



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

12 de novembro de 2019\*

«Incumprimento de Estado — Acórdão do Tribunal de Justiça que declara um incumprimento — Incumprimento — Diretiva 85/337/CEE — Autorização e construção de um parque eólico — Projeto suscetível de ter um impacto ambiental significativo — Falta de avaliação prévia do impacto ambiental — Obrigação de regularização — Artigo 260.º, n.º 2, TFUE — Pedido de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória e de uma quantia fixa»

No processo C-261/18,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, entrada em 13 de abril de 2018,

**Comissão Europeia**, representada por M. Noll-Ehlers e J. Tomkin, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

**Irlanda**, representada por M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por G. Gilmore, BL, J. Connolly e G. Simons, SC,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot (relator), A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Safjan e S. Rodin, presidentes de secção, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: R. Șereș, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 1 de abril de 2019,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 13 de junho de 2019,

profere o presente

\* Língua do processo: inglês.

## Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
  - declarar que, não tendo adotado as medidas necessárias à execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), no que diz respeito ao segundo travessão do n.º 1 do seu dispositivo, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º TFUE;
  - condenar a Irlanda a pagar à Comissão uma quantia fixa de 1 343,20 euros multiplicada pelo número de dias que decorreram entre a prolação do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), e quer a data de execução desse acórdão pela Irlanda quer a data do acórdão proferido no presente processo se esta última data for anterior à data de execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), com o mínimo de 1 685 000 euros;
  - condenar a Irlanda a pagar à Comissão uma sanção pecuniária compulsória de 12 264 euros por dia a contar da data do acórdão proferido no presente processo e até à data da execução pela Irlanda do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380); e
  - condenar a Irlanda nas despesas.

### Quadro jurídico

#### *Diretiva 85/337/CEE antes da sua alteração pela Diretiva 97/11*

- 2 A Diretiva 85/337/CEE 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), previa, no seu artigo 2.º, n.ºs 1, 2 e n.º 3, primeiro parágrafo:

«1. Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que, antes de concessão da aprovação, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, sejam submetidos à avaliação dos seus efeitos.

Esses projetos são definidos no artigo 4.º

2. A avaliação do impacto no ambiente pode ser integrada nos processos de aprovação dos projetos existentes nos Estados-Membros, ou na falta deles, [noutros] processos ou em processos a estabelecer para responder aos objetivos da presente diretiva.

3. Em casos excecionais, os Estados-Membros podem isentar um projeto específico, na totalidade ou em parte, das disposições previstas na presente diretiva.»

- 3 O artigo 3.º desta diretiva dispunha:

«A avaliação dos efeitos no ambiente identificará, descreverá e avaliará, de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4.º a 11.º, os efeitos diretos e indiretos de um projeto sobre os seguintes fatores:

- o homem, a fauna e a flora,
- o solo, a água, o ar, o clima e a paisagem,

- a interação entre os fatores referidos nos primeiro e segundo travessões,
- os bens materiais e o património cultural.»

4 O artigo 4.º da referida diretiva tinha a seguinte redação:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º os projetos que pertencem às categorias enumeradas no anexo I são submetidos a uma avaliação, nos termos dos artigos 5.º a 10.º

2. Os projetos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II são submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º, sempre que os Estados-Membros considerarem que as suas características assim o exigem.

Para este fim, os Estados-Membros podem nomeadamente especificar determinados tipos de projetos a submeter a uma avaliação ou fixar critérios e/ou limiares a reter para poderem, de entre os projetos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II, determinar quais os que devem ser submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º».

5 Nos termos do artigo 5.º da Diretiva 85/337:

«1. No caso de projetos que, nos termos do disposto no artigo 4.º, devem ser submetidos à avaliação dos efeitos no ambiente, nos termos dos artigos 5.º a 10.º, os Estados-Membros adotarão as medidas necessárias para assegurar que o dono da obra forneça, de uma forma adequada, as informações especificadas no anexo III, na medida em que:

- a) Os Estados-Membros considerem que essas informações são adequadas a uma determinada fase do processo de aprovação e às características específicas de um projeto determinado ou de um tipo de projeto e dos elementos do ambiente que possam ser afetados;
- b) Os Estados-Membros considerem que se pode exigir razoavelmente que um dono da obra reúna os dados, atendendo, nomeadamente, aos conhecimentos e aos métodos de avaliação existentes.

2. As informações a fornecer pelo dono da obra[,] nos termos do n.º 1, devem incluir pelo menos:

- uma descrição do projeto com informações relativas à sua localização, conceção e dimensões,
- uma descrição das medidas previstas para evitar, reduzir e, se possível, remediar os efeitos negativos significativos,
- os dados necessários para identificar e avaliar os efeitos principais que o projeto possa ter sobre o ambiente,
- um resumo não técnico das informações referidas nos primeiro, segundo e terceiro travessões.

3. Sempre que o considerem necessário, os Estados-Membros providenciarão para que as autoridades que possuem informações adequadas as coloquem à disposição do dono da obra.»

6 O artigo 6.º da Diretiva 85/337 tinha a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para que as autoridades a quem o projeto possa interessar, em virtude da sua responsabilidade específica em matéria de ambiente, tenham a possibilidade de dar o seu parecer sobre o pedido de aprovação. Para o efeito, os Estados-Membros

designarão as autoridades a consultar, em geral ou para cada caso, na altura da apresentação do pedido de aprovação. As informações reunidas nos termos do artigo 5.º devem ser transmitidas a essas autoridades. As modalidades desta consulta são fixadas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros devem assegurar que:

- todos os pedidos de aprovação, bem como as informações recolhidas nos termos do artigo 5.º, sejam colocados à disposição do público,
- seja dada ao público interessado a possibilidade de exprimir a sua opinião antes de o projeto ser iniciado.»

[...]»

7 O artigo 7.º desta diretiva dispunha:

«Sempre que um Estado-Membro verificar que um projeto pode ter um impacto significativo no ambiente de outro Estado-Membro, ou a pedido expresso de um Estado-Membro em cujo território está prevista a realização do projeto, transmitirá ao outro Estado-Membro as informações recolhidas nos termos do artigo 5.º, colocando-as simultaneamente à disposição dos seus próprios nacionais. Essas informações servirão de base para todas as consultas necessárias no âmbito das relações bilaterais dos dois Estados-Membros numa base de reciprocidade e de equivalência.»

8 Nos termos do artigo 8.º da referida diretiva:

«As informações reunidas nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º devem ser tomadas em consideração no âmbito do processo de aprovação.»

9 O artigo 9.º da mesma diretiva tinha a seguinte redação:

«Logo que tenha sido tomada uma decisão, a autoridade ou autoridades competentes porão à disposição do público interessado:

- o teor da decisão e as condições que eventualmente a acompanhem,
- os motivos e considerações em que se baseia a decisão, sempre que a legislação dos Estados-Membros assim o preveja.

As modalidades de informação são definidas pelos Estados-Membros.

Se um outro Estado-Membro tiver sido informado nos termos do artigo 7.º, será igualmente informado da decisão em questão.»

10 O artigo 10.º da Diretiva 85/337 previa:

«As disposições da presente diretiva não prejudicam a obrigação das autoridades competentes respeitarem os limites impostos pelas disposições regulamentares e administrativas nacionais e pelas práticas jurídicas estabelecidas em matéria de segredo industrial e comercial, bem como em matéria de proteção do interesse público.

Nos casos em que o artigo 7.º for aplicável[,] a transmissão de informações a outro Estado-Membro e a receção de informações doutro Estado-Membro estão sujeitas às restrições em vigor no Estado-Membro onde o projeto foi proposto.»

- 11 O anexo II da Diretiva 85/337 enumerava os projetos a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva, ou seja, aqueles para os quais só era necessária uma avaliação do impacto ambiental quando os Estados-Membros considerassem que as suas características assim o exigiam. Encontravam-se assim referidos, no ponto 2, alínea a), deste anexo, os projetos de extração de turfa e, no mesmo ponto 2, alínea c), os projetos de extração de minerais não metálicos nem produtores de energia, como o mármore, a areia, o cascalho, o xisto, o sal, os fosfatos e a potassa.

***Diretiva 85/337 na sequência da sua alteração pela Diretiva 97/11***

- 12 A Diretiva 85/337, conforme alterada pela Diretiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de março de 1997 (JO 1997, L 73, p. 5), prevê, no seu artigo 2.º, n.ºs 1, 2 e n.º 3, primeiro parágrafo:

«1. Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para garantir que, antes de concedida a aprovação, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, fiquem sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos. Esses projetos são definidos no artigo 4.º

2. A avaliação do impacto no ambiente pode ser integrada nos processos de aprovação dos projetos existentes nos Estados-Membros, ou na falta deles, [noutros] processos ou em processos a estabelecer para responder aos objetivos da presente diretiva.

[...]

3. Sem prejuízo do disposto no artigo 7.º, os Estados-Membros podem, em casos excecionais, isentar um projeto específico, na totalidade ou em parte, das disposições previstas na presente diretiva.»

- 13 O artigo 3.º desta diretiva dispõe:

«A avaliação do impacto ambiental identificará, descreverá e avaliará, de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4.º a 11.º, os efeitos diretos e indiretos de um projeto sobre os seguintes fatores:

- o homem, a fauna e a flora,
- o solo, a água, o ar, o clima e a paisagem,
- os bens materiais e o património cultural,
- a interação entre os fatores referidos nos primeiro, segundo e terceiro travessões.»

- 14 O artigo 4.º da referida diretiva prevê:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os projetos incluídos no anexo I serão submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os Estados-Membros determinarão, relativamente aos projetos incluídos no anexo II:

- a) Com base numa análise caso a caso,

ou

- b) Com base nos limiares ou critérios por eles fixados;

se o projeto deve ser submetido a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

Os Estados-Membros podem decidir aplicar os dois procedimentos referidos nas alíneas a) e b).

3. Quando forem efetuadas análises caso a caso ou fixados limiares ou critérios para efeitos do disposto no n.º 2, serão tidos em conta os critérios de seleção relevantes fixados no anexo III.

4. Os Estados-Membros assegurarão que a decisão adotada pelas autoridades competentes ao abrigo do n.º 2 seja disponibilizada ao público.»

- 15 No ponto 3, alínea i), do anexo II da mesma diretiva, são referidas as instalações para aproveitamento da energia eólica para a produção de eletricidade (centrais eólicas).
- 16 Nos termos do ponto 13 desse mesmo anexo, qualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no anexo I ou no anexo II, já autorizados, executados ou em execução, que possa ter um impacto ambiental negativo significativo, deve ser considerada um projeto abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 85/337.
- 17 No anexo III da Diretiva 85/337, relativo aos critérios de seleção referidos no n.º 3 do artigo 4.º desta diretiva, está especificado que as características dos projetos devem ser consideradas especialmente em relação à poluição e aos incómodos causados e ao risco de acidentes, atendendo sobretudo às tecnologias utilizadas. O mesmo anexo indica que a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de serem afetadas pelos projetos deve ser considerada, tendo nomeadamente em conta a capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para determinadas zonas, designadamente as zonas montanhosas e florestais.

#### **Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380)**

- 18 No seu Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), o Tribunal de Justiça declarou que a Irlanda, não tendo adotado todas as disposições necessárias para garantir que:
- antes da sua execução total ou parcial, os projetos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 85/337, tanto na versão anterior como na posterior às alterações introduzidas pela Diretiva 97/11 (a seguir «Diretiva 85/337»), sejam objeto de um exame destinado a determinar se há necessidade de efetuar uma avaliação do impacto ambiental e, em seguida, quando, pela sua natureza, dimensão ou localização, possam ter efeitos notáveis no meio ambiente, sejam sujeitos a uma avaliação relativamente a esses efeitos, em conformidade com o disposto nos artigos 5.º a 10.º desta diretiva; e
  - a aprovação da construção de um parque eólico e das atividades conexas em Derrybrien, no condado de Galway (Irlanda), assim como a execução das obras sejam precedidas de uma avaliação do impacto ambiental do projeto, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da referida diretiva,
- não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º, 4.º e 5.º a 10.º da Diretiva 85/337.
- 19 No que diz respeito à segunda acusação, relativa à falta de avaliação do impacto ambiental do parque eólico e das atividades conexas em Derrybrien (a seguir «parque eólico»), o Tribunal de Justiça concluiu pela existência de um incumprimento, com base nos fundamentos que figuram nos n.ºs 94 a 111 do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380).

- 20 Em especial, quanto às duas primeiras fases de construção do projeto de parque eólico, o Tribunal de Justiça indicou, no n.º 98 desse acórdão, que a Irlanda era obrigada a submeter os projetos de obras a um estudo de impacto ambiental, se os referidos projetos fossem suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização.
- 21 A este respeito, declarou, no n.º 103 do mesmo acórdão, que a localização e a dimensão dos projetos de trabalhos de extração de turfa e de minerais bem como de construção de estradas e o facto de se situarem nas proximidades de um rio constituem características concretas comprovativas de que se deve considerar que os referidos projetos, indissociáveis da instalação de 46 turbinas eólicas, podem ter efeitos significativos no ambiente, devendo, por conseguinte, ser sujeitos a um estudo dos seus efeitos no ambiente.
- 22 Além disso, no que diz respeito ao pedido de autorização relativo à terceira fase de construção do parque eólico e à alteração das duas primeiras fases de construção inicialmente autorizadas, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 110 do referido acórdão, que a instalação de 25 novas turbinas, a construção de novas vias de serviço bem como a alteração do tipo de turbinas eólicas inicialmente aprovada, com vista ao aumento de produção de eletricidade, enquanto projetos que podiam ter efeitos significativos no ambiente, deviam, por essa razão, antes de serem aprovados, ter sido objeto de um processo de aprovação e sujeitos a um estudo de impacto ambiental, nos termos definidos nos artigos 5.º a 10.º da Diretiva 85/337.

### **Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

- 23 Na sequência da prolação do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), a Comissão pediu à Irlanda, por carta de 15 de julho de 2008, para lhe fornecer, num prazo de dois meses a contar da data desse acórdão, informações sobre as medidas tomadas para a sua execução. Por carta de 3 de setembro de 2008, a Irlanda confirmou que aceitava plenamente esse acórdão e que estava prevista uma avaliação atualizada do impacto ambiental, conforme à Diretiva 85/337, antes do final de 2008.
- 24 Por cartas de 10 de março e 17 de abril de 2009, a Irlanda, na sequência de uma reunião com a Comissão, informou esta última de que preparava um projeto legislativo a fim de introduzir um procedimento de regularização que permitia, em casos excecionais, regularizar as autorizações concedidas em violação da Diretiva 85/337 através da concessão de uma «autorização de substituição» e que, em aplicação deste procedimento, a entidade gestora do parque eólico solicitava tal autorização.
- 25 Em 26 de junho de 2009, a Comissão enviou uma notificação para cumprir a esse Estado-Membro, na qual declarava, por um lado, que apenas tinha recebido um anteprojeto de lei a aprovar pela Irlanda para assegurar a execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), e, por outro, que continuava a aguardar informações sobre a avaliação prevista do impacto ambiental do parque eólico. Em 9 de setembro de 2009, a Irlanda respondeu a essa notificação, confirmando, por um lado, que a alteração legislativa que introduzia o procedimento de substituição seria aprovada a curto prazo e, por outro, que a entidade gestora do parque eólico tinha dado o seu acordo de princípio para apresentar um pedido de autorização de substituição.
- 26 Em 22 de março de 2010, a Comissão dirigiu uma nova notificação para cumprir à Irlanda, pedindo a este Estado-Membro que lhe comunicasse as suas observações no prazo de dois meses a contar da receção dessa notificação. O referido Estado-Membro respondeu por cartas de 18 de maio, 22 de julho e 13 de setembro de 2010. Nesta última carta, as autoridades irlandesas informaram a Comissão sobre a adoção, em julho de 2010, do Planning and Development (Amendment) Act 2010 [Lei do Planeamento e Desenvolvimento (alteração) de 2010 (a seguir «PDAA»)]. A parte XA do PDAA, em especial as Sections 177 B e 177 C, prevê um procedimento de regularização das autorizações concedidas em violação da obrigação de avaliação do impacto ambiental.

- 27 Na sequência de novas trocas de informações entre as autoridades irlandesas e a Comissão e da notificação, pela Irlanda, das medidas legislativas adicionais adotadas entre o ano de 2010 e o ano de 2012, a Comissão pediu designadamente a esse Estado-Membro, por carta de 19 de setembro de 2012, que a informasse se o dono da obra do parque eólico estaria sujeito a este procedimento de regularização.
- 28 Por carta de 13 de outubro de 2012, a Irlanda indicou que a entidade gestora do parque eólico, detido a 100 % por uma empresa semipública, se recusava aplicar o procedimento de regularização previsto na parte XA do PDAA e que nem o direito nacional nem o direito da União permitiam exigir a sua aplicação. Em especial, o direito da União não impõe que sejam postas em causa as autorizações concedidas para a construção do parque eólico, tornadas definitivas, e os princípios da segurança jurídica e da não retroatividade da lei, bem como a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria da autonomia processual dos Estados-Membros, opõem-se à revogação dessas autorizações.
- 29 Por carta de 16 de dezembro de 2013, as autoridades irlandesas comunicaram à Comissão que a entidade gestora do parque eólico tinha indicado estar disposta a realizar uma avaliação «não oficial» do impacto ambiental desse parque, mas conforme com as exigências da Diretiva 85/337.
- 30 Durante o ano de 2014, a Irlanda transmitiu à Comissão um «documento conceptual» que indicava um «roteiro» para o procedimento de avaliação «não oficial» do impacto ambiental do parque eólico. Esse Estado-Membro também se comprometeu, por ocasião de uma reunião com a Comissão em 13 de maio de 2014, a comunicar-lhe o projeto de um «memorando de entendimento» que seria celebrado entre a entidade gestora do parque eólico e o ministro irlandês responsável pelo ambiente, que previa um acordo sobre a realização de uma análise ambiental não oficial. Esse projeto foi comunicado à Comissão em 11 de março de 2015, tendo as autoridades irlandesas comunicado uma nova versão deste em 7 de março de 2016.
- 31 A Comissão indicou por várias vezes que esses documentos não permitiam à Irlanda cumprir as suas obrigações. 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 devia ser sido recebido pela Comissão antes do final de 2016 e que, se assim não fosse, a Comissão podia submeter novamente o caso ao Tribunal de Justiça no início de 2017.
- 32 Em 22 de dezembro de 2016, a Irlanda enviou à Comissão uma nova versão do «documento conceptual» e um «documento de referência», datado de 2 de dezembro de 2015. Na carta de acompanhamento, as autoridades irlandesas indicavam que a assinatura destes dois documentos estava prevista para o fim de janeiro de 2017.
- 33 Na sequência de outras trocas de correspondência com as autoridades irlandesas, a Comissão, por carta de 26 de janeiro de 2018, indicou à Irlanda que, apesar da assinatura do «documento conceptual», considerava que persistia o incumprimento da obrigação que lhe incumbia de executar plenamente o Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380). Nove anos após a prolação desse acórdão, não foi realizado nenhum progresso substancial no que respeita à avaliação do impacto ambiental do parque eólico.
- 34 Por carta de 1 de fevereiro de 2018, a Irlanda reconheceu que as discussões para a resolução do processo duravam desde há vários anos. Nessa mesma carta, esse Estado-Membro alegava, apesar disso, ter aguardado, antes de prosseguir com os atos necessários para essa execução, as observações da Comissão sobre os documentos que lhe tinham sido comunicados na sua carta de 22 de dezembro de 2016.

- 35 Considerando que a conformidade com o segundo travessão do n.º 1 do dispositivo do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), continuava em falta, a Comissão intentou a presente ação.
- 36 Após o encerramento da fase escrita no presente processo, a Comissão informou o Tribunal de Justiça, por carta apresentada na sua Secretaria em 1 de abril de 2019, de uma carta das autoridades irlandesas que tinha recebido em 29 de março de 2019 (a seguir «carta de 29 de março de 2019»), da qual resulta que a entidade gestora do parque eólico aceitou colaborar para implementar o «processo de substituição» previsto pelo PDAA «o mais rapidamente possível, a fim de garantir a realização de uma avaliação *ex post* do impacto ambiental». Em 1 de abril de 2019, as autoridades irlandesas transmitiram igualmente essa carta à Secretaria do Tribunal de Justiça.

## Quanto ao incumprimento

### *Argumentos das partes*

- 37 A Comissão recorda que, no seu Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente, que a Irlanda não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam ao abrigo da Diretiva 85/337 por não ter adotado todas as disposições necessárias de forma a garantir que a concessão das autorizações relativas à construção do parque eólicos, às atividades conexas e à realização das obras fossem precedidas de uma avaliação do impacto ambiental do projeto. Segundo a Comissão, a Irlanda não contesta que lhe incumbe tomar medidas concretas para remediar esse incumprimento.
- 38 A Comissão considera que não incumbia ao Tribunal de Justiça determinar, nesse acórdão, as medidas específicas que permitiam corrigir o incumprimento verificado. Em contrapartida, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, n.ºs 64 e 65, e 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) que a Irlanda é obrigada a eliminar as consequências ilícitas resultantes da omissão da avaliação do impacto ambiental do parque eólico e a tomar todas as medidas necessárias para corrigir essa omissão. Em todo o caso, não seriam suficientes simples medidas preparatórias como as que foram tomadas no caso em apreço.
- 39 Em apoio da sua argumentação, a Comissão invoca também os Acórdãos 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 de 28 de fevereiro de 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, n.º 30), que confirmam que incumbe às autoridades nacionais competentes adotar, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias para corrigir a omissão de uma avaliação do impacto ambiental, por exemplo, retirando ou suspendendo uma autorização já concedida, a fim de efetuar essa avaliação. O direito da União não se opõe a que uma avaliação do impacto ambiental seja efetuada a título de regularização, sob reserva do cumprimento de determinadas condições.
- 40 No decurso do procedimento pré-contencioso, a Irlanda apresentou duas propostas diferentes, evocadas nos n.ºs 24 e 29 do presente acórdão, a fim de remediar a omissão de avaliação do impacto do parque eólico, sem, no entanto, dar um seguimento concreto a nenhuma delas.
- 41 Por um lado, esse Estado-Membro referiu a possibilidade de realizar uma avaliação não oficial. No entanto, não foi adotada nenhuma medida concreta para a sua aplicação.
- 42 Por outro lado, a Comissão alega que a Irlanda alterou a sua legislação a fim de criar um procedimento que permita regularizar as autorizações concedidas em violação da obrigação de realizar uma avaliação do impacto ambiental decorrente do direito da União. Ora, esse Estado-Membro defende agora que

este procedimento, que figura na parte XA do PDAA, só pode ser aplicado para o futuro e que, apesar do facto de a entidade gestora do parque eólico ser uma filial detida a 100 % por uma empresa semipública, não pode ser obrigada a aplicá-lo.

- 43 No entanto, Comissão considera que a Irlanda é obrigada a revogar ou a suspender as autorizações em causa e a proceder a uma avaliação corretiva *ex post*, mesmo que essas medidas afetem os direitos adquiridos da entidade gestora do parque eólico. A possibilidade de um Estado-Membro invocar, a este respeito, o princípio da autonomia processual é, nos termos do Acórdão de 17 de novembro de 2016, *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 40), limitada pelos princípios da efetividade e da equivalência.
- 44 Além disso, decorre do Acórdão de 14 de junho de 2007, *Medipac-Kazantzidis* (C-6/05, EU:C:2007:337, n.º 43), que a entidade gestora do parque eólico está sujeita às obrigações decorrentes das diretivas da União uma vez que é uma filial detida a 100 % por uma entidade controlada pelos poderes públicos.
- 45 Por outro lado, a Comissão alega que o atraso na execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), não pode ser justificado. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdão de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França, C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 21), embora o artigo 260.º TFUE não especifique o prazo em que um acórdão deve ser executado, essa execução deve ser iniciada imediatamente e concluída no mais breve prazo possível. No caso em apreço, nem a complexidade da problemática em causa nem a alegada rutura de comunicação entre a Irlanda e a Comissão no final de 2016 podem justificar a inação prolongada desse Estado-Membro. A Comissão recorda, além disso, que tinha indicado que o mês de dezembro de 2016 constituía a data-limite definitiva para a execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380).
- 46 Na sua réplica, a Comissão alega que a Irlanda ainda não procedeu, a título de regularização, a uma avaliação do impacto ambiental do parque eólico. Assim, esse Estado-Membro não adotou as medidas mínimas exigidas para dar execução ao Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380).
- 47 A Irlanda conclui pedindo que a ação da Comissão seja julgada improcedente.
- 48 Esse Estado-Membro alega que resulta do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), e das peças processuais relativas ao processo que deu origem a esse acórdão, que os dois travessões do n.º 1 do dispositivo do referido acórdão apenas diziam respeito, na realidade, a um único e mesmo incumprimento, a saber, a não transposição integral da Diretiva 85/337. Por conseguinte, para além da transposição desta diretiva, a adoção de medidas específicas no que respeita ao parque eólico não teria sido necessária.
- 49 Por outro lado, na sua petição, a Comissão não identificou as medidas específicas que supostamente a Irlanda deve tomar para executar o referido acórdão no que respeita ao segundo travessão do n.º 1 do seu dispositivo.
- 50 Além disso, esse mesmo acórdão não teria anulado nem invalidado as autorizações concedidas entre o ano de 1998 e o ano de 2003 para a construção do parque eólico. Uma ação por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, atual artigo 258.º TFUE, não pode afetar os direitos adquiridos por terceiros, em particular quando esses terceiros não são ouvidos nesse âmbito.
- 51 No que diz respeito às modalidades que permitem a anulação de uma decisão administrativa nacional, estas estão abrangidas pela autonomia processual dos Estados-Membros. O Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380, n.º 59), confirma que a obrigação de corrigir a

omissão de uma avaliação de impacto ambiental está limitada pelo quadro processual aplicável em cada Estado-Membro. Ora, na Irlanda, uma autorização de construção só pode ser anulada pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda), chamada a pronunciar-se sobre um recurso direto para esse efeito.

- 52 A este respeito, resulta do Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882), que, sob reserva do cumprimento de determinadas condições, os Estados-Membros podem fixar prazos aplicáveis aos recursos das decisões adotadas em matéria de urbanismo. Em conformidade com o direito processual irlandês em vigor antes da adoção do PDAA, foi previsto um prazo de dois meses para a apresentação dos pedidos de anulação de uma licença de urbanização. O PDAA fixou-lhe um prazo de oito semanas. Por conseguinte, as autorizações concedidas para a construção do parque eólico tornaram-se definitivas.
- 53 A Irlanda alega que, consequentemente, a situação do presente processo distingue-se da situação dos processos que deram origem aos 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 Castibellino (C-117/17, EU:C:2018:129), aos quais se refere a Comissão. Resulta da exposição dos factos nesses acórdãos que as autorizações em causa foram efetivamente anuladas por um órgão jurisdicional nacional. É no âmbito do procedimento subsequente a essas anulações, que visa a concessão de novas autorizações para os projetos em causa, que foram suscitadas questões relativas à obrigação de realizar uma avaliação do impacto ambiental.
- 54 O presente processo distingue-se igualmente do que esteve na origem do Acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), proferido a título prejudicial no âmbito de um litígio relativo a uma autorização nacional contestada nos prazos fixados. O Tribunal de Justiça afirma que incumbe ao juiz nacional verificar se o direito nacional permite revogar ou suspender uma autorização já concedida. Além disso, no Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78), o Tribunal de Justiça confirmou que, perante uma decisão administrativa definitiva, o direito da União não exige que uma autoridade nacional esteja, em princípio, obrigada a revogar essa decisão.
- 55 Por outro lado, no caso de licenças de urbanização que já não são suscetíveis de serem objeto de uma fiscalização jurisdicional, devem ser respeitados os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, bem como o direito de propriedade dos titulares dessas licenças.
- 56 Ora, no presente processo, a revogação das autorizações concedidas, que se tornaram definitivas, é contrária ao princípio da segurança jurídica. A Irlanda não está, por conseguinte, obrigada a anulá-las ou revogá-las. *A fortiori*, também não estaria obrigada a realizar, *ex post*, uma avaliação do impacto ambiental com base nas disposições pertinentes do PDAA.
- 57 A título subsidiário, a Irlanda alega que passou a cumprir as obrigações decorrentes do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), na medida em que tomou medidas para que uma avaliação não oficial, realizada fora do quadro jurídico existente, fosse realizada em Derrybrien. O historial da colaboração entre a Irlanda e a Comissão, conforme exposto na petição, revela a boa-fé do Governo irlandês a este respeito.
- 58 Em apoio deste argumento, a Irlanda alega, nomeadamente, que o Governo irlandês elaborou um «documento conceptual» com o acordo do dono da obra do parque eólico. Em conformidade com esse documento, o dono da obra deve preparar, respeitando um documento de referência, um relatório ambiental, que deve incluir eventuais medidas de atenuação. Este documento prevê igualmente que o referido relatório será objeto de uma forma de consulta pública.
- 59 A iniciação desse procedimento constitui uma execução suficiente do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), uma vez que, contrariamente à transposição completa da Diretiva 85/337, que estava inteiramente sujeita ao controlo das autoridades irlandesas, a execução da avaliação do impacto ambiental de um projeto exige efetivamente a participação de terceiros.

- 60 A título ainda mais subsidiário, a Irlanda sustenta que cumprirá as obrigações que lhe incumbem até à data em que vier a ser fixada uma eventual audiência no Tribunal de Justiça no presente processo.
- 61 Por outro lado, a duração do procedimento necessário para dar execução à avaliação do impacto ambiental do parque eólico está ligada à falta de reação da Comissão na sequência da transmissão, em 22 de dezembro de 2016, de uma nova versão do «documento conceptual» destinado a preparar a realização da avaliação do impacto ambiental do parque eólico. As autoridades irlandesas aguardaram a aprovação formal desse documento. Em todo o caso, um Estado-Membro não pode ser penalizado por ter demorado o tempo necessário para identificar, com vista à execução de um acórdão do Tribunal de Justiça, as medidas adequadas ou por as não ter identificado.
- 62 Na audiência, a Irlanda confirmou que já não pretendia realizar uma avaliação não oficial do impacto ambiental do parque eólico. Como resulta da carta de 29 de março de 2019, alega agora que a entidade gestora do parque eólico aceitou cooperar a fim de iniciar, em aplicação da parte XA do PDAA, um procedimento de regularização. No âmbito deste, uma avaliação do impacto ambiental em conformidade com a Diretiva 85/337 seria realizada logo que possível.
- 63 Em resposta às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça na audiência, a Irlanda precisou que ainda faltava um acordo formal da entidade gestora do parque eólico. Além disso, não teria sido decidido se esta última requeria, por si mesma, uma autorização de substituição nos termos da Section 177 C do PDAA, ou se, nos termos da Section 177 B do PDAA, as próprias autoridades competentes tinham dado início oficiosamente ao procedimento de regularização.

### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

#### *Observações preliminares*

- 64 No âmbito da presente ação, intentada com base no artigo 260.º, n.º 2, TFUE, a Comissão alega que a Irlanda não cumpriu o Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), apenas no que diz respeito à segunda acusação, que consta do segundo travessão do n.º 1 do dispositivo desse acórdão. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que, ao não adotar todas as disposições necessárias para garantir que a concessão das autorizações relativas à construção desse parque eólico e às atividades conexas, bem como a realização das obras, fossem precedidas de uma avaliação do impacto ambiental do projeto, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da Diretiva 85/337, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º, 4.º e 5.º a 10.º desta diretiva.

#### *Quanto à admissibilidade da ação*

- 65 Na medida em que a Irlanda alega, em substância, que a Comissão não definiu o objeto da sua ação nem identificou as medidas necessárias para executar o Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), no que respeita ao segundo travessão do n.º 1 do seu dispositivo, há que considerar que critica, na realidade, a admissibilidade da presente ação.
- 66 A este respeito, a Comissão alega, na sua petição, que, para executar o Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), no que respeita ao segundo travessão do n.º 1 do seu dispositivo, a Irlanda deve eliminar as consequências ilícitas resultantes da violação da obrigação de realizar uma avaliação prévia do impacto ambiental do parque eólico e, para esse efeito, dar início a um procedimento de regularização do projeto em causa. Este último deve incluir uma avaliação do impacto ambiental desse projeto em conformidade com as exigências da Diretiva 85/337.

- 67 Por conseguinte, a Irlanda acusa erradamente a Comissão de não ter definido as medidas necessárias à execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), e, por este motivo, de não ter especificado suficientemente o objeto da sua ação.
- 68 Por conseguinte, há que concluir que as alegações da Irlanda não são suscetíveis de afetar a admissibilidade da presente ação.

*Quanto ao mérito*

- 69 A Irlanda contesta o mérito da presente ação alegando que, para além da transposição da Diretiva 85/337, não é necessária a adoção de medidas específicas no que respeita ao parque eólico e que, designadamente, a revogação das autorizações concedidas à entidade gestora desse parque, uma vez tornadas definitivas, não é possível nos termos do seu direito interno.
- 70 A Comissão considera, em contrapartida, que a Irlanda está obrigada, como foi recordado no n.º 66 do presente acórdão, a eliminar as consequências ilícitas resultantes do incumprimento verificado e a proceder, no âmbito de um procedimento de regularização, a uma avaliação do impacto ambiental do parque eólico em conformidade com os requisitos desta diretiva.
- 71 Nestas condições, há que analisar as obrigações que incumbem a um Estado-Membro quando um projeto foi autorizado em violação da obrigação de avaliação prévia do seu impacto ambiental prevista pela Diretiva 85/337, em particular no caso de a autorização não ter sido contestada no prazo previsto pela lei nacional e, por conseguinte, se ter tornado definitiva na ordem jurídica nacional.
- 72 A este respeito, há que recordar que, ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 85/337, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, na aceção do artigo 4.º desta diretiva, conjugado com os anexos I ou II, da mesma diretiva, devem ser sujeitos, antes da concessão da autorização, a uma avaliação no que respeita a esse impacto (Acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 42).
- 73 O caráter prévio de tal avaliação justifica-se pela necessidade de que, no processo decisório, a autoridade competente tenha em conta, o mais cedo possível, o impacto de todos os processos técnicos de planificação e de decisão no ambiente, para evitar, desde o início, poluições ou perturbações em lugar de combater posteriormente os seus efeitos (Acórdãos de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/16, EU:C:2008:380, n.º 58, 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 33).
- 74 Em contrapartida, a Diretiva 85/337 não prevê disposições relativas às consequências do incumprimento desta obrigação de avaliação prévia (v., neste sentido, 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 34).
- 75 Em virtude do princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, os Estados-Membros são obrigados a eliminar as consequências ilícitas dessa violação do direito da União. Esta obrigação dirige-se a cada órgão do Estado-Membro em causa e, nomeadamente, às autoridades nacionais que, no âmbito das suas competências, são obrigadas a adotar, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias para sanar a omissão da avaliação do impacto ambiental, por exemplo através da revogação ou da suspensão de uma autorização já dada, para que essa avaliação seja efetuada (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 64, 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).
- 76 Quanto à possibilidade de regularizar *a posteriori* essa omissão, a Diretiva 85/337 não se opõe a que normas nacionais permitam, em determinados casos, regularizar operações ou atos que, na perspetiva do direito da União, são irregulares, desde que esta possibilidade não proporcione aos interessados a

oportunidade de contornarem as normas do direito da União ou de não as aplicarem e que se mantenha excecional (Acórdão de 26 de julho de 2017, Comune di Corridonia e o., C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, n.ºs 37 e 38).

- 77 Uma avaliação efetuada no âmbito de tal procedimento de regularização, 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., neste sentido, 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 41).
- 78 Em contrapartida, a Diretiva 85/337 opõe-se a uma regulamentação nacional que permite às autoridades nacionais, mesmo fora de qualquer circunstância excecional demonstrada, atribuir uma autorização de regularização que tenha os mesmos efeitos que os relativos a uma autorização prévia concedida após uma avaliação do impacto ambiental nos termos do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, n.º 61; de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 37; 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 39).
- 79 A referida diretiva opõe-se igualmente a uma medida legislativa que permita, sem impor uma avaliação posterior e fora de qualquer circunstância excecional particular, que se considere que um projeto que devia ter sido objeto de uma avaliação do impacto ambiental, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 85/337, foi objeto de tal avaliação (v., neste sentido, Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 38).
- 80 Da mesma forma, a Diretiva 85/337 opõe-se a que os projetos cuja aprovação já não seja suscetível de recurso contencioso direto por ter expirado o prazo de recurso previsto pela legislação nacional sejam, pura e simplesmente, considerados legalmente aprovados no que respeita à obrigação de avaliação do impacto ambiental (Acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 43).
- 81 No presente processo, é facto assente que, numa reforma legislativa ocorrida em julho de 2010, a Irlanda introduziu na sua legislação um procedimento de regularização dos projetos que foram autorizados em violação da obrigação de avaliação do impacto ambiental. Resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que as modalidades deste procedimento estão previstas na parte XA do PDAA, cujas disposições foram adotadas para dar cumprimento aos requisitos decorrentes do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380).
- 82 Assim, por um lado, por força da Section 177 B(1) e (2)(b) da parte XA do PDAA, quando, designadamente por «decisão definitiva do Tribunal de Justiça da União Europeia», for declarado que foi emitida ilegalmente uma autorização para um projeto para o qual era exigida uma avaliação do impacto ambiental, a autoridade competente notifica por escrito a entidade gestora do projeto, exigindo-lhe que apresente um pedido de autorização de substituição. A Section 177 B da parte XA do PDAA precisa, na subsection (2)(c), que essa notificação obriga a entidade gestora do projeto a apresentar, em simultâneo com o pedido, uma declaração de impacto ambiental corretiva (*remedial environmental impact statement*).
- 83 Por outro lado, a Section 177 C da parte XA do PDAA permite, nas mesmas circunstâncias, à entidade gestora de um projeto autorizado em violação da obrigação de avaliação prévia do impacto ambiental pedir o início do procedimento de regularização. Se o seu pedido for deferido, a entidade gestora deve apresentar, nos termos da Section 177 D(7)(b) da parte XA do PDAA, uma declaração do impacto ambiental corretiva.

- 84 Não deixa de ser verdade que, na data de referência para apreciar a existência de um incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, ou seja, no termo do prazo fixado na notificação emitida ao abrigo desta disposição (v., neste sentido, Acórdão de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha, C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 67), nomeadamente, nos termos da notificação para cumprir de 22 de março de 2010 mencionada no n.º 26 do presente acórdão, no final de maio de 2010, a Irlanda se absteve de realizar uma nova avaliação do impacto ambiental do parque eólico no âmbito da regularização das autorizações em causa e violou assim a autoridade associada ao Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), no que diz respeito ao segundo travessão do n.º 1 do seu dispositivo.
- 85 No entanto, a Irlanda alegou, na audiência, que, no que respeita às autorizações concedidas para a construção do parque eólico, não está, em última instância, em condições de aplicar oficiosamente o procedimento de regularização. Com efeito, após ter dado início a este procedimento nos termos da Section 177 B da parte XA do PDAA, as autoridades municipais competentes a este respeito puseram termo a este procedimento. Embora estas autoridades sejam uma emanação do Estado, são independentes e escapam, assim, à fiscalização do Governo irlandês.
- 86 De igual modo, a Irlanda alega que não pode obrigar a entidade gestora do parque eólico a pedir uma autorização de substituição nos termos da Section 177 C da parte XA do PDAA. É certo que esta entidade gestora é uma filial detida a 100 % por uma entidade semipública, da qual a Irlanda detém 90 % das participações. Todavia, esta é independente no que se refere à gestão quotidiana das suas atividades.
- 87 A Irlanda sustenta igualmente que os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima se opõem à revogação de uma decisão administrativa, como as autorizações em causa no presente processo, que, devido ao termo do prazo de recurso, já não pode ser objeto de um recurso direto e que, por conseguinte, se tornou definitiva.
- 88 No entanto, esses argumentos da Irlanda devem ser rejeitados.
- 89 Antes de mais, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações resultantes do direito da União (Acórdãos de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Grécia, C-378/13, EU:C:2014:2405, n.º 29, e de 24 de janeiro de 2018, Comissão/Itália, C-433/15, EU:C:2018:31, n.º 56 e jurisprudência referida). Daqui decorre que a Irlanda, para justificar o incumprimento das obrigações decorrentes do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), não pode invocar disposições nacionais que limitem as possibilidades de iniciar um procedimento de regularização, como as Sections 177 B e 177 C da parte XA do PDAA, que introduziu na sua legislação nacional precisamente para garantir a execução desse acórdão.
- 90 Em todo o caso, no que respeita à alegada impossibilidade de esse Estado-Membro obrigar as autoridades municipais competentes a iniciarem o procedimento de regularização previsto pela legislação irlandesa, há que recordar que, segundo a jurisprudência referida no n.º 75 do presente acórdão, cada órgão do referido Estado-Membro e, nomeadamente, essas autoridades municipais são obrigadas a tomar, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias para corrigir a omissão de uma avaliação do impacto ambiental do parque eólico.
- 91 Em seguida, no que se refere à inação da entidade gestora do parque eólico, ou até à sua recusa em dar início ao procedimento de regularização nos termos da Section 177 C da parte XA do PDAA, basta remeter, *mutatis mutandis*, para as considerações expostas no n.º 89 do presente acórdão, uma vez que esta entidade gestora é controlada pela Irlanda. Assim, a referida entidade gestora deve ser considerada uma emanação desse Estado-Membro, à qual, como alega acertadamente a Comissão, se impõem as obrigações que decorrem das diretivas da União (Acórdão de 14 de junho de 2007, Medipac-Kazantzidis, C-6/05, EU:C:2007:337, n.º 43 e jurisprudência referida).

- 92 No que respeita ao argumento da Irlanda relativo ao facto de os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima se oporem à revogação das autorizações ilegalmente concedidas à entidade gestora do parque eólico, importa recordar, por um lado, que a ação por incumprimento assenta na verificação objetiva do incumprimento, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado ou por um ato de direito derivado e, por outro, que, embora a revogação de um ato ilegal deva ocorrer num prazo razoável e deva ser tida em conta a medida em que o interessado tenha eventualmente podido confiar na legalidade desse ato, não é menos certo que essa revogação é, em princípio, permitida (Acórdão de 4 de maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-508/03, EU:C:2006:287, n.ºs 67 e 68).
- 93 A Irlanda não pode, portanto, invocar a segurança jurídica e a confiança legítima do operador em causa nos direitos adquiridos para se opor às consequências decorrentes da verificação objetiva do seu incumprimento das obrigações que lhe são impostas pela Diretiva 85/337 em matéria de avaliação do impacto ambiental de determinados projetos (v., neste sentido, Acórdão de 4 de maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-508/03, EU:C:2006:287, n.º 69).
- 94 Em todo o caso, a Irlanda limita-se a afirmar que, após o termo do prazo de dois meses ou, respetivamente, de oito semanas, fixado pelo PDAA, as autorizações em causa já não podiam ser objeto de um recurso direto e não podem ser postas em causa pelas autoridades nacionais.
- 95 Ora, com esta argumentação, a Irlanda ignora, todavia, a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 80 do presente acórdão, segundo a qual os projetos cuja autorização já não está sujeita a um recurso contencioso direto, por ter expirado o prazo de recurso previsto pela legislação nacional, não podem pura e simplesmente ser considerados legalmente autorizados tendo em conta a obrigação de avaliação do impacto ambiental.
- 96 Importa ainda salientar que, embora, na verdade, não se possa excluir que uma avaliação realizada após a implantação e a entrada em funcionamento da instalação em causa para corrigir a omissão da avaliação do impacto ambiental antes da concessão das autorizações pode conduzir quer à sua revogação quer à sua alteração, esta constatação não prejudica a eventual possibilidade de um operador económico, que agiu em conformidade com a regulamentação de um Estado-Membro que se revelou contrária ao direito da União, dirigir a esse Estado, em aplicação da regulamentação nacional, um pedido de reparação do prejuízo sofrido em consequência das ações e omissões do referido Estado.
- 97 Em face do exposto, há que declarar que, não tendo adotado todas as medidas necessárias à execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), no que respeita ao segundo travessão do n.º 1 do seu dispositivo, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE.

### **Quanto às sanções pecuniárias**

#### *Argumentos das partes*

- 98 Considerando que a Irlanda ainda não cumpriu o Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), a Comissão pede a condenação desse Estado-Membro no pagamento de um quantia fixa de 1 343,20 euros multiplicada pelo número de dias que decorreram entre a data desse acórdão e quer a data de execução do referido acórdão pela Irlanda quer a data do acórdão proferido no presente processo se esta última for anterior à data de execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), entendendo-se que o montante mínimo deve ser de 1 685 000 euros.

- 99 Pede igualmente que a Irlanda seja condenada no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória de 12 264 euros por dia a contar da data do acórdão proferido no presente processo e até à data da execução pela Irlanda do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380).
- 100 Remetendo para a sua Comunicação SEC(2005) 1658, de 12 de dezembro de 2005, intitulada «Aplicação do artigo [260.º TFUE]», conforme atualizada pela sua Comunicação de 15 de dezembro de 2017, intitulada «Atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao [Tribunal de Justiça] no âmbito dos processos por infração» (JO 2017, C 431, p. 3), a Comissão propõe que o montante da sanção pecuniária compulsória diária seja determinado multiplicando um montante fixo de base uniforme de 700 euros por um coeficiente de gravidade de 2 numa escala de 1 a 20 e por um coeficiente de duração de 3, ou seja, o coeficiente máximo. O resultado obtido seria multiplicado por um fator «n», fixado em 2,92 para a Irlanda. No que diz respeito ao cálculo do montante fixo, o montante fixo de base seria fixado em 230 euros por dia e devia ser multiplicado pelo coeficiente de gravidade de 2 e pelo fator «n» fixado em 2,92. O total obtido é multiplicado pelo número de dias em que persiste o incumprimento.
- 101 No que respeita à gravidade do incumprimento, a Comissão considera que há que ter em conta os objetivos de uma avaliação do impacto ambiental, tal como prevista na Diretiva 85/337, os factos dados como provados pelo Tribunal de Justiça nos n.ºs 102 e 104 do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), e o deslizamento de terreno, associado à construção do parque eólico, que provocou danos ambientais substanciais.
- 102 Por outro lado, a Comissão considera que os processos instaurados no Tribunal de Justiça demonstram que a Irlanda já por várias vezes infringiu a Diretiva 85/337. Embora esse Estado-Membro tenha entretanto procedido à transposição desta diretiva, não deixa de ser verdade que, segundo a Comissão, não realizou nenhum progresso suscetível de corrigir o incumprimento em causa, que persiste desde há um período especialmente longo.
- 103 Quanto à duração da infração, a Comissão sublinha que a adoção das medidas de regularização é da exclusiva responsabilidade da Irlanda e não depende do parecer da Comissão. A Irlanda devia ter adotado essas medidas no mais curto prazo possível.
- 104 A Irlanda considera que, no presente processo, já deu cumprimento ao Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), uma vez que tomou as medidas que dependem do seu controlo através da criação de um «documento conceptual» que prevê uma avaliação do impacto ambiental do parque eólico efetuada pela entidade gestora desse parque.
- 105 O facto de ter sido necessário um certo lapso de tempo para a elaboração desse documento não constitui um incumprimento, uma vez que os contactos com a Comissão eram indispensáveis para determinar o conteúdo do mesmo.
- 106 Por outro lado, a petição da Comissão não identifica as medidas cuja adoção é exigida para executar o Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), no que respeita ao segundo travessão do n.º 1 do seu dispositivo. Ora, a fixação de uma sanção pecuniária compulsória tem precisamente por objetivo a execução deste acórdão.
- 107 Em todo o caso, as circunstâncias do presente processo distinguem-se, pelo motivo indicado no n.º 53 do presente acórdão, das que estiveram na origem dos 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 Castibellino (C-117/17, EU:C:2018:129). Se o Tribunal de Justiça considerar, contudo, que esses acórdãos corroboram a argumentação da Comissão, os mesmos significariam uma rutura com a jurisprudência nesta matéria. Por conseguinte, nenhuma sanção deve ser aplicada devido a uma eventual infração cometida no período anterior a julho de 2017.

- 108 A Irlanda recorda, além disso, que as comunicações da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça e que este último é obrigado a fixar uma sanção adequada e proporcionada. O presente processo é único e anormal, o que o Tribunal de Justiça deve ter em conta quando determina o montante das sanções pecuniárias.
- 109 No que respeita à gravidade da infração, a Irlanda considera que o coeficiente mínimo deve ser aplicado, tendo especialmente em conta a transposição completa da Diretiva 85/337, a boa-fé da Irlanda e as dificuldades factuais e jurídicas do presente processo. Importa igualmente ter em conta o progresso realizado pela Irlanda no que diz respeito à execução das suas obrigações e o facto de não ter sido provado que o deslizamento de terras em Derrybrien estava ligado à construção do parque eólico. Além disso, a Irlanda cooperou com a Comissão de forma construtiva e revelou-se determinada a resolver os problemas em causa. O prazo decorrido entre dezembro de 2016 e outubro de 2017 deveu-se a um simples mal-entendido entre a Irlanda e a Comissão e não revela uma falta de cooperação.
- 110 Tendo em conta as particularidades do presente processo e as dificuldades em criar um mecanismo de regularização em conformidade com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, a aplicação de um coeficiente de duração também não é oportuna.

### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 111 A título preliminar, cabe recordar que incumbe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso que deve apreciar, bem como do nível de persuasão e de dissuasão que considere necessário, adotar as sanções pecuniárias adequadas, nomeadamente para evitar a repetição de infrações análogas ao direito da União (Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 107 e jurisprudência referida).

### *Quanto à quantia fixa*

- 112 A título preliminar, cabe recordar que o Tribunal de Justiça está habilitado, no exercício do poder de apreciação que lhe é conferido no domínio considerado, a aplicar cumulativamente uma sanção pecuniária compulsória e uma quantia fixa (Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 153).
- 113 A condenação no pagamento de uma quantia fixa e a fixação do montante eventual dessa quantia devem, em cada caso, depender de todos os elementos pertinentes relacionados com as características do incumprimento declarado e com a atitude do Estado-Membro demandado no processo iniciado com base no artigo 260.º TFUE. A este respeito, este investe o Tribunal de Justiça de um amplo poder de apreciação para decidir da aplicação, ou não, de uma sanção dessa natureza e determinar, se for caso disso, o seu montante (Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 154).
- 114 Além disso, cabe ao Tribunal de Justiça, no exercício do seu poder de apreciação, fixar o montante dessa quantia fixa de forma a garantir que este seja, por um lado, adequado às circunstâncias e, por outro, proporcionado à infração cometida. Entre os fatores pertinentes para este efeito figuram, designadamente, elementos como a gravidade da infração declarada e o período durante o qual essa infração subsistiu desde a prolação do acórdão que a declarou, bem como a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália, C-196/13, EU:C:2014:2407, n.ºs 117 e 118, e de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.ºs 156, 157 e 158).

- 115 Em primeiro lugar, no que respeita à gravidade da infração, há que recordar que o objetivo de proteção do ambiente constitui um dos objetivos essenciais da União e tem caráter transversal e fundamental (v., neste sentido, Acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 57 e jurisprudência referida).
- 116 A avaliação do impacto ambiental, conforme prevista pela Diretiva 85/337, é um dos mecanismos fundamentais de proteção do ambiente na medida em que permite, como foi recordado no n.º 73 do presente acórdão, evitar, desde o início, poluições ou perturbações em lugar de combater posteriormente os seus efeitos.
- 117 Nos termos da jurisprudência recordada no n.º 75 do presente acórdão, em caso de violação da obrigação de avaliação do impacto ambiental, o direito da União exige que os Estados-Membros eliminem, pelo menos, as consequências ilícitas daí decorrentes (v., neste sentido, 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).
- 118 Conforme resulta dos n.ºs 23 a 36 do presente acórdão, decorreram, desde a declaração do incumprimento no Acórdão de 3 de julho de 2008, *Comissão/Irlanda* (C-215/06, EU:C:2008:380), que consiste na violação da obrigação de realizar uma avaliação do impacto ambiental antes da autorização e da construção do parque eólico, mais de 11 anos sem que a Irlanda tenha adotado as medidas necessárias à execução desse acórdão, no que diz respeito ao segundo travessão do n.º 1 do seu dispositivo.
- 119 É certo que a Irlanda adotou, em julho de 2010, o PDAA, cuja parte XA prevê um procedimento de regularização dos projetos autorizados em violação da obrigação de avaliação do impacto ambiental. No entanto, um pouco mais de dois anos depois, esse Estado-Membro informou a Comissão de que não ia aplicar o procedimento de regularização, quando afirmava o contrário desde abril de 2009. Em contrapartida, a Irlanda propunha implementar uma avaliação não oficial, que não tinha nenhum fundamento legal. Por carta de 29 de março de 2019, e, por conseguinte, dois dias antes da audiência no Tribunal de Justiça no presente processo, a Irlanda alterou ainda a sua posição e alega agora que a entidade gestora do parque eólico solicitará a aplicação do procedimento de regularização previsto na parte XA do PDAA. Contudo, na audiência, a Irlanda não estava em condições de indicar se esse procedimento seria iniciado oficiosamente pelas autoridades competentes, em aplicação da Section 177 B da parte XA do PDAA, ou a pedido da referida entidade gestora, nos termos da Section 177 C da parte XA do PDAA. Também não estava em condições de indicar a data de início desse procedimento. Até à data, o Tribunal de Justiça não recebeu quaisquer outras informações a este respeito.
- 120 Há que observar que, nessas condições, o comportamento da Irlanda demonstra que esse Estado-Membro não agiu em conformidade com o seu dever de cooperação leal para pôr termo ao incumprimento declarado no segundo travessão do n.º 1 do dispositivo do Acórdão de 3 de julho de 2008, *Comissão/Irlanda* (C-215/06, EU:C:2008:380), o que constitui uma circunstância agravante.
- 121 Na medida em que esse acórdão ainda não foi executado, o Tribunal de Justiça não pode, assim, deixar de declarar a duração particularmente longa de uma infração que, tendo em conta o objetivo de proteção do ambiente prosseguido pela Diretiva 85/337, assume uma gravidade certa (v., por analogia, Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, *Comissão/Grécia*, C-328/16, EU:C:2018:98, n.º 94).
- 122 Em segundo lugar, no que respeita à duração da infração, há que recordar que esta deve ser avaliada tendo em consideração o momento em que o Tribunal de Justiça aprecia os factos e não aquele em que é intentada a ação pela Comissão. Ora, no caso em apreço, a duração da infração, a saber, mais de onze anos a contar da data da prolação do Acórdão de 3 de julho de 2008, *Comissão/Irlanda* (C-215/06, EU:C:2008:380), é considerável (v., por analogia, Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, *Comissão/Grécia*, C-328/16, EU:C:2018:98, n.º 99).

- 123 Com efeito, apesar de o artigo 260.º, n.º 1, TFUE não especificar o prazo em que deve ser dada execução a um acórdão, o interesse na aplicação imediata e uniforme do direito da União, segundo jurisprudência constante, exige que essa execução seja iniciada imediatamente e concluída no mais breve prazo possível (Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Grécia, C-328/16, EU:C:2018:98, n.º 100).
- 124 Em terceiro lugar, no que toca à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que importa ter em conta a evolução recente do produto interno bruto (PIB) desse Estado-Membro, conforme esta se apresenta à data de apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça (Acórdão de 22 de fevereiro de 2018, Comissão/Grécia, C-328/16, EU:C:2018:98, n.º 101).
- 125 Tendo em conta todas as circunstâncias do presente processo, há que concluir que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas ao direito da União é suscetível de exigir a aplicação de uma quantia fixa cujo montante deve ser de 5 000 000 euros.
- 126 Por conseguinte, há que condenar a Irlanda a pagar à Comissão uma quantia fixa no montante de 5 000 000 euros.

*Quanto à sanção pecuniária compulsória*

- 127 Segundo jurisprudência constante, a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória só se justifica, em princípio, quando o incumprimento que decorre da inexecução de um acórdão anterior perdura até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça (Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 108 e jurisprudência referida).
- 128 No caso em apreço, é pacífico que, como foi referido, nomeadamente, nos n.ºs 118 e 119 do presente acórdão, a Irlanda ainda não procedeu a uma avaliação do impacto ambiental do parque eólico no âmbito de um procedimento de regularização das autorizações em causa, concedidas em violação da obrigação de avaliação prévia do impacto ambiental prevista pela Diretiva 85/337. À data da apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça, este não dispunha de nenhuma informação que demonstrasse uma eventual alteração dessa situação.
- 129 Atendendo às considerações precedentes, há que declarar que o incumprimento imputado à Irlanda se mantém no momento da apreciação dos factos do caso em apreço pelo Tribunal de Justiça.
- 130 Nestas condições, a condenação da Irlanda no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória constitui um meio financeiro adequado para incitar esse Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para pôr termo ao incumprimento verificado e assegurar a execução completa do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380).
- 131 No que respeita ao cálculo do montante da sanção pecuniária compulsória, é jurisprudência constante que esta deve ser determinada em função do grau de persuasão necessário para que o Estado-Membro que não executa um acórdão de incumprimento altere o seu comportamento e ponha termo à infração imputada. No exercício do seu poder de apreciação na matéria, incumbe ao Tribunal de Justiça fixar a sanção pecuniária compulsória de modo que esta seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcionada ao incumprimento declarado e à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.ºs 117 e 118).
- 132 As propostas da Comissão relativas ao montante da sanção pecuniária compulsória não vinculam o Tribunal de Justiça e constituem apenas uma base de referência útil. O Tribunal de Justiça é livre de fixar a sanção pecuniária compulsória aplicada no montante e sob a forma que considerar adequados

para incitar esse Estado-Membro a pôr termo ao incumprimento das obrigações que lhe incumbem ao abrigo do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 119).

- 133 Para efeitos da fixação do montante da sanção pecuniária compulsória, os critérios de base a ter em consideração para assegurar a sua natureza coerciva, tendo em vista uma aplicação uniforme e efetiva do direito da União, são, em princípio, a gravidade da infração, a sua duração 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 obrigações (Acórdão de 14 de novembro de 2018, Comissão/Grécia, C-93/17, EU:C:2018:903, n.º 120).
- 134 No presente processo, à luz de todos os elementos jurídicos e factuais que levaram à declaração do incumprimento, bem como das considerações que figuram nos n.ºs 115 a 124 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça considera adequada a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória no montante de 15 000 euros por dia.
- 135 Por conseguinte, há que condenar a Irlanda a pagar à Comissão uma sanção pecuniária compulsória no montante de 15 000 euros por cada dia de atraso na aplicação das medidas necessárias para dar cumprimento ao Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380), a partir da data da prolação do presente acórdão e até integral execução do primeiro acórdão.

#### **Quanto às despesas**

- 136 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da Irlanda e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

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

- 1) Não tendo adotado todas as 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.**
- 2) A Irlanda é condenada a pagar à Comissão Europeia uma quantia fixa no montante de 5 000 000 euros.**
- 3) A Irlanda é condenada a pagar à Comissão uma sanção pecuniária compulsória no montante de 15 000 euros por dia a contar da data da prolação do presente acórdão até à data de execução do Acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380).**
- 4) A Irlanda é condenada nas despesas.**

Assinaturas