ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (tribunal pleno)

25 de Novembro de 2003 *

No processo C-278/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

que tem por objecto, por um lado, obter a declaração de que, ao não tomar as medidas necessárias para garantir que a qualidade das águas balneares interiores do território espanhol esteja em conformidade com os valores-limite fixados por força do artigo 3.° da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares (JO 1976, L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133), apesar das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° desta directiva, o Reino de Espanha não deu execução ao acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Espanha (C-92/96, Colect.,

* Língua do processo: espanhol.

p. I-505), e por esta razão não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.° CE, bem como, por outro lado, que seja ordenado ao Reino de Espanha que pague à Comissão, por depósito na conta «recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária compulsória de 45 600 euros por cada dia de mora na adopção das medidas necessárias para dar execução ao acórdão Comissão/Espanha, já referido, a partir do dia de prolação do acórdão no presente processo e até ao dia em que venha a ser dada execução ao acórdão Comissão/Espanha, já referido,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (tribunal pleno),

composto por: V. Skouris, presidente, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann e J. N. Cunha Rodrigues (relator), presidentes de secção, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 6 de Maio de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de Junho de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Julho de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 228.° CE, uma acção destinada, por um lado, a obter a declaração de que, ao não tomar as medidas necessárias para garantir que a qualidade das águas balneares interiores do território espanhol esteja em conformidade com os valores-limite fixados por força do artigo 3.° da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares (JO 1976, L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133; a seguir «directiva»), apesar das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° desta directiva, o Reino de Espanha não deu execução ao acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Espanha (C-92/96, Colect., p. I-505), e por esta razão não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.° CE, bem como, por outro lado, que seja ordenado ao Reino de Espanha que pague à Comissão, por depósito na conta «recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária compulsória de 45 600 euros por cada dia de mora na adopção das medidas necessárias para dar execução ao acórdão Comissão/ /Espanha, já referido, a partir do dia de prolação do acórdão no presente processo e até ao dia em que venha a ser dada execução ao acórdão Comissão/Espanha, já referido.

Regulamentação comunitária

2 A directiva destina-se, de acordo com o seu primeiro considerando, a proteger o ambiente e a saúde pública pela redução da poluição das águas balneares e sua protecção contra uma degradação posterior.

3 Nos seus artigos 2.° e 3.°, a directiva impõe aos Estados-Membros que fixem os valores aplicáveis às águas balneares no que respeita aos parâmetros físico-químicos e microbiológicos referidos no seu anexo, valores que não podem ser menos rigorosos que os mencionados na coluna I do mesmo anexo.

4 Segundo o artigo 4.°, n.° 1, da directiva, a qualidade das águas balneares deve satisfazer os valores fixados no artigo 3.° no prazo de dez anos após a notificação da directiva.

5 Uma vez que o artigo 395.° do Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (JO 1985, L 302, p. 23) não prevê, a favor do Reino de Espanha, qualquer derrogação no que respeita à directiva, a qualidade das águas balneares espanholas devia satisfazer os valores-limite fixados pela directiva a partir de 1 de Janeiro de 1986.

6 Nos termos do artigo 13.° da directiva, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/692/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1991, relativa à normalização e à racionalização dos relatórios sobre a aplicação de determinadas directivas respeitantes ao ambiente (JO L 377, p. 48):

«Anualmente, e pela primeira vez em 31 de Dezembro de 1993, os Estados-Membros transmitirão à Comissão um relatório sobre a aplicação da presente directiva durante esse ano. Esse relatório será elaborado com base num questionário ou num esquema elaborado pela Comissão de acordo com o procedimento previsto no artigo 6.° da Directiva 91/692/CEE. O questionário ou o esquema deve ser enviado aos Estados-Membros seis meses antes do início do período abrangido pelo relatório. O relatório deve ser enviado à Comissão antes de terminar o ano em questão.

A Comissão publicará um relatório comunitário sobre a aplicação da directiva num prazo de quatro meses a contar da recepção dos relatórios dos Estados-Membros.»

O acórdão Comissão/Espanha

7 Pelo acórdão Comissão/Espanha, já referido, o Tribunal de Justiça decidiu que, por não ter adoptado as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares interiores do território espanhol se torne conforme aos valores-limite fixados por força do artigo 3.° da directiva, o Reino de Espanha não cumprira as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 4.° da directiva.

O processo pré-contencioso

8 Por carta de 17 de Março de 1998, a Comissão recordou às autoridades espanholas a necessidade de dar cumprimento às obrigações decorrentes do acórdão Comissão/Espanha, já referido.

9 Em resposta, por cartas de 5, 11 e 19 de Junho de 1998 e de 5 Janeiro e 12 de Março de 1999, as autoridades espanholas informaram a Comissão das medidas adoptadas ou em curso de adopção para dar cumprimento a esse acórdão, entre as quais a execução de determinados projectos de tratamento das águas residuais urbanas no quadro do plano nacional de tratamento das águas, de 1995, a fiscalização, o acompanhamento e a punição dos despejos, bem como a proibição de tomar banho nas zonas identificadas como não conformes, a adopção de

determinadas medidas concretas e o início, em 1999, de um trabalho destinado a estudar as zonas de banho, os dejectos que afectavam as diferentes zonas, as características qualitativas das águas balneares e a influência dos dejectos em cada zona, bem como as soluções previstas e propostas em função das conclusões alcançadas.

10 Em 24 de Janeiro de 2000, a Comissão enviou ao Reino de Espanha, em aplicação do artigo 228.° CE, uma carta de notificação, considerando que ele não tinha tomado as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Espanha, já referido.

11 Por carta de 26 de Maio de 2000, as autoridades espanholas indicaram à Comissão que o Ministério do Ambiente encomendara um estudo sobre o estado das águas interiores destinadas ao banho e a sua conformidade com a directiva, o qual, segundo as referidas autoridades, devia estar terminado no decurso do ano de 2000. Indicaram ainda os objectivos e o âmbito do estudo, bem como o calendário das acções a empreender para dar cumprimento à directiva, que deveria estar terminado em 2005.

12 Considerando que estas medidas não permitiam demonstrar que tinha sido posto fim ao incumprimento, a Comissão remeteu ao Reino de Espanha, em 27 de Julho de 2000, por aplicação do artigo 228.° CE, um parecer fundamentado. Neste concluía que, não tendo cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 4.° da directiva, por não ter adoptado as medidas necessárias para que a qualidade das águas balneares interiores do território espanhol satisfizesse os valores-limite fixados nos termos do artigo 3.° da directiva, esse Estado-Membro não tinha executado o acórdão Comissão/Espanha, já referido, e por essa razão não cumprira as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 228.° CE. A Comissão recordava ao referido Estado-Membro que, se o litígio fosse submetido ao Tribunal de Justiça, ela proporia que este impusesse uma sanção pecuniária

compulsória. E fixava o prazo de dois meses para que o Reino de Espanha adoptasse as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado.

13 Em resposta a este parecer, o Governo espanhol enviou duas cartas, datadas de 26 e 27 de Setembro de 2000, informando a Comissão da existência de um plano de acção, do grau de conformidade da qualidade das águas balneares no decurso das estações balneares de 1998 e 1999 e da execução de um plano nacional de saneamento e tratamento das águas residuais urbanas.

14 Em 11 de Janeiro de 2001, teve lugar uma reunião entre o Ministério do Ambiente espanhol e a Direcção-Geral do Ambiente da Comissão, a fim de permitir ao Governo espanhol completar as informações relativas às referidas medidas.

15 Em 16 de Janeiro de 2001, o Ministro do Ambiente espanhol dirigiu ao membro da Comissão encarregado do ambiente uma carta pela qual transmitia um novo plano de acção e se comprometia a completar as acções necessárias no ano de 2003.

16 Em 26 de Março de 2001, as autoridades espanholas enviaram à Comissão um relatório elaborado pelo Ministério do Ambiente sobre o adiantamento das acções adoptadas para executar o acórdão Comissão/Espanha, já referido, bem como uma carta do Secretário de Estado encarregado das águas e das costas.

17 Considerando que o Reino de Espanha não tinha executado o referido acórdão, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Pedidos das partes

18 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, ao não tomar as medidas necessárias para garantir que a qualidade das águas balneares interiores do território espanhol esteja em conformidade com os valores-limite fixados por força do artigo 3.° da directiva, apesar das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° da referida directiva, o Reino de Espanha não deu execução ao acórdão Comissão/Espanha, já referido, e por esta razão não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.° CE;

— ordenar ao Reino de Espanha que pague à Comissão, por depósito na conta «recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária compulsória de 45 600 euros por cada dia de mora na adopção das medidas necessárias para dar execução ao acórdão Comissão/Espanha, já referido, a partir do dia de prolação do acórdão no presente processo e até ao dia em que venha a ser dada execução ao acórdão Comissão/Espanha, já referido;

— condenar o Reino de Espanha nas despesas.

19 O Reino de Espanha conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar a acção improcedente, no seu conjunto;

— a título subsidiário, julgar improcedente o pedido de pagamento de uma sanção pecuniária compulsória diária;

— a título ainda mais subsidiário, impor uma sanção pecuniária compulsória diária que não seja superior a 11 400 euros;

— em qualquer dos casos, condenar a Comissão nas despesas.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

20 Na sua petição, a Comissão alega, no que respeita à qualidade das águas balneares interiores do território espanhol, que a percentagem das zonas balneares que satisfaz os valores imperativos da directiva era de 73% quanto à época balnear de 1998, de 76,5% quanto à época balnear de 1999 e de 79,2% quanto à época balnear de 2000.

21 No decurso do processo, informou ainda o Tribunal de que a percentagem era de 80% quanto à época balnear de 2001 e de 85,1% quanto à época balnear de 2002.

22 O Reino de Espanha não contesta estes números, que resultam, aliás, de relatórios que ele próprio comunicou à Comissão por aplicação do artigo 13.° da directiva alterada.

23 O Reino de Espanha considera, no entanto, que a acção deve ser julgada improcedente por a Comissão não ter deixado decorrer um prazo suficiente para

poder concluir que o acórdão Comissão/Espanha, já referido, não tinha sido executado. Segundo ele, para executar integralmente o acórdão atrás referido era necessário, tendo em conta as especificidades da directiva e das águas espanholas, um prazo mais longo do que o concedido pela Comissão, que foi de 12 de Fevereiro de 1998, data da prolação do referido acórdão, até 27 de Setembro de 2000, data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado formulado no presente caso.

24 Com efeito, na maioria dos casos são necessárias várias épocas balneares para determinar as verdadeiras fontes da poluição e, uma vez detectado o problema, a solução requer a elaboração e a execução de planos de acção, quando não de longos programas de melhoria das práticas agrárias. A solução para os problemas da qualidade das águas balneares passa pela realização de trabalhos por vezes importantes que, por força das directivas comunitárias sobre contratos públicos, necessitam de diligências rigorosas. Além disso, há que ter em conta o grande número de zonas balneares declaradas pelas autoridades espanholas, bem como o facto de os rios não terem, em Espanha, um grande caudal, comparativamente com os cursos de água da maioria dos outros Estados-Membros. Em consequência, a Comissão deveria ter aguardado o termo da execução do calendário de acção que lhe foi entregue em resposta à carta de notificação, anunciado, num primeiro momento, para o fim do ano de 2005, como se refere na carta de 26 de Maio de 2000 das autoridades espanholas, e, num segundo momento, para 2003, como foi precisado na carta de 16 de Janeiro de 2001 do Ministro do Ambiente espanhol.

Apreciação do Tribunal

25 Pelo seu acórdão Comissão/Espanha, já referido, o Tribunal decidiu que, ao não adoptar as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares interiores do território espanhol se tornasse conforme aos valores-limite fixados por força do artigo 3.° da directiva, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° da mesma directiva.

26 Por força do artigo 228.°, n.° 1, CE, o Reino de Espanha devia tomar as medidas necessárias à execução desse acórdão.

27 O artigo 228.° CE não especifica o prazo dentro do qual deve ser dada execução a um acórdão. Todavia, segundo jurisprudência constante, o interesse na aplicação imediata e uniforme do direito comunitário impõe que essa execução seja iniciada imediatamente e concluída no mais breve prazo possível (acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, C-387/97, Colect., p. I-5047, n.° 82, e jurisprudência aí citada).

28 Segundo o artigo 228.°, n.° 2, CE, se o Estado-Membro não tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça no prazo fixado pela Comissão no seu parecer fundamentado, esta pode submeter o caso ao Tribunal de Justiça, indicando o montante da quantia fixa ou progressiva correspondente à sanção pecuniária a pagar pelo Estado-Membro que considerar adequada às circunstâncias.

29 Para o fazer, a Comissão deve avaliar as circunstâncias que se verificavam no termo do prazo por ela fixado no parecer fundamentado adoptado com base no artigo 228.°, n.° 2, primeiro parágrafo, CE.

30 Há que notar que, entre a prolação do acórdão Comissão/Espanha, já referido, e o termo do prazo fixado no caso vertente no parecer fundamentado, decorreram três épocas balneares. Mesmo que a execução do referido acórdão implique operações complexas e de grande fôlego, como alega o Governo espanhol, há que considerar que esse prazo era suficiente para tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 228.° CE.

31 As considerações invocadas pelo Governo espanhol, atinentes à complexidade e à duração das operações necessárias para executar o acórdão Comissão/Espanha, já referido, não podem, portanto, levar à improcedência da presente acção.

32 No que respeita às medidas tomadas pelo Reino de Espanha para executar o referido acórdão, as estatísticas mais recentes comunicadas ao Tribunal de Justiça indicam que a taxa de conformidade das águas balneares em questão aos valores imperativos fixados por força da directiva conheceu uma certa progressão, atingindo 85,1% no que se refere à época balnear de 2002. É no entanto pacífico que as águas balneares interiores do território espanhol ainda não satisfazem os referidos valores imperativos.

33 A Comissão observa ainda que o Governo espanhol reduziu, no decurso dos anos, o número das zonas balneares nas águas balneares interiores, sem justificar esta supressão. Segundo ela, foram suprimidas 39 zonas em 1998, 10 em 1999 e 14 em 2000. O número de zonas balneares nas águas balneares interiores passou de 302 em 1996 a 202 em 2000. O Reino de Espanha procurou, assim, executar o acórdão Comissão/Espanha, já referido, não pela melhoria da qualidade destas águas mas através de um artifício consistente em reduzir o número das referidas zonas.

34 Sem necessidade de pronúncia sobre a justeza deste argumento, basta realçar que, no caso vertente, ele não é pertinente para a declaração do incumprimento, uma vez que a Comissão baseou o presente recurso em números constantes dos seus relatórios anuais, referidos nos n.^{os} 20 e 21 do presente acórdão, os quais fazem abstracção das zonas retiradas da lista das zonas balneares.

35 Face ao conjunto das considerações precedentes, há que declarar que, ao não tomar as medidas necessárias para garantir que a qualidade das águas balneares interiores do território espanhol esteja em conformidade com os valores-limite fixados por força do artigo 3.° da directiva, apesar das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° da referida directiva, o Reino de Espanha não tomou todas as medidas necessárias à execução do acórdão Comissão/Espanha, já referido, e por esta razão não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.° CE.

Quanto à fixação da sanção pecuniária compulsória

Argumentos das partes

36 Baseando-se no método de cálculo que definiu nas suas comunicações 96/C 242/07, de 21 de Agosto de 1996, sobre a aplicação do artigo [228.°] do Tratado (JO C 242, p. 6), e 97/C 63/02, de 28 de Fevereiro de 1997, sobre o método de cálculo da sanção pecuniária compulsória prevista no artigo [228.°] do Tratado CE (JO C 63, p. 2), a Comissão propõe que o Tribunal de Justiça aplique ao Reino de Espanha uma sanção pecuniária compulsória de 45 600 euros por cada dia de mora para punir a inexecução do acórdão Comissão/Espanha, já referido, a partir do dia de prolação do acórdão no presente processo e até ao dia em que venha a ser dada execução ao acórdão Comissão/Espanha, já referido.

37 A Comissão considera que a condenação no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória é o instrumento mais apropriado para pôr termo, tão rapidamente quanto possível, a uma infracção verificada e que, no caso vertente, uma sanção pecuniária compulsória de 45 600 euros por dia de mora é adaptada à gravidade e à duração da infracção, tendo sempre em conta a necessidade de tornar a sanção efectiva. Este montante é calculado multiplicando uma base uniforme de 500 euros por um coeficiente de 4 (numa escala de 1 a 20) pela gravidade da infracção, um coeficiente de 2 (numa escala de 1 a 3) pela duração

da infracção e um coeficiente de 11,4 (baseado no produto interno bruto do Estado-Membro em causa e na ponderação dos votos no Conselho), que se considera representar a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa.

38 O Reino de Espanha alega que a sanção pecuniária compulsória diária não é um mecanismo adequado para se obter a execução do acórdão Comissão/Espanha, já referido. Essa sanção não deixaria de ser aplicável se o Estado-Membro tivesse adoptado todas as medidas necessárias à execução desse acórdão. Seria necessário esperar, até se dispor dos dados relativos à época balnear seguinte, para verificar se o resultado obtido era o desejado. A Comissão deveria ter examinado a oportunidade de propor uma sanção pecuniária compulsória anual, a ser paga em função da disponibilização dos resultados de cada época balnear. Não há qualquer sentido em impor uma sanção pecuniária compulsória diária para levar ao cumprimento de uma obrigação que só anualmente pode ser cumprida.

39 A título subsidiário, o Reino de Espanha sustenta que o montante da sanção pecuniária compulsória proposta é, de qualquer modo, excessivo. No que diz respeito ao coeficiente relativo à duração da infracção, o número reduzido de épocas balneares decorrido desde a prolação do acórdão Comissão/Espanha, já referido, justifica um coeficiente não de 2 mas de 1. Quanto ao coeficiente relativo à gravidade da infracção, há que tomar em conta o facto de que, aquando da entrega da petição relativa ao presente processo, a percentagem de conformidade das zonas balneares, no que se refere às águas balneares interiores do território espanhol, aos valores imperativos da directiva atingia 79,2%. É ainda necessário ter em conta que o Reino de Espanha não beneficiou do prazo de dez anos para a aplicação da directiva de que dispuseram os outros Estados-Membros. Tendo em conta estes dois elementos, o coeficiente relativo à gravidade da infracção deve ser reduzido de 4 para 2. Aplicando estas duas correcções ao cálculo da sanção pecuniária compulsória diária, o seu montante seria reduzido a 11 400 euros.

Apreciação do Tribunal

40 Uma vez que o Tribunal reconheceu que o Reino de Espanha não deu cumprimento ao seu acórdão Comissão/Espanha, já referido, pode condená-lo, por aplicação do artigo 228.°, n.° 2, terceiro parágrafo, CE, ao pagamento de uma quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária.

41 A este respeito, há que recordar que as propostas da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça, apenas constituindo uma base de referência útil. No exercício do seu poder de apreciação, compete ao Tribunal de Justiça fixar a quantia fixa ou progressiva correspondente a uma sanção pecuniária de modo que esta seja, por um lado, adaptada às circunstâncias e, por outro, proporcionada tanto ao incumprimento verificado como à capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (v., neste sentido, acórdão Comissão/Grécia, já referido, n.^{os} 89 e 90).

42 É claro que uma sanção pecuniária compulsória é susceptível de incitar o Estado-Membro infractor a pôr fim, no mais breve prazo, ao incumprimento verificado. Para a impor no caso concreto, é necessário examinar, em primeiro lugar, a periodicidade da sanção pecuniária compulsória proposta, em segundo lugar, o carácter constante ou degressivo do montante dessa sanção e, em terceiro lugar, o cálculo exacto do seu montante.

43 No que respeita à periodicidade da sanção proposta no caso vertente, há que recordar que, segundo o artigo 13.° da directiva alterada, a constatação do estado das águas balneares é feita numa base anual. Por força desta disposição, os Estados-Membros são obrigados a transmitir anualmente à Comissão um relatório sobre a aplicação da directiva. O relatório deve ser enviado à Comissão antes de terminar o ano em questão.

44 Daqui resulta que a eventual constatação do termo da infracção só pode ocorrer anualmente, aquando da apresentação desses relatórios.

45 Uma sanção pecuniária compulsória diária poderia, portanto, ser devida relativamente a um período no decurso do qual as exigências impostas pela directiva já tivessem sido atingidas, uma vez que só posteriormente seria possível verificar esse cumprimento da directiva. O Estado-Membro poderia, portanto, ser obrigado a pagar a sanção pecuniária compulsória quanto a períodos em que a infracção já não existiria, na realidade.

46 A sanção pecuniária compulsória deve assim ser aplicada não numa base diária mas numa base anual, na sequência da apresentação do relatório anual relativo à aplicação da directiva pelo Estado-Membro em causa.

47 No que respeita ao carácter constante do montante da sanção pecuniária compulsória proposto pela Comissão, há que notar que é particularmente difícil, para os Estados-Membros, obter uma execução completa da directiva, como referiu o advogado-geral nos n.^{os} 66 e 67 das suas conclusões.

48 Face a esta particularidade, é de considerar a possibilidade de o Estado-Membro demandado conseguir aumentar substancialmente o grau de execução da directiva sem, no entanto, conseguir uma execução completa a curto prazo. Se o montante da sanção pecuniária compulsória fosse constante, esta continuaria a ser exigível na sua totalidade enquanto o Estado-Membro em causa não desse integral aplicação à directiva.

49 Nestas condições, uma sanção que não tivesse em conta os progressos eventualmente realizados pelo Estado-Membro na execução das suas obrigações não seria adaptada às circunstâncias nem proporcionada ao incumprimento verificado.

50 Para que a sanção pecuniária compulsória seja adaptada às circunstâncias particulares do caso vertente e proporcionada ao incumprimento verificado, o seu montante deve ter em conta os progressos alcançados pelo Estado-Membro demandado na execução do acórdão Comissão/Espanha, já referido. Para este efeito, há que impor a este Estado o pagamento anual de um montante calculado em função da percentagem de zonas balneares das águas interiores espanholas ainda não tornadas conformes com os valores imperativos fixados nos termos da directiva.

51 O seu pagamento será devido a partir da verificação da qualidade das águas balneares atingida na primeira época balnear seguinte à prolação do presente acórdão e, sendo caso disso, no momento das constatações anuais seguintes.

52 No que respeita ao montante da sanção pecuniária compulsória, os critérios de base que devem ser tidos em conta são, em princípio, a duração da infracção, o seu grau de gravidade e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa (v. acórdão Comissão/Grécia, já referido, n.° 92).

53 No que se refere à duração da infracção, há que reconhecer que a execução, pelo Estado-Membro em causa, do acórdão Comissão/Espanha, já referido, é dificilmente realizável num breve espaço de tempo. No caso vertente, esta execução pressupõe a detecção dos problemas, a elaboração de planos de acção e a execução destes. Neste quadro, há que ter em conta, entre outras coisas, o facto de as directivas comunitárias sobre contratos públicos imporem nomeadamente que os cadernos de encargos sejam exaustivamente estabelecidos antes do

lançamento do processo de concurso, sem poderem ser modificados posteriormente. Além disso, essas directivas impõem às entidades adjudicantes determinados prazos irredutíveis e limitam estritamente a possibilidade de recorrer a procedimentos de urgência.

54 Face a estas considerações, há que concluir que o coeficiente de 2 (numa escala de 1 a 3) proposto pela Comissão para ter em conta a duração da infracção no caso vertente parece demasiado severo e que o coeficiente de 1,5 é mais apropriado.

55 No que se refere à gravidade da infracção, há que rejeitar o argumento do Governo espanhol de que se deverá ter em conta, para fixar a sanção pecuniária compulsória, o facto de 79,2% das zonas balneares em causa já satisfazerem os valores-limite da directiva no momento da propositura da presente acção. Resulta dos autos que a Comissão, na sua proposta, já teve em consideração o grau de execução da directiva atingido pelas autoridades espanholas ao melhorarem o grau de conformidade das águas em questão de 54,5% em 1992 a 79,2% em 2000.

56 Deve também rejeitar-se o argumento do Governo espanhol de que não beneficiou dos dez anos concedidos aos outros Estados-Membros para aplicar a directiva. Com efeito, o Reino de Espanha podia ter pedido um período transitório para a aplicação da directiva aquando da sua adesão às Comunidades Europeias. Não o tendo feito, não pode actualmente invocar a sua inacção para reclamar um redução da sanção pecuniária compulsória.

57 Deve ainda recordar-se que a conformidade das águas balneares com os valores-limite da directiva se destina a proteger a saúde pública e o ambiente. Na medida em que o incumprimento verificado no n.º 35 do presente acórdão

pode pôr em perigo a saúde do homem e causar prejuízo ao ambiente, ela é sem dúvida importante.

58 Tendo em conta estes elementos, o coeficiente de 4 (numa escala de 1 a 20) proposto pela Comissão reflecte adequadamente o grau de gravidade da infracção.

59 A proposta da Comissão de multiplicar o montante de base pelo coeficiente de 11,4 baseado no produto interno bruto do Reino de Espanha e pelo número de votos de que este dispõe no Conselho constitui um modo apropriado de reflectir a capacidade de pagamento desse Estado-Membro, mantendo simultaneamente um distanciamento razoável entre os diversos Estados-Membros (v. acórdão Comissão/Grécia, já referido, n.° 88).

60 A multiplicação do montante de base de 500 euros pelos coeficientes de 11,4 (quanto à capacidade de pagamento), de 4 (quanto à gravidade da infracção) e de 1,5 (quanto à duração da infracção) leva a um montante de 34 200 euros por dia, ou seja, 12 483 000 euros por ano. Uma vez que este montante se baseia na consideração de que 20% das zonas balneares em causa não estavam em conformidade com os valores-limite da directiva, há que dividi-lo por 20 para obter o montante correspondente a 1% das zonas não conformes, assim se obtendo 624 150 euros por ano.

61 Far-se-á, portanto, uma justa apreciação das circunstâncias particulares do caso vertente ao fixar o montante da sanção pecuniária compulsória em 624 150 euros por ano e por unidade percentual das zonas balneares não conformes com os valores-limite da directiva.

62 Em consequência, há que condenar o Reino de Espanha a pagar à Comissão, por depósito na conta «recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária compulsória de 624 150 euros por ano e por unidade percentual das zonas balneares das águas interiores espanholas cuja não conformidade com os valores-limite fixados por força da directiva tenha sido verificada quanto ao ano em questão, a contar da verificação da qualidade das águas balneares atingida na primeira época balnear posterior à prolação do presente acórdão e até ao ano em que se verifique a plena execução do acórdão Comissão/Espanha, já referido.

Quanto às despesas

63 Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha nas despesas e tendo este sido vencido no essencial, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (tribunal pleno)

decide:

1) **Ao não tomar as medidas necessárias para garantir que a qualidade das águas balneares interiores do território espanhol esteja em conformidade com os**

valores-limite fixados por força do artigo 3.º da Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares, apesar das obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º desta directiva, o Reino de Espanha não tomou todas as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Espanha (C-92/96), e por esta razão não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º CE.

2) O Reino de Espanha é condenado a pagar à Comissão das Comunidades Europeias, por depósito na conta «recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária compulsória de 624 150 euros por ano e por unidade percentual das zonas balneares das águas interiores espanholas cuja não conformidade com os valores-limite fixados por força da Directiva 76/160 tenha sido verificada quanto ao ano em questão, a contar da verificação da qualidade das águas balneares atingida na primeira época balnear posterior à prolação do presente acórdão e até ao ano em que se verifique a plena execução do acórdão Comissão/Espanha, já referido.

3) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.

Skouris Timmermans Gulmann

Cunha Rodrigues Edward La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Novembro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris