Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 13 de junho de 2019 [1]

Processo C-261/18

Comissão Europeia
contra

Irlanda

«Incumprimento de Estado — Não execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06) — Pedido de condenação no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória e de um montante fixo»

1. Com a ação objeto das presentes conclusões, proposta em conformidade com o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça, por um lado, que declare que, não tendo adotado as medidas necessárias para garantir a execução da segunda parte do dispositivo do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380, a seguir «Acórdão Comissão/Irlanda»), a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º TFUE e, por outro, devido a esse incumprimento, condene a Irlanda a pagar uma quantia fixa e uma sanção pecuniária compulsória até à integral execução do referido acórdão.

I. Antecedentes do litígio e Acórdão Comissão/Irlanda

2. Em 2003, iniciaram-se em Derrybrien, no condado de Galway, Irlanda, as obras de construção de um parque eólico (a seguir «parque de Derrybrien»). Trata-se do maior projeto de exploração terrestre de energia eólica realizado na Irlanda e um dos mais vastos da Europa. As diferentes fases da autorização da construção do parque de Derrybrien encontram-se expostas da seguinte forma no n.º 83 do Acórdão Comissão/Irlanda: «[o]s pedidos de aprovação relativos às duas primeiras fases do projeto, em que estavam em causa, em ambos os casos, 23 turbinas eólicas, foram apresentados em 4 e 18 de dezembro de 1997. Em 23 de janeiro de 1998, foram apresentados novos pedidos, pois os anteriores não foram considerados válidos. Foi emitida uma licença em 12 de março de 1998. Em 5 de outubro de 2000, foi apresentado um pedido de aprovação para uma terceira fase das obras, relativa, nomeadamente, a 25 turbinas e às vias de serviço, que foi deferido em 15 de novembro de 2001. Em 20 de junho de 2002, o dono da obra pediu autorização para alterar as duas primeiras fases do projeto, autorização que lhe foi concedida em 30 de julho de 2002. Em outubro de 2003, como a autorização concedida para as duas primeiras fases das obras tinha caducado, o dono da obra requereu a sua renovação, que foi deferida em novembro de 2003».

1 Língua original: italiano.

3. Em 16 de outubro de 2003, ocorreu em Derrybrien um enorme deslizamento de terras que deslocou cerca de meio milhão de metros cúbicos de turfa para o rio Owendalulleegh, que o poluiu e provocou a morte de cerca de 50 000 peixes. Conforme resulta dos autos do processo C-215/06, existem dois relatórios de inquérito, publicados em fevereiro de 2004, que concluíram que a catástrofe ambiental está relacionada com as obras de construção do parque de Derrybrien.

4. Em 21 de dezembro de 2001, na sequência de uma notificação para cumprir de 5 de abril de 2001, a Comissão enviou à Irlanda um parecer fundamentado que fazia referência à existência de vários projetos de extração de turfa realizados sem uma avaliação de impacto ambiental prévia, em violação da Diretiva 85/337/CEE [2]. Em 7 de julho de 2004, a Comissão enviou à Irlanda uma notificação para cumprir complementar, em que enumerava uma série de violações da Diretiva 85/337, entre as quais figurava a construção do parque de Derrybrien baseada numa avaliação de impacto ambiental deficiente. A essa notificação seguiu-se um parecer fundamentado complementar em 5 de janeiro de 2005.

5. Em 11 de maio de 2006, a Comissão intentou uma ação contra a Irlanda nos termos do artigo 226.º CE. Por um lado, a Comissão acusava a Irlanda de não ter tomado as medidas necessárias para assegurar que os projetos com um impacto significativo no ambiente fossem, antes da concessão da autorização, sujeitos a um procedimento de avaliação do impacto ambiental, em conformidade com a Diretiva 85/337, e de permitir a apresentação de pedidos de regularização após a execução total ou parcial dos projetos, em violação dos objetivos de prevenção da referida diretiva. Por outro lado, a Comissão punha em causa as condições em que foi autorizada a construção do parque de Derrybrien.

6. No Acórdão Comissão/Irlanda, o Tribunal de Justiça acolheu ambas as críticas. Na segunda parte do dispositivo desse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que, não tendo adotado todas as disposições necessárias para garantir que «a aprovação da construção de um parque eólico e das atividades conexas em Derrybrien, no condado de Galway, assim como a execução das obras sejam precedidas de uma avaliação do impacto ambiental do projeto, em conformidade com o disposto nos artigos 5.º a 10.º da Diretiva 85/337, tanto na versão anterior como na posterior às alterações introduzidas pela Diretiva 97/11 [3]», a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º, 4.º e 5.º a 10.º da referida diretiva.

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

7. Por carta de 15 de julho de 2008, a Comissão solicitou à Irlanda que lhe fornecesse, no prazo de dois meses a contar da data do Acórdão Comissão/Irlanda, informações sobre as medidas tomadas para dar execução a esse acórdão. Na sua resposta de 3 de setembro de 2008, a Irlanda declarou aceitar plenamente o Acórdão Comissão/Irlanda e que pretendia executá-lo rapidamente. Relativamente ao parque de Derrybrien, as autoridades irlandesas informaram a Comissão de que a entidade gestora do parque tinha aceitado apresentar uma avaliação de impacto ambiental atualizada, com as informações previstas no artigo 5.º e no anexo IV da Diretiva 85/337, a fim de «identificar, examinar e avaliar os efeitos diretos e indiretos do parque de Derrybrien sobre o ambiente, e a interação entre eles, e determinar as eventuais medidas corretivas a tomar para sanar esses efeitos». Essa avaliação deveria ter sido levada a cabo até ao final de 2008.

2 Diretiva do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1985, L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9). Esta diretiva foi substituída, com efeitos a partir de 16 de fevereiro de 2012, pela 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).

3 Diretiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de março de 1997, que altera a Diretiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1997, L 73, p. 5).

8. Em 18 de setembro de 2008, teve lugar uma reunião entre a Comissão e as autoridades irlandesas em que estas reiteraram o seu compromisso de ordenar uma avaliação de impacto ambiental corretiva do parque de Derrybrien. Nessa reunião, debateu-se a possibilidade de se realizar essa avaliação sem pôr em causa a autorização existente, tendo ficado decidido aguardar pela aprovação da reforma da legislação irlandesa relativa ao procedimento de regularização previsto para dar execução à primeira parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda.

9. Em 10 de março de 2009, as autoridades irlandesas informaram a Comissão de que a reforma legislativa prevista implicava a introdução de um procedimento de «autorização de substituição» (a seguir «procedimento de substituição»), que permitiria, apenas em casos excecionais, a regularização de autorizações emitidas em violação da Diretiva 85/337. Em 17 de abril de 2009, em conformidade com o compromisso assumido numa reunião de 18 de março de 2009, as autoridades irlandesas enviaram à Comissão um documento-quadro, intitulado «ECJ Judgement in case C-215/06: Draft framework response by Ireland 17 April 2009», no qual se enunciavam as medidas mediante as quais a Irlanda pretendia executar o Acórdão Comissão/Irlanda. A secção D desse documento fornecia uma descrição do procedimento de substituição que deveria ter sido incluído na reforma legislativa projetada, cuja adoção estava prevista para finais de 2009. A secção E do documento-quadro, sob a epígrafe «Propostas específicas relativas ao parque de Derrybrien», referia que a entidade gestora do parque tinha apresentado um pedido de autorização de substituição, utilizando esse procedimento.

10. Em 26 de junho de 2009, a Comissão enviou à Irlanda uma notificação para cumprir, nos termos do artigo 228.º, n.º 2, CE, em que referia não ter recebido mais informações sobre a evolução da avaliação de impacto ambiental do parque de Derrybrien. Em 9 de setembro de 2009, a Irlanda respondeu à notificação para cumprir, indicando, nomeadamente, que a reforma legislativa que iria instituir o procedimento de substituição seria adotada em breve e confirmando que a entidade gestora do parque de Derrybrien tinha aceitado apresentar um pedido de autorização de substituição e realizar uma avaliação de impacto ambiental logo que essa reforma entrasse em vigor.

11. Não tendo recebido mais informações sobre a adoção das medidas propostas, a Comissão enviou à Irlanda, em 22 de março de 2010, uma nova notificação para cumprir, à qual a Irlanda respondeu por cartas de 18 de maio de 2010, 22 de julho de 2010 e 13 de setembro de 2010. Na carta de 22 de julho de 2010, as autoridades irlandesas indicaram que a nova legislação, aprovada pelo Parlamento, entraria em vigor no final de julho. No que diz respeito ao parque de Derrybrien, as autoridades irlandesas indicaram novamente que, mal o procedimento de substituição estivesse operacional, a entidade gestora do parque apresentaria um pedido de autorização de substituição, acompanhado de uma avaliação de impacto ambiental corretiva, «incluindo informações sobre medidas destinadas a reparar os danos ambientais causados pela execução do projeto». Na carta de 13 de setembro de 2010, as autoridades irlandesas informaram a Comissão da adoção do Planning and Development (Amendment) Act 2010 (No. 30 of 2010) [Lei do Planeamento e Desenvolvimento (alteração) de 2010 (n.º 30 de 2010)] (a seguir «PDAA»). A parte XA dessa lei regula o procedimento de substituição.

12. Em 19 de setembro de 2012, a Comissão escreveu às autoridades irlandesas pedindo-lhes que lhe fornecessem mais detalhes sobre as medidas legislativas notificadas, a fim de avaliar a sua conformidade com o Acórdão Comissão/Irlanda. Além disso, a Comissão, uma vez que teve conhecimento da existência de dúvidas acerca da disponibilidade da entidade gestora do parque de Derrybrien para apresentar um pedido de autorização de substituição, solicitou às autoridades irlandesas que a informassem sobre a situação no que respeita a essa questão. Por carta de 13 de outubro de 2012, as autoridades irlandesas confirmaram a recusa da atual entidade gestora do parque de Drybrien em submeter-se ao procedimento de substituição, em razão tanto dos custos envolvidos como do receio de uma eventual revogação das autorizações. Na mesma carta, foi explicado que, após uma análise mais aprofundada do direito da União, as autoridades irlandesas tinham ficado convencidas de que esse direito não obrigava a que as autorizações concedidas para efeitos da construção do parque de Derrybrien, entretanto tornadas definitivas, fossem postas em causa e que os princípios da segurança jurídica e da não retroatividade da lei, bem como a jurisprudência do Tribunal

de Justiça em matéria de autonomia processual dos Estados-Membros, se opunham a uma solução que implicasse a revogação dessas autorizações. Nestas circunstâncias, as autoridades irlandesas entenderam que qualquer tentativa do Estado irlandês de obrigar a entidade gestora do parque de Derrybrien a submeter-se ao procedimento de substituição teria sido quase com toda a certeza bloqueada pela autoridade judicial, que teria dado precedência aos direitos dessa entidade gestora garantidos pela Constituição irlandesa. Por estas razões, as autoridades irlandesas chegaram à conclusão de que só seria possível obter uma avaliação de impacto ambiental corretiva do parque de Derrybrien se existisse uma cooperação voluntária da entidade gestora do parque. Esta posição foi reiterada na carta enviada pelas autoridades irlandesas à Comissão em 21 de dezembro de 2012.

13. Em 10 de maio de 2013, as autoridades irlandesas informaram a Comissão de que tinham contactado a entidade gestora do parque de Derrybrien para estudar a possibilidade de uma avaliação de impacto ambiental «independente e não oficial», a realizar com base num «protocolo de objetivos claro e conciso». Por carta de 13 de dezembro de 2013, as autoridades irlandesas informaram a Comissão de que a entidade gestora do parque de Derrybrien, embora «firmemente convencida de que não estava obrigada a fazê-lo», tinha aceitado efetuar essa avaliação. A esta carta seguiu-se o envio, pelas autoridades irlandesas, em 8 de maio e 1 de agosto de 2014, de um documento intitulado «Derrybrien Environmental Review-Concept» (a seguir «documento conceptual»), em que se indicava que um perito independente contratado diretamente pelo Governo irlandês levaria a cabo uma avaliação de impacto ambiental que teria como objeto os pontos enumerados no anexo a esse documento e definidos com base num «acordo paralelo», que agiria sob controlo de um comité executivo. Essa avaliação não daria lugar a qualquer revisão das autorizações existentes, nem estaria sujeita a fiscalização jurisdicional. Em 6 de agosto de 2014, os serviços da Comissão informaram as autoridades irlandesas de que as modalidades previstas no referido documento não cumpriam os requisitos da Diretiva 85/337.

14. Em 15 de setembro de 2014, as autoridades irlandesas informaram a Comissão de que estavam a trabalhar num memorando de entendimento com a entidade gestora do parque de Derrybrien. Em 11 de março de 2015, foi enviado à Comissão um projeto desse memorando de entendimento. Numa reunião «pacote» que teve lugar em 17 de novembro de 2015, a Comissão e as autoridades irlandesas chegaram a acordo para que uma versão definitiva do memorando de entendimento fosse rapidamente enviada à Comissão.

15. Não tendo recebido mais informações, a Comissão solicitou às autoridades irlandesas, em 18 de janeiro de 2016, o envio de uma versão definitiva do memorando de entendimento. Em 7 de março de 2016, foi enviada à Comissão uma nova versão do memorando de entendimento, com a indicação de que certas questões continuavam a ser discutidas com a entidade gestora do parque de Derrybrien. Por mensagem de correio eletrónico de 6 de junho de 2016, os serviços da Comissão indicaram às autoridades irlandesas alguns pontos da nova versão do memorando de entendimento que deviam ser alterados. Na sequência de uma reunião realizada em 29 de novembro de 2016, os serviços da Comissão, por mensagem de correio eletrónico de 15 de dezembro de 2016, indicaram às autoridades irlandesas que o texto definitivo do memorando de entendimento assinado deveria ser sido recebido pela Comissão antes do final de 2016 e que, se assim não fosse, a Comissão submeteria novamente o caso ao Tribunal de Justiça no início de 2017. Em 22 de dezembro de 2016, a Irlanda enviou à Comissão uma nova versão do documento conceptual, que, segundo as autoridades irlandesas, respeitava integralmente os critérios estabelecidos na Diretiva 85/337, e um novo documento de referência datado de 2 de dezembro de 2015. Na carta de acompanhamento, as autoridades irlandesas indicavam que a assinatura dos dois documentos estava prevista para o final de janeiro de 2017.

16. Em 2 de outubro de 2017, a Comissão escreveu às autoridades irlandesas, indicando que, tendo em conta a falta de progressos na execução da segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda, tinha a intenção de submeter o caso ao Tribunal de Justiça. Em 16 de outubro de 2017, a Irlanda respondeu apresentando um novo documento conceptual, assinado em 11 de outubro de 2017,

relativamente ao qual declarava aguardar resposta da Comissão. A nova versão do documento conceptual não foi apresentada ao Tribunal de Justiça. No entanto, na sua petição, a Comissão indicou que esse documento fazia referência a um memorando de intenções bilateral entre a entidade gestora do parque de Derrybrien e as autoridades irlandesas que não lhe tinha sido comunicado.

17. Por carta de 13 de dezembro de 2017, a Comissão confirmou que os progressos até então realizados eram insuficientes para dar execução à segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda, reiterando que estava prevista uma versão definitiva do memorando de intenções para finais de 2016. Em 9 de janeiro de 2018, as autoridades irlandesas responderam que o memorando de entendimento tinha sido incorporado no documento conceptual a pedido da Comissão, que esse documento tinha sido assinado e que aguardavam a autorização da Comissão para se proceder à avaliação de impacto ambiental não oficial. Por carta de 26 de janeiro de 2018, a Comissão respondeu que, independentemente das questões formais relativas aos documentos transmitidos pelas autoridades irlandesas, não tinha havido, ao longo de nove anos, qualquer progresso substancial para se implementar um procedimento suscetível de levar a uma avaliação séria do impacto ambiental do parque de Derrybrien e que, por esse motivo, a Comissão considerou ter entrado numa nova fase, em que deixou de estar disposta a confirmar um «acordo extrajudicial». A Comissão sugeriu igualmente à Irlanda que reconsiderasse a possibilidade de sujeitar a entidade gestora do parque de Derrybrien ao procedimento de substituição. Em 1 de fevereiro de 2018, as autoridades irlandesas responderam, lamentando a deterioração das relações de cooperação com a Comissão e acusando-a de não ter tomado posição sobre os documentos enviados pela Irlanda em 22 de dezembro de 2016, considerados definitivos, atrasando assim ainda mais o início da avaliação de impacto ambiental.

18. Por considerar que a Irlanda não tinha tomado todas as medidas necessárias para dar plena execução à segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda, em 13 de abril de 2018, a Comissão intentou a ação objeto das presentes conclusões.

19. Houve uma dupla troca de articulados entre as partes e foram ouvidas em alegações na audiência de 1 de abril de 2019. Nos termos do artigo 62.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, as partes foram convidadas a responder, na audiência, a algumas questões escritas formuladas pelo juiz-relator. Por carta que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 1 de abril de 2019, antes do início da audiência, a Comissão informou o Tribunal de que, em 29 de março de 2019, tinha recebido uma carta das autoridades irlandesas em que estas declaravam que a entidade gestora do parque de Derrybrien tinha aceitado colaborar com vista a iniciar o procedimento de substituição previsto no PDAA. A carta enviada pelas autoridades irlandesas à Comissão em 29 de março de 2019 foi transmitida à Secretaria do Tribunal de Justiça em 1 de abril de 2019. Nessa carta indica-se que o procedimento de substituição terá início «o mais rapidamente possível, de modo a garantir a realização de uma avaliação regulamentar de impacto ambiental *ex post*».

III. Quanto à ação

A. Quanto ao incumprimento

1. Argumentos das partes

20. A Comissão considera que a Irlanda não tomou as medidas necessárias para dar execução à segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda. Embora declarando-se disposta a executar rapidamente o referido acórdão, nos dez anos que mediaram entre o acórdão do Tribunal de Justiça e a ação objeto das presentes conclusões, a Irlanda limitou-se a apresentar várias propostas para sanar o incumprimento relativo ao parque de Derrybrien, sem, no entanto, ter levado nenhuma a cabo.

21. A Irlanda observa, em primeiro lugar, que dos fundamentos e do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda decorre que os incumprimentos constatados pelo Tribunal de Justiça dizem globalmente respeito à incorreta transposição da Diretiva 85/337, enquanto, no que diz respeito ao parque de Derrybrien, não foi «solicitada ou acordada qualquer medida corretiva específica».

22. Em segundo lugar, a Irlanda recorda, por um lado, que a obrigação de corrigir a falta de avaliação de impacto ambiental relativa a um projeto específico está sujeita ao limite da autonomia processual dos Estados-Membros e, por outro, que, no Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, n.os 41 e 42), o Tribunal de Justiça declarou que o direito da União não obsta à fixação pelo Estado-Membro em causa de prazos de recurso razoáveis no que respeita às licenças de urbanização emitidas com violação da obrigação de, a título prévio, se proceder à avaliação de impacto ambiental prevista na Diretiva 85/337. Neste contexto, a Irlanda esclarece que as licenças emitidas para a construção do parque de Derrybrien e para o exercício da atividade conexa apenas podiam ser anuladas por uma decisão da High Court (Tribunal Superior, Irlanda) tomada no termo de uma revisão judicial da medida de emissão da licença promovida através de um recurso interposto dentro do prazo legal, ou seja, no prazo de oito semanas contados da data da medida[4]. Ora, uma vez que os prazos legais para contestar a validade dessas licenças já decorreram, e isto vários anos antes de a Comissão intentar a ação por incumprimento que conduziu à prolação do Acórdão Comissão/Irlanda, as autoridades irlandesas não estão obrigadas a revogá-las.

23. Em terceiro lugar, a Irlanda observa que o facto de aceitar que um acórdão através do qual o Tribunal de Justiça julga procedente uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, no termo de um procedimento por infração que apenas envolve a Comissão e o Estado-Membro interessado, possa dar lugar à anulação de uma decisão administrativa tornada definitiva ao abrigo do direito nacional violaria a proteção da confiança legítima dos destinatários dessa decisão, em especial nas circunstâncias do caso em apreço, em que decorreram quase dez anos entre a emissão da primeira autorização de construção e o Acórdão Comissão/Irlanda.

24. Em quarto lugar, a Irlanda alega que a tramitação do procedimento pré-contencioso demonstra que a lentidão na adoção das medidas de execução do Acórdão Comissão/Irlanda se deveu à complexidade das questões jurídicas subjacentes, nomeadamente em termos de segurança jurídica e de proteção da confiança legítima e dos direitos de propriedade da entidade gestora do parque de Derrybrien, mais do que à falta de cooperação da Irlanda. Esse Estado-Membro observa que, na sequência da proposta apresentada pelas autoridades irlandesas em 2013 no sentido de se proceder a uma avaliação não oficial de impacto ambiental, as referidas autoridades transmitiram à Comissão, por carta de 22 de dezembro de 2016, um documento conceptual a fim de obterem um acordo formal da Comissão que, no entanto, não se verificou. O tempo que decorreu entre o envio desse documento e o envio, em outubro de 2017, do mesmo documento assinado deve ser imputado a um mal-entendido entre as autoridades irlandesas e os funcionários da Comissão, ou mesmo a uma verdadeira falta de cooperação por parte desta. A Irlanda alega igualmente, por um lado, que a execução do Acórdão Comissão/Irlanda implicava o desencadear de um processo que estava fora do âmbito de aplicação das disposições de transposição da Diretiva 85/337 e, por outro, que a própria Comissão não tinha podido, mesmo em sede da ação, identificar as medidas concretas que o referido Estado-Membro devia tomar para eliminar os efeitos do incumprimento declarado na segunda parte do dispositivo do referido acórdão. Nestas circunstâncias, a Irlanda não deve ser penalizada por ter esperado o tempo necessário para adotar as medidas adequadas ou por não ter identificado correta e atempadamente essas medidas.

25. Por último, a Irlanda declara já ter integralmente executado a segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda, dado o estado de adiantamento do processo de avaliação ambiental não oficial previsto no documento conceptual.

4 V. section 50 do Planning and Development Act 2000. A Irlanda observa que está prevista uma prorrogação desses prazos, mas em condições que não se verificam no presente caso.

2. Análise

a) Quanto ao alcance do incumprimento declarado na segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda

26. Nos termos do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, se o Tribunal de Justiça declarar verificado que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, esse Estado é obrigado a tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal.

27. Nos fundamentos do Acórdão Comissão/Irlanda, o Tribunal de Justiça analisou separadamente as acusações formuladas pela Comissão relativas, a primeira, à incorreta transposição da Diretiva 85/337 para a ordem jurídica irlandesa (n.os 34 a 81) e, a segunda, às condições em que ocorreram a emissão das licenças de construção do parque de Derrybrien e a execução das obras correspondentes (n.os 82 a 112). Após acolher ambas as acusações, no dispositivo desse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou verificados dois incumprimentos distintos da Irlanda às obrigações que lhe incumbiam por força da referida diretiva.

28. Na verdade, o incumprimento resultante da falta de uma avaliação de impacto ambiental em conformidade com o disposto na Diretiva 85/337 do projeto de construção do parque de Derrybrien é a consequência da aplicação a um caso concreto das disposições de direito irlandês que o Tribunal de Justiça considerou não estarem em conformidade com as disposições da referida diretiva. Contudo, isso não significa, contrariamente ao que a Irlanda parece crer, que esse incumprimento, objeto de uma *constatação autónoma* do Tribunal de Justiça na segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda, deva considerar-se incluído no constatado na primeira parte desse dispositivo [5].

29. Daqui resulta que não bastava à Irlanda alterar a sua legislação num sentido conforme à Diretiva 85/337 para dar execução à segunda parte do dispositivo do referido acórdão — salvo a privar de qualquer efeito útil a declaração de incumprimento autónoma constante dessa parte —, incumbindo ao referido Estado-Membro tomar medidas distintas, especificamente destinadas a sanar a violação dessa diretiva ligada à realização do projeto de construção do parque de Derrybrien. A circunstância, revelada pela Irlanda, de o Acórdão Comissão/Irlanda não ter clarificado a natureza dessas medidas não permite, como a Comissão corretamente alegou, pôr em causa a declaração de incumprimento proferida pelo Tribunal de Justiça e as obrigações que dessa decisão decorrem para o referido Estado-Membro.

5 No sentido de uma autonomia entre os dois tipos de incumprimento, v. Acórdão de 5 de julho de 2007, Comissão/Itália (C-255/05, EU:C:2007:406, n.os 50 e 51). De um modo mais geral, sublinho que o Tribunal de Justiça, em diversas ocasiões, declarou verificados incumprimentos resultantes da violação das disposições da Diretiva 85/337 no que diz respeito a simples projetos, seja isoladamente seja simultaneamente à declaração de um incumprimento «sistémico». Neste sentido, v., por exemplo, Acórdãos de 10 de junho de 2004, Comissão/Itália (C-87/02, EU:C:2004:363); de 2 de junho de 2005, Comissão/Itália (C-83/03, EU:C:2005:339); de 16 de março de 2006, Comissão/Espanha (C-332/04, não publicado, EU:C:2006:180); de 23 de novembro de 2006, Comissão/Itália (C-486/04, EU:C:2006:732); de 5 de julho de 2007, Comissão/Itália (C-255/05, EU:C:2007:406); de 24 de novembro de 2011, Comissão/Espanha (C-404/09, EU:C:2011:768); e de 14 de janeiro de 2016, Comissão/Bulgária (C-141/14, EU:C:2016:8) (relativamente à Diretiva 2011/92).

b) Quanto às medidas necessárias para dar execução à segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda

1) Quanto à finalidade da avaliação de impacto ambiental prevista na Diretiva 85/337

30. A Diretiva 85/337 determina que os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para garantir a realização de uma avaliação de impacto ambiental segundo princípios harmonizados a nível da União relativamente aos projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização [6]. O principal objetivo dessa avaliação é recolher as informações necessárias para que as autoridades competentes dos Estados-Membros possam identificar, no decurso do procedimento de autorização desses projetos, os fatores ambientais suscetíveis de ser afetados e orientar, portanto, a decisão de emissão ou recusa das licenças de construção [7].

31. A Diretiva 85/337 baseia-se, sem dúvida, numa lógica de prevenção dos danos causados ao ambiente [8], em que a exigência de uma avaliação prévia do impacto ambiental de um projeto corresponde à necessidade de as autoridades competentes terem o mais cedo possível em conta, no processo de tomada de decisões, o eventual impacto no ambiente de todos os processos técnicos de planeamento e de tomada de decisões, a fim de «evitar a criação de poluições ou de perturbações na origem, [mais] do que […] combater posteriormente os seus efeitos» [9]. No entanto, resulta do teor dessa diretiva que o objetivo da avaliação de impacto ambiental é também permitir às autoridades competentes dos Estados-Membros, em caso de emissão da autorização, sujeitá-la a condições que reduzam os efeitos ambientais negativos da execução do projeto no ambiente e, de um modo mais geral, tomar medidas para assegurar que o resultado do projeto terá uma utilização consentânea com os critérios de uma boa gestão ambiental [10].

32. Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que o âmbito de aplicação da Diretiva 85/337 «é vasto e o seu objetivo muito lato» [11], reconhecendo que seria «redutor» e contrário à abordagem pretendida pelo legislador da União que a «avaliação global» do impacto ambiental a que a diretiva se refere tenha em conta «unicamente […] os efeitos diretos das próprias obras planeadas, sem ter em consideração os efeitos no ambiente suscetíveis de serem provocados pela utilização e exploração do resultado final dessas obras» [12].

33. Daqui resulta que, contrariamente ao que a Irlanda parece dar a entender, a avaliação de impacto ambiental que a Diretiva 85/337 exige não esgota os seus efeitos apenas no momento da decisão de autorizar o projeto em causa, mas também numa fase posterior, no decurso da realização da obra e da sua utilização subsequente, fornecendo a base para uma gestão otimizada dos riscos ambientais associados à sua exploração e uma contenção dos efeitos negativos que essa exploração implica no que respeita aos diversos fatores considerados nessa avaliação.

6 V. artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 85/337, conforme alterado pela Diretiva 97/11, e considerandos 1, 4 e 6 da mesma; v., também, Acórdão de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.º 42).

7 V. considerando 6 da Diretiva 85/337, com base no qual «a aprovação dos projetos públicos e privados que possam ter um impacto significativo no ambiente só deveria ser concedida após uma avaliação prévia dos efeitos significativos que estes projetos possam ter no ambiente».

8 V., em especial, considerando 1 da Diretiva 85/337.

9 V. Acórdão Comissão/Irlanda, n.º 58. V., também, Acórdão de 26 de julho de 2017, Comune di Corridonia e o. (C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, n.º 33).

10 V., em especial, artigo 5.º, n.º 3, segundo travessão, da Diretiva 85/337, conforme alterado pela Diretiva 97/11, que exige que o dono da obra forneça, pelo menos, uma descrição das medidas previstas para «evitar, reduzir e, se possível, compensar, os efeitos negativos significativos» associados ao projeto, bem como artigo 9.º, n.º 1, conforme alterado pela Diretiva 2003/35, que prevê que as autoridades competentes comunicarão ao público «as condições que eventualmente […] acompanhem» a decisão relativa à concessão ou recusa da aprovação (primeiro travessão), para além de «uma descrição, caso seja necessário, das principais medidas a evitar, reduzir e, se possível, contrabalançar os maiores efeitos adversos» (terceiro travessão).

11 V., neste sentido, Acórdãos de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 31), e de 16 de setembro de 1999, WWF e o. (C-435/97, EU:C:1999:418, n.º 40).

12 V. Acórdão de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.º 43).

34. Por conseguinte, a lógica de prevenção subjacente à Diretiva 85/337 não pode fornecer argumentos a um Estado-Membro que não cumpriu a obrigação de assegurar que a autorização de um projeto suscetível de ter efeitos significativos no ambiente seja precedida de uma avaliação de impacto ambiental para se subtrair à adoção das medidas necessárias para corrigir *ex post* esse incumprimento.

2) Quanto às medidas necessárias para sanar a falta de uma avaliação de impacto ambiental em conformidade com a Diretiva 85/337

35. O Tribunal de Justiça já declarou que, enquanto a Diretiva 85/337 (como a Diretiva 2011/92, atualmente em vigor) não contém disposições sobre as consequências da violação da obrigação de proceder a uma avaliação de impacto ambiental prévia, os Estados-Membros são obrigados, por força do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º TUE, a eliminar as consequências ilícitas de uma tal infração, pelo que incumbe às autoridades competentes de cada Estado-Membro, «no âmbito das suas competências, adotar todas as medidas necessárias, gerais ou especiais, para que os projetos sejam examinados a fim de determinar se os mesmos são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e, na afirmativa, para que sejam submetidos a um estudo do impacto ambiental» [13]. Sublinho, além disso, que esta obrigação também foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça em casos em que o projeto em relação ao qual não houve avaliação de impacto ambiental, em violação da Diretiva 85/337, foi integralmente realizado e a obra estava a ser explorada [14]. O Tribunal também especificou que as medidas destinadas a eliminar as consequências ilícitas da inobservância da obrigação de previamente se proceder à avaliação de impacto ambiental são, em especial, «a revogação ou suspensão de uma aprovação já concedida a fim de efetuar uma avaliação dos efeitos do projeto em questão no ambiente conforme prevista na Diretiva 85/337» [15]. Sempre que a adoção de tais medidas esteja prevista na legislação nacional, as autoridades competentes desse Estado-Membro devem, em conformidade com o princípio da cooperação leal e com os princípios da equivalência e da eficácia, aprovar essas medidas [16].

36. Consequentemente, e coerentemente com os objetivos da Diretiva 85/337 evocados nos n.os 31 a 33 das presentes conclusões, em caso de incumprimento da obrigação de avaliação prévia do impacto ambiental de um projeto suscetível de ter efeitos significativos no ambiente, os Estados-Membros são obrigados a adotar todas as medidas necessárias para que essa avaliação ou uma avaliação corretiva seja efetuada após a concessão da autorização, mesmo que o projeto esteja a ser executado ou já tenha sido concluído. Sempre que a legislação nacional o permita, as autoridades nacionais competentes são obrigadas a suspender ou anular a autorização já emitida, a fim de permitir a sua regularização ou a emissão de uma nova autorização conforme aos requisitos dessa diretiva.

13 V. Acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.os 64 e 65), também evocado no n.º 59 do Acórdão Comissão/Irlanda. V., igualmente, Acórdão de 26 de julho de 2017, Comune di Corridonia e o. (C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, n.º 35), e, por analogia, no que respeita à Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO 2001, L 197, p. 30), Acórdão de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.os 42, 43 e 46).

14 V. Acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), e Acórdão de 26 de julho de 2017, Comune di Corridonia e o. (C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589), em que a questão dizia especificamente respeito às medidas a adotar em caso de falta da avaliação de impacto ambiental de um projeto de instalação após a sua realização (v. formulação da questão prejudicial no n.º 27 do acórdão). Neste último acórdão, o Tribunal de Justiça também indicou, no n.º 41, que uma «avaliação efetuada após a construção e a entrada em funcionamento de uma instalação não se pode limitar ao seu impacto ambiental futuro, mas deve igualmente ter em conta o impacto ambiental verificado desde que foi construída».V., também, Acórdão de 28 de fevereiro de 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, n.º 30).

15 V. Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 65), e de 26 de julho de 2017, Comune di Corridonia e o. (C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, n.º 35).

16 V. Acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 69). V., igualmente, por analogia, Acórdão de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.os 45 e 46).

37. A obrigação do Estado-Membro em causa de assegurar que será efetuada uma avaliação *a posteriori* do impacto ambiental é ainda mais premente numa situação como a analisada nas presentes conclusões, em que o projeto em causa, especialmente devido à sua dimensão, é suscetível de ter um impacto particularmente significativo e permanente no ambiente, tendo a sua execução já causado danos ambientais significativos, e em que a violação da diretiva já foi declarada pelo Tribunal de Justiça no âmbito de um processo por incumprimento.

38. O argumento da Irlanda, segundo o qual, para executar a segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda, a Irlanda não estava obrigada a revogar as autorizações na posse da entidade gestora do parque de Drybrien ou a impor-lhe que procedesse a (ou que permitisse que fosse efetuada) uma avaliação de impacto ambiental *a posteriori*, deve, portanto, ser rejeitado.

c) Quanto às justificações apresentadas pela Irlanda

1) Quanto ao limite da autonomia processual e às expectativas legítimas da entidade gestora do parque de Derrybrien

39. A fim de justificar o incumprimento alegado pela Comissão, a Irlanda invoca, em primeiro lugar, o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros e, remetendo para o Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882), alega que a Irlanda não estava obrigada a questionar a validade das autorizações emitidas para a construção do parque de Derrybrien, que por força do direito irlandês se tornaram definitivas vários anos antes de o Tribunal de Justiça ter proferido o Acórdão Comissão/Irlanda.

40. A este respeito, recordo que, no seu Acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 65), o Tribunal de Justiça, numa decisão prejudicial proferida no contexto de um litígio decorrente do recurso que um particular interpôs da recusa da Administração nacional de revogar ou alterar uma autorização de exploração mineira emitida sem uma avaliação prévia de impacto ambiental [17], considerou que a obrigação de as autoridades nacionais competentes revogarem ou suspenderem uma autorização concedida em violação da Diretiva 85/337 está limitada pelo princípio da autonomia processual dos Estados-Membros [18]. Com base neste princípio, não existindo regulamentação a nível da União, é ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro que cabe definir as regras processuais por que se regem as ações destinadas a garantir a proteção dos direitos que os particulares retiram do direito da União, regras essas que não devem ser menos favoráveis do que as que regem situações nacionais semelhantes (princípio da equivalência), nem ser concebidas de forma a tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício desses direitos (princípio da efetividade) [19].

41. No Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, n.os 41 e 42), evocado pela Irlanda, o Tribunal de Justiça especificou que o direito da União, que não prevê regras relativas aos prazos em que se deve recorrer das autorizações emitidas em violação da obrigação de avaliação prévia do impacto ambiental, referida no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 85/337, não se opõe, em princípio, e sob reserva do respeito do princípio da equivalência, à fixação pelo Estado-Membro em causa de «prazos de recurso razoáveis, no interesse da segurança jurídica, que protegem os particulares e a autoridade» [20].

17 A autorização em causa foi emitida em 1947.

18 V. Acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 65).

19 V., designadamente, Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 40), e, por último, Acórdão de 5 de março de 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, n.º 137, relativamente às modalidades de recuperação dos auxílios ilegais).

20 V. n.os 41 e 42 do Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882). Nesse caso, tratava-se de um prazo de recurso de três anos, previsto pela legislação austríaca.

42. Contrariamente ao que alega a Irlanda, considero que o referido Estado-Membro não pode invocar validamente nem o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros nem o caráter definitivo das medidas que autorizam as obras de construção do parque de Derrybrien uma vez decorridos os prazos estabelecidos para que os particulares possam recorrer dessas medidas para se subtrair à obrigação de dar plena execução à segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda.

43. Para efeitos dessa execução, incumbia de facto a esse Estado-Membro adotar todas as medidas necessárias, de caráter geral ou particular, para corrigir a falta de uma avaliação de impacto ambiental em conformidade com a Diretiva 85/337 e, em especial, medidas para garantir a realização de uma avaliação de impacto ambiental *ex post*.

44. Ora, em princípio, o termo dos prazos processuais para a interposição de recursos com vista à proteção das posições dos particulares contra medidas adotadas pela Administração não exclui a possibilidade de esta atuar em autotutela através da revogação de uma medida ilegal ou da suspensão da sua execução, nem exclui a adoção de medidas que obriguem o titular de uma licença de construção a proceder à sua regularização, eventualmente através do cumprimento de ónus que não haviam sido anteriormente assumidos, ou a ajustar a gestão das obras construídas com base nessa licença à observância de determinadas condições ou critérios impostos para proteção de interesses públicos. Em conformidade com o princípio da cooperação leal, todas as autoridades dos Estados-Membros são obrigadas, no âmbito das respetivas competências, a adotar essas medidas e a exercer os poderes de que estão investidas, se isso permitir pôr cobro a uma violação do direito da União.

45. É verdade que, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal na audiência, o representante da Irlanda precisou que o direito irlandês não prevê a possibilidade de autorizações de construção tornadas definitivas, como a concedida para a construção do parque de Derrybrien, serem revogadas pela autoridade administrativa em regime de autotutela por razões de interesse público, reafirmando que essas autorizações só podem ser revogadas por uma decisão da High Court (Tribunal Superior), que, por terem decorrido os prazos de recurso, já não pode ter lugar. No entanto, mesmo essa circunstância não justifica, em minha opinião, a posição da Irlanda, segundo a qual, no presente caso, a Irlanda não era obrigada a adotar qualquer medida concreta para pôr termo ao incumprimento identificado pelo Tribunal de Justiça.

46. Com efeito, observo que a legislação irlandesa atualmente em vigor prevê um procedimento de regularização das autorizações concedidas em violação das obrigações decorrentes da Diretiva 85/337, aplicável nas circunstâncias do presente caso.

47. Com base na section 177B, n.os 1 e 2, alínea b), da parte XA do PDAA, introduzida pela reforma legislativa de 2010, nos casos em que se considerou, por «acórdão definitivo do Tribunal de Justiça da União Europeia», que a autorização relativa a um projeto para o qual se exigia uma avaliação de impacto ambiental foi ilicitamente emitida, a autoridade de planeamento («planning autority») competente notifica o gestor do projeto para apresentar um pedido com vista a obter uma autorização de substituição. A alínea c) do n.º 2 da mesma section determina que essa notificação obriga o gestor a apresentar, em simultâneo com o pedido, uma declaração de impacto ambiental corretiva («remedial environemental impact statement»).

48. A Irlanda interpreta esta disposição no sentido de que não se aplica em circunstâncias como as do presente caso, em que a autorização de construção concedida se tornou definitiva. Porém, essa limitação não resulta da letra da section 177B do PDAA nem pode ser inferida de uma interpretação literal dessa disposição. Em contrapartida, contra a interpretação defendida pela Irlanda milita o facto de o n.º 1 dessa disposição não distinguir entre um acórdão do Tribunal de Justiça proferido no contexto de um pedido de decisão prejudicial, que se inscreve num processo nacional que visa pôr em causa a validade da autorização em questão, e um acórdão proferido no contexto de um processo por

incumprimento, cuja prolação pode ocorrer, como no caso do Acórdão Comissão/Irlanda, uma vez decorrido o prazo em que se pode recorrer da autorização administrativa ou após ter sido definitivamente julgado improcedente um recurso de direito interno que tenha sido interposto dessa medida.

49. Sublinho igualmente que — pronunciando-se recentemente num processo em que estava em causa, nomeadamente, a aplicação da section 177B do PDAA ao proprietário de uma pedreira cuja exploração teve início na década de 60, numa altura em que não era necessário obter uma autorização de natureza urbanística — a Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda) declarou que essa section se aplica a uma «categoria excecional» de projetos relativamente aos quais o Tribunal de Justiça considerou que tinha sido ilegalmente emitida «uma autorização anteriormente concedida» e «de outro modo válida», devido a uma omissão na avaliação de impacto ambiental [21], sem mencionar qualquer limite decorrente do caráter definitivo ou não da autorização. Contrariamente ao que a Irlanda defende, não ficou, portanto, demonstrado que todas as tentativas de sujeitar a entidade gestora do parque de Derrybrien ao procedimento previsto na section 177B do PDAA tinham sido bloqueadas pelos juízes irlandeses [22].

50. Por último, gostaria de recordar que a interpretação restritiva atualmente defendida pela Irlanda apenas foi apresentada no decurso do procedimento pré-contencioso em outubro de 2012. Antes disso, as autoridades irlandesas tinham sempre manifestado à Comissão, tanto antes como depois da entrada em vigor do PDAA, a sua intenção de ativar o procedimento de substituição a fim de dar execução ao dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda respeitante ao parque de Derrybrien. Em 12 de outubro de 2011, o próprio condado de Galway, conforme confirmado na audiência pela Irlanda, procedeu a uma notificação nos termos da section 177B do PDAA da entidade gestora do parque de Derrybrien, para alguns dias mais tarde a revogar, mostrando, assim, que, pelo menos inicialmente, interpretava essa disposição de forma diferente do referido Estado-Membro.

51. Nestas circunstâncias, a Irlanda não pode validamente sustentar que o direito irlandês não oferece instrumentos para submeter a novo exame autorizações como as relativas ao parque de Derrybrien. O procedimento previsto na section 177B do PDAA é um instrumento desse tipo. Incumbia, portanto, às autoridades irlandesas ativá-lo para dar plena execução à segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda.

52. Em minha opinião, as considerações, invocadas pela Irlanda, relativas à proteção da confiança legítima da entidade gestora da parque de Derrybrien não podem constituir um obstáculo a essa medida de execução.

53. Com efeito, em primeiro lugar, o procedimento de substituição previsto no PDAA visa essencialmente permitir, em circunstâncias bem definidas, a revisão das autorizações concedidas em violação da Diretiva 85/337, bem como dos projetos para os quais foram concedidas e a sua adaptação aos critérios estabelecidos na referida diretiva, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de realizar uma avaliação de impacto ambiental. Por conseguinte, esse procedimento não conduz necessariamente à revogação das autorizações objeto de revisão, com a consequente cessação das atividades autorizadas, mas pode limitar-se a exigir a sua regularização, impondo a obrigação de adotar medidas corretivas eventualmente consideradas necessárias [23].

21 Acórdão proferido em 7 de novembro de 2018 no processo An Taise — The National Trust for Ireland v McTigue Quarries Ltd & ors., n.os 31 e 74. Nesse acórdão, a Supreme Court (Supremo Tribunal) insiste particularmente na génese da section 177B, sublinhando que foi introduzida com o objetivo de executar o Acórdão Comissão/Irlanda (v. n.º 31).

22 Carta de 21 de dezembro de 2012 enviada pelas autoridades irlandesas à Comissão.

23 V. section 177K, n.º 1, do PDAA.

54. Em segundo lugar, há que salientar que, no seu Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882), o Tribunal de Justiça especificou que «os projetos cuja aprovação já não é suscetível de recurso contencioso direto por ter expirado o prazo de recurso previsto pela legislação nacional» não podem ser «pura e simplesmente, considerados legalmente aprovados no que respeita à obrigação de avaliação do impacto ambiental» [24], o que implica que, quando exista no direito nacional um instrumento que permita essa avaliação, as autoridades competentes do Estado-Membro em causa são obrigadas a utilizá-lo [25]. Consequentemente, o gestor de um projeto deste tipo não pode invocar a existência de uma confiança legítima na validade das autorizações concedidas em violação da obrigação da avaliação prévia do impacto ambiental e já não expostas ao risco de um recurso judicial interno para se opor à obrigação de proceder a essa avaliação *ex post*, que lhe é imposta ao abrigo de uma medida adotada pelas autoridades nacionais em execução de um acórdão do Tribunal de Justiça em que se declara verificado um incumprimento. O que por maioria de razão também é válido para a entidade gestora do parque de Derrybrien que, como resulta do processo e foi confirmado na audiência pela Irlanda, é uma filial independente detida a 100 % pela Electricity Supply Board (ESB), que, por sua vez, é detida a 95 % pelo Estado irlandês [26].

55. O período decorrido entre a emissão das autorizações controvertidas e o Acórdão Comissão/Irlanda não permite pôr em causa a conclusão que precede. Observo todavia que, embora esse acórdão tenha sido proferido em 2008 enquanto a última autorização para o parque de Derrybrien se tornou definitiva em 2003, no momento em que essa autorização foi concedida, já tinha sido desencadeado contra a Irlanda um processo de infração ao abrigo do artigo 226.º CE, o qual, embora sem pôr ainda diretamente em causa o projeto relativo à construção do referido parque, imputava a esse Estado-Membro um incumprimento sistemático das obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 85/337. Ora, gostaria de saber até que ponto um operador público pode invocar uma confiança legítima na validade de uma autorização que não está em conformidade com a referida diretiva, emitida nessas circunstâncias.

56. Por último, mesmo admitindo a tese da Irlanda, de que o procedimento de execução previsto na section 177B do PDAA não é aplicável neste caso, dado o caráter definitivo das autorizações em causa, observo que a section 177C desse ato permite à entidade gestora de um projeto autorizado sem avaliação prévia do impacto ambiental solicitar que lhe seja aplicado o procedimento de substituição. Por conseguinte, o PDAA também oferecia às autoridades irlandesas um instrumento alternativo à medida autorizada para corrigir a falta de avaliação do impacto ambiental do projeto para a construção do parque de Derrybrien [27], que as referidas autoridades poderiam ter utilizado sem nenhuma dificuldade de maior, dado que o Estado exerce o controlo sobre a entidade que gere esse parque.

2) Quanto à complexidade das questões jurídicas suscitadas e à falta de cooperação da Comissão

57. Contrariamente à Irlanda, não considero que a execução da segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda crie especiais dificuldades no que respeita à identificação das medidas a tomar para eliminar os efeitos do incumprimento, nem que suscite questões jurídicas de uma complexidade passível de justificar a manutenção de uma situação de impasse substancial durante mais de dez anos.

24 Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 43).

25 V., neste sentido, no que respeita à hipótese de serem necessárias outras autorizações para se realizarem obras ou intervenções físicas ligadas ao projeto, Acórdãos de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 44), e de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o. (C-275/09, EU:C:2011:154, n.º 37).

26 V., a este propósito, Acórdão de 14 de junho de 2007, Medipac-Kazantzidis (C-6/05, EU C:2007:337, n.º 43).

27 A section 177D, n.º 7, alínea b), do PDAA prevê que, caso o pedido de aplicação do procedimento de substituição apresentado nos termos da section 177C desse diploma seja deferido, o pedido de autorização de substituição deve ser acompanhado de uma avaliação corretiva de impacto ambiental.

58. Resulta dos autos que, desde a primeira troca de correspondência entre a Comissão e as autoridades irlandesas e ao longo de todo o procedimento pré-contencioso, ambas as partes consideraram que a realização de uma avaliação de impacto ambiental *a posteriori* era a única medida adequada para sanar a falta dessa avaliação prévia. A Comissão e a Irlanda discutiram, na fase final do procedimento pré-contencioso, *a forma* de realizar essa avaliação, mas dos autos não resulta que tenham considerado medidas de execução alternativas.

59. Só no final de 2012, ou seja, cerca de quatro anos depois de o Tribunal de Justiça proferir o Acórdão Comissão/Irlanda, é que as autoridades irlandesas — que, até essa data, tinham constantemente assegurado à entidade gestora do parque de Derrybrien que aplicariam o procedimento de substituição — colocaram questões relacionadas com a proteção da segurança jurídica e da confiança legitima da referida entidade gestora, propondo simultaneamente à Comissão uma solução alternativa, ou seja, uma avaliação de impacto ambiental «não regulamentar». No entanto, também a aplicação desta solução foi marcada pela inexistência de progressos substanciais, que, apesar das afirmações da Irlanda, não se deveu à falta de cooperação da Comissão.

60. Contrariamente ao que alega esse Estado-Membro, não considero, com efeito, que o tempo decorrido entre os dois envios, 22 de dezembro de 2016 e 2 de outubro de 2017, do documento conceptual referido no n.º 15 das presentes conclusões possa ser imputado à Comissão. Com efeito, em primeiro lugar, como admite a própria Irlanda, a carta que acompanha o primeiro envio desse documento não refere que as autoridades irlandesas esperavam um acordo formal da Comissão antes de passar para a fase seguinte. Em segundo lugar, a versão do documento enviada em dezembro de 2016 não estava assinada pela entidade gestora do parque de Derrybrien, o que permitia pôr em causa a seriedade do compromisso assumido por esta. Por último, a Comissão sustenta, sem ser contrariada pela Irlanda, que o conteúdo do documento enviado em dezembro de 2016 era no essencial o mesmo de um documento anterior, sobre o qual já tinha formulada uma série de observações que não tinham sido consideradas pelas autoridades irlandesas.

61. Em termos mais gerais, em minha opinião, a Comissão demonstrou, ao longo de todo o procedimento pré-contencioso, uma disponibilidade e uma vontade de cooperação excessivas, em especial face à mudança radical de orientação das autoridades irlandesas relativamente à aplicabilidade do procedimento de substituição à entidade gestora do parque de Derrybrien, que ocorreu mais de quatro anos após a prolação do Acórdão Comissão/Irlanda.

62. Tendo em conta o que precede, não considero que a lentidão e o fracasso do procedimento pré-contencioso possam nem que seja só parcialmente ser atribuídos à complexidade das questões jurídicas suscitadas, ou a uma incerteza da Comissão quanto à identificação das medidas necessárias para assegurar a execução do Acórdão Comissão/Irlanda, ou à falta de cooperação dessa instituição.

d) Conclusões quanto à existência do incumprimento alegado

63. Mais de dez anos após a prolação do Acórdão Comissão/Irlanda, não só não foi realizada qualquer avaliação de impacto ambiental das obras de construção do parque de Derrybrien e das atividades conexas, em conformidade com o estabelecido na Diretiva 85/337, apesar de a Irlanda nunca se ter oposto à possibilidade de realizar essa avaliação, como também nunca foram tomadas quaisquer medidas concretas para obter essa avaliação. Com efeito, após ter afirmado na contestação que estava quase a conseguir que a entidade gestora desse parque realizasse uma avaliação *a posteriori* não regulamentar, a Irlanda anunciou, antes da audiência no presente processo, como numa espécie de jogo do ganso, o «regresso à casa inicial» e informou a Comissão de que tinha novamente mudado de ideias sobre a possibilidade de utilizar o procedimento de substituição. Nestas circunstâncias, e com base em todas as considerações acima expostas, não pode, em minha opinião, deixar de se concluir pela materialidade do incumprimento imputado à Irlanda e pela improcedência das justificações que esta apresentou.

B. Quanto às sanções pecuniárias

64. Na sua petição, a Comissão propõe ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE e com base na sua Comunicação de 13 de dezembro de 2005 relativa à aplicação do artigo 228.º do Tratado CE (a seguir «Comunicação de 2005») [28], que puna a não execução do Acórdão Comissão/Irlanda condenando a Irlanda no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória e um montante fixo.

65. Na tréplica, a Irlanda alega que não lhe deve ser aplicada qualquer sanção, na medida em que os Acórdãos de 26 de julho de 2017, Comune di Corridonia e o. (C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589), e de 28 de fevereiro de 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129), em que a Comissão se baseia, marcaram uma rutura com a jurisprudência anterior. Na minha opinião, este argumento tem de ser rejeitado à luz das considerações expostas nos n.ºs 26 a 38 das presentes conclusões.

1. Quanto à sanção pecuniária compulsória

66. Como referido no n.º 63 das presentes conclusões, pelo menos à data da audiência no Tribunal de Justiça, a Irlanda não tinha dado execução à segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda. Por conseguinte, caso essa infração persista à data da prolação do acórdão no presente processo [29], deve considerar-se justificada a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE [30].

67. No que respeita ao montante dessa sanção, compete ao Tribunal de Justiça fixar a sanção pecuniária compulsória, de modo a que esta seja adaptada às circunstâncias e proporcionada ao incumprimento verificado e à capacidade financeira do Estado-Membro em causa [31]. No contexto da apreciação do Tribunal de Justiça, os critérios fundamentais a considerar são a duração da infração, o seu grau de gravidade e a capacidade financeira 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 [32].

68. A Comissão propõe que se aplique um montante fixo diário de base de 700 euros multiplicado pelos coeficientes de gravidade, duração e dissuasão, num montante total de 12 264 euros por dia a contar da data da prolação do acórdão no presente processo e até à plena execução do Acórdão Comissão/Irlanda.

28 SEC(2005) 1658. Os valores referidos na Comunicação de 2005 foram atualizados na Comunicação de 15 de dezembro de 2017 [C(2017)8720] (a seguir «Comunicação de 2017»).

29 V. Acórdão de 22 de junho de 2016, Comissão/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, n.º 66).

30 V., designadamente, Acórdãos de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407, n.º 87), e de 15 de outubro de 2015, Comissão/Grécia (C-167/14, EU:C:2015:684, n.º 47).

31 V., designadamente, Acórdãos de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407, n.º 95), e de 15 de outubro de 2015, Comissão/Grécia (C-167/14, EU:C:2015:684, n.º 52).

32 V., designadamente, Acórdãos de 17 de outubro de 2013, Comissão/Bélgica (C-533/11, EU:C:2013:659, n.º 69); de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407, n.º 97); e e de 15 de outubro de 2015, Comissão/Grécia (C-167/14, EU:C:2015:684, n.º 54).

69. No que diz respeito à *gravidade*, a Comissão tomou em consideração, em primeiro lugar, a importância das normas da União infringidas e o contexto em que a infração teve lugar, em segundo lugar, as consequências dessa violação e as repetidas violações da Diretiva 85/337 pela Irlanda [33] e, em terceiro lugar, a falta de cooperação desse Estado-Membro ao longo de um período particularmente longo. À luz desses elementos e tendo em conta que a não execução do Acórdão Comissão/Irlanda apenas diz respeito a uma parte do referido acórdão, a Comissão propõe um coeficiente de gravidade 2, na escala de 1 a 20 prevista na Comunicação de 2005.

70. Na minha opinião, todos os elementos tomados em consideração pela Comissão para efeitos de avaliação da gravidade da infração em causa são pertinentes. Em contrapartida, os argumentos aduzidos pela Irlanda, segundo os quais se deveriam ter em consideração, para esse efeito, os esforços que fez para se adaptar aos pedidos da Comissão e a falta de cooperação da Comissão, não devem ser acolhidos. A este respeito, remeto para os n.os 58 a 62 das presentes conclusões.

71. A Irlanda contesta igualmente que a infração que o Tribunal declarou verificada na segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda esteja na origem dos danos ambientais que se seguiram aos deslizamentos de terras em 2003 e que, por conseguinte, esse elemento não deve ser tido em conta para efeitos da apreciação da gravidade da infração. A este respeito, sublinho que resulta do Acórdão Comissão/Irlanda que o referido Estado-Membro nunca contestou o facto de esses deslizamentos de terras terem sido causados pelas obras de construção do parque de Derrybrien (v. n.º 93). Neste contexto, não é de excluir que uma avaliação prévia de impacto ambiental, reveladora dos riscos associados a essas obras ou que recomendasse a adoção de medidas preventivas específicas, pudesse ter evitado os danos que daí decorreram. As consequências dos deslizamentos de terras de 2003 devem, portanto, ser tidas em conta na avaliação da gravidade da infração cometida pela Irlanda, embora o seu peso nessa avaliação não deva ser sobrestimado.

72. No que diz respeito à *duração*, a Comissão aplicou o coeficiente máximo previsto na Comunicação de 2005, ou seja, 3, tendo em conta o período de 114 meses que decorreu entre a prolação do Acórdão Comissão/Irlanda e 25 de janeiro de 2018, data em que intentou a presente ação. Segundo jurisprudência constante, apesar de o artigo 260.º, n.º 1, TFUE não especificar o prazo dentro do qual deve ser dada execução a um acórdão, o interesse na aplicação imediata e uniforme do direito da União impõe que essa execução seja iniciada imediatamente e concluída no mais breve prazo possível [34]. Ora, no presente caso, o incumprimento imputado à Irlanda subsiste há mais de dez anos sem se conseguir qualquer progresso substancial com vista à obtenção de uma avaliação de impacto ambiental da construção do parque de Derrybrien e das obras conexas. Essa duração é indubitavelmente excessiva. Mesmo admitindo que a execução da segunda parte do dispositivo do Acórdão Comissão/Irlanda exigisse a instauração do procedimento de substituição, como sustenta o referido Estado-Membro, o incumprimento teria durado até hoje mais de sete anos, ou seja, durante um período, em qualquer caso, considerável.

73. Por último, a Comissão aplicou o fator de *dissuasão* definido para a Irlanda na Comunicação de 2005, ou seja, 2,92, que não foi contestado pela Irlanda.

74. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça aplique uma sanção pecuniária compulsória diária de 10 000 euros.

33 A Comissão remete para os processos C-392/96, C-427/07, C-50/09 e C-66/06.

34 V., designadamente, Acórdão de 25 de junho de 2014, Comissão/Portugal (C-76/13, EU:C:2014:2029, n.º 57).

2. Quanto ao montante fixo

75. Em conformidade com a Comunicação de 2005, a Comissão propõe ao Tribunal de Justiça que aplique um montante fixo de base de 230 euros, multiplicado pelo fator relativo à gravidade e ao fator de dissuasão «n», ou seja, um montante de 1 343,20 euros por cada dia decorrido entre 3 de julho de 2008 e a data da execução do Acórdão Comissão/Irlanda ou, em caso de não execução, a data do acórdão proferido no presente processo, com um montante fixo de, pelo menos, 1 685 000 euros [35]. Com base nas considerações expostas no n.º 68 das presentes conclusões, proponho ao Tribunal de Justiça que reduza esse montante para 1 000 euros.

IV. Conclusão

76. Com base no conjunto das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que:

– Não tendo adotado todas medidas necessárias para dar execução ao Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE.

– Caso o incumprimento ainda subsista no dia da prolação do acórdão do Tribunal de Justiça no presente processo, a Irlanda é condenada a pagar à Comissão Europeia, na conta «Recursos próprios da União Europeia», uma sanção pecuniária compulsória diária de 10 000 euros por cada dia de atraso na execução das medidas necessárias para dar cumprimento ao Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), a contar da data da prolação do presente acórdão até à integral execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380).

– A Irlanda é condenada a pagar à Comissão Europeia, na conta «Recursos próprios da União Europeia», o montante fixo de 1 000 euros por cada dia compreendido entre a data da prolação do Acórdão 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), e a data de execução desse acórdão ou, em caso de não execução, a data do acórdão proferido no presente processo.

– A Irlanda é condenada nas despesas.

35 Trata-se do montante mínimo definido para a Irlanda na Comunicação de 2017.