Tribunal da Justiça envolvendo a Eslováquia, tendo esta matéria por objeto³².

97. Por todo o exposto, atendendo a todas as circunstâncias, considero adequado um fator de gravidade de apenas 0,5.

98. Em segundo lugar, quanto à *duração da infração* desde a prolação do acórdão proferido sobre o incumprimento originário do Tratado, cabe recordar que esta deve ser avaliada tendo em consideração o momento em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos, no âmbito deste processo³³. No presente caso, a duração da violação em apreciação é considerável, já que no caso de uma condenação no final do mês de abril do próximo ano terão decorrido cinco anos desde que foi proferido, a 25 de abril de 2013, o primeiro acórdão, apesar de só faltar proferir uma decisão definitiva acerca do encerramento para que fique sanada a irregularidade verificada. Por conseguinte, aplicando-se os critérios da Comissão, que utiliza um fator mensal de 0,1, o fator de duração deve ser estabelecido em 6.

99. Resulta então daqui, atendendo ainda à *capacidade de pagamento* da Eslováquia³⁴, uma sanção pecuniária compulsória diária de 3 345,60 euros. O Tribunal de Justiça deve arredondar este valor para 3 300,00 euros e impô-lo como sanção pecuniária compulsória diária até à adoção de uma decisão definitiva acerca da parcela 2c.

2. Quanto à *quantia fixa*

100. 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. O princípio da condenação no pagamento de uma quantia fixa assenta essencialmente na apreciação das consequências do incumprimento das obrigações do Estado-Membro em causa sobre os interesses privados e públicos, designadamente, quando o incumprimento tiver persistido por um longo período após a prolação do acórdão que inicialmente o declarou. Esta condenação deve, em cada

32 Assim, o Presidente do Tribunal de Justiça, por Despacho de 28 de janeiro de 2013, Comissão/Eslováquia (C-305/12, EU:C:2013:38, n.º 4), declarou que a Eslováquia cumpriu a sua obrigação de transpor a 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 2008, L 312, p. 3), apenas durante o processo judicial, ou seja, com um atraso de aproximadamente dois anos. O presidente da Oitava Secção do Tribunal de Justiça, por Despacho de 19 de maio de 2011, Comissão/Eslováquia (C-253/10, EU:C:2011:325, n.º 4), proferiu uma declaração parecida a respeito da diretiva relativa aos aterros, sendo que o atraso era consideravelmente superior. Já o Acórdão de 15 de janeiro de 2013, Krížan e o. (C-416/10, EU:C:2013:8), foi proferido no seguimento de um pedido de decisão prejudicial e, por conseguinte, não contém uma apreciação da questão de saber se foi violado direito da União, no contexto do aterro aí controvertido.

33 Acórdãos de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Grécia (C-378/13, EU:C:2014:2405, n.º 57), e de 7 de setembro de 2016, Comissão/Grécia (C-584/14, EU:C:2016:636, n.º 80).

34 Segundo a Comunicação COM(2016) 5091 final da Comissão, de 9 de agosto de 2016, é de aplicar um valor base de 680,00 euros, multiplicado pelo fator 1,64. Na sua ação, a Comissão invoca ainda a Comunicação COM(2015) 5511, de 5 de agosto de 2015, em vigor quando, a 16 de junho de 2016, decidiu intentar a ação.

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 desta sanção³⁵.

101. No que respeita à quantia fixa, a Comissão propõe calculá-la partindo de um valor base diário de 230,00 euros, multiplicado pelo mesmo fator «n» da capacidade de pagamento, a saber, 1,64, pelo mesmo fator de gravidade (0,5, neste caso) e pelo número de dias que medeia entre o Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271), e o acórdão a proferir no presente processo. O montante diário daí resultante é de 188,60 euros.

102. Supondo que o acórdão do presente processo é proferido decorridos exatamente cinco anos, a 25 de abril de 2018, obtém-se uma quantia fixa de aproximadamente 344 195,00 euros.

103. Não obstante, na determinação da quantia fixa importa considerar ainda que a decisão definitiva de encerrar as parcelas 2a e 2b só foi adotada em 2016³⁶. Até esse momento, a infração revestiu aproximadamente o dobro da gravidade, pois que ainda não se tinha adotado a necessária decisão definitiva em relação a nenhuma parte do aterro. Desta forma, em relação a 1 575 dias impõe-se pagar novamente o valor base diário de 188,60 euros. Donde resultam mais 297 045,00 euros.

104. Arredondando para baixo, resulta uma quantia fixa de 600 000,00 euros. Este valor é inferior ao montante mínimo fixo de 939 000,00 euros, previsto pela Comissão para a Eslováquia, mas ainda assim afigura-se-me adequado. Em especial, não está em causa um montante puramente simbólico, que é o que a Comissão pretende evitar, ao estabelecer montantes fixos mínimos³⁷.

3. A título subsidiário: violação do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros

105. Se o Tribunal de Justiça considerar que o incumprimento do artigo 13.º da diretiva relativa aos aterros também constitui objeto do presente processo, então deverá multiplicar por quatro o valor da sanção pecuniária compulsória e por três o valor da quantia fixa. Esta proposta assenta no raciocínio segundo o qual, sendo certo que a decisão definitiva, nos termos do artigo 14.º, alínea b), da mesma diretiva constitui pressuposto do encerramento, também o é que as demais medidas de encerramento, contempladas no artigo 13.º da referida diretiva, assumem uma relevância prática substancialmente superior.

V. Quanto às despesas

106. Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma delas suporta as suas próprias despesas.

107. É certo que o Tribunal de Justiça não considera que uma divergência em relação aos pedidos formulados pela Comissão em relação à sanção pecuniária compulsória e à quantia fixa constitua uma derrota parcial³⁸. Porém, no presente caso, a ação da Comissão é em parte inadmissível e em parte improcedente.

35 Acórdão de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Grécia (C-378/2013, EU:C:2014:2405, n.º 71 a 73).

36 V. Acórdão de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Grécia (C-378/2013, EU:C:2014:2405, n.º 78).

37 Comunicação da Comissão, de 13 de dezembro de 2005, sobre a «Aplicação do artigo 228.º do Tratado CE» [SEC(2005) 1658], n.º 20.

38 V., em especial, Acórdão de 22 de junho de 2016, Comissão/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, n.ºs 43 e 44, 62, 63 e 102), e as Conclusões por mim apresentadas nesse mesmo processo (EU:C:2016:119, n.º 92, bem como a jurisprudência aí citada).

108. Por conseguinte, importa constatar que a Comissão e a Eslováquia obtiveram parcialmente vencimento e foram parcialmente vencidas. Assim, devem ambas as partes ser condenadas a suportar as suas próprias despesas.

VI. Conclusão

109. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

- 1) A República Eslovaca, ao não ter, à data de 21 de janeiro de 2014, tomado uma decisão definitiva sobre o encerramento do aterro sanitário Žilina — Považský Chlmec, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE e do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, não publicado, EU:C:2013:271).
- 2) A República Eslovaca, para o caso de à data da prolação do presente acórdão ainda não ter adotado uma decisão definitiva em relação à parcela 2c do aterro sanitário Žilina — Považský Chlmec, nos termos do artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31/CE relativa à deposição de resíduos em aterros, decisão definitiva essa que é necessária ao cumprimento do Acórdão de 25 de abril de 2013, Comissão/Eslováquia (C-331/11, EU:C:2013:271), é condenada a pagar à Comissão Europeia uma sanção pecuniária compulsória de 3 300,00 euros por cada dia de atraso na adoção da referida decisão, a contar da data da prolação do acórdão no presente processo e até à adoção dessa mesma decisão.
- 3) A República Eslovaca é condenada a pagar à Comissão Europeia uma quantia fixa de 600 000,00 euros.
- 4) No mais a ação é julgada improcedente.
- 5) A Comissão Europeia e a República Eslovaca suportam as suas próprias despesas.