

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

30 de Janeiro de 2003 *

No processo C-226/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por H. C. Støvlbæk, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino da Dinamarca, representado por J. Molde e J. Bering Liisberg, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar as medidas necessárias para assegurar a qualidade das águas balneares em conformidade com os valores-limite fixados pela Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares (JO 1976, L 31, p. 1;

* Língua do processo: dinamarquês.

EE 15 F1 p. 133), e ao não respeitar a frequência mínima das colheitas de amostras imposta pela directiva, o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, R. Schintgen, C. Gulmann, V. Skouris e J. N. Cunha Rodrigues (relator), juízes,

advogado-geral: J. Mischo,

secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 19 de Setembro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Outubro de 2002,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Junho de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não adoptar as medidas necessárias para assegurar a qualidade das águas balneares em conformidade com os valores-limite fixados pela 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»), e ao não respeitar a frequência mínima das colheitas de amostras imposta pela directiva, o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da referida directiva.

Quadro jurídico

- 2 O artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da directiva dispõe:

«Na aceção da presente directiva, entende-se por:

- a) ‘Águas balneares’ — as águas, no seu total ou em parte, doces, correntes ou estagnadas, assim como a água do mar nas quais o banho:

— é expressamente autorizado pelas autoridades competentes de cada Estado-Membro,

ou

— não é proibido e é habitualmente praticado por um número considerável de banhistas.»

- 3 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da directiva, «[o]s Estados-Membros fixarão, para todas as zonas balneares ou para cada uma delas, os valores aplicáveis às águas balneares no que respeita aos parâmetros indicados no anexo».
- 4 O artigo 3.º, n.º 2, da directiva prevê que «[o]s valores fixados por força do n.º 1 não podem ser menos rigorosos que os indicados na coluna I do anexo». No anexo da directiva figuram 19 parâmetros, bem como valores-limite imperativos relativos à maioria desses parâmetros.
- 5 Resulta do artigo 4.º, n.º 1, da directiva que os Estados-Membros eram obrigados a tomar as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares estivesse em conformidade com os valores-limite fixados nos termos do artigo 3.º da referida directiva, no prazo de dez anos após a sua notificação.

6 Nos termos do artigo 5.º da directiva:

«1. Para a aplicação do artigo 4.º, as águas balneares serão declaradas em conformidade com os parâmetros que se lhes referem:

se amostras destas águas, recolhidas com a frequência prevista no anexo, num mesmo local, mostrarem que as águas estão conformes aos valores dos parâmetros respeitantes à qualidade da água em questão em:

- 95% das amostras, no caso dos parâmetros conformes aos especificados na coluna I do anexo,
- 90% das amostras nos outros casos, excepto para os parâmetros ‘coliformes totais’ e ‘coliformes fecais’, para os quais a percentagem das amostras pode ser de 80%;

e se, para os 5%, 10% ou 20% das amostras que, segundo o caso, não estão conformes:

- a água não se afastar de mais de 50% do valor dos parâmetros em questão, com excepção dos parâmetros microbiológicos, o pH e o oxigénio dissolvido,

— as amostras de água recolhidas consecutivamente, com uma frequência estatisticamente adequada, não se afastarem dos valores dos parâmetros correspondentes.

2. Os desvios relativamente aos valores referidos no artigo 3.º não são tomados em consideração na dedução das percentagens previstas no n.º 1 quando são consequência de inundações, catástrofes naturais ou de condições meteorológicas excepcionais.»

7 O artigo 6.º, n.º 1, da directiva dispõe que as autoridades competentes dos Estados-Membros realizarão as colheitas de amostras, cuja frequência mínima está fixada no anexo.

8 O artigo 8.º prevê eventuais derrogações à directiva:

a) para certos parâmetros assinalados com (O) no anexo, devido a circunstâncias meteorológicas excepcionais; e

b) quando as águas balneares estejam sujeitas a um enriquecimento natural em certas substâncias que faça com que sejam excedidos os limites fixados no anexo.

9 Nos termos dos terceiro e quarto parágrafos da mesma disposição, essas derrogações não podem em caso algum negligenciar os imperativos de protecção

da saúde pública e, quando um Estado-Membro recorre a uma derrogação, deve imediatamente informar desse facto a Comissão, «especificando os motivos e os prazos».

- 10 O artigo 13.º da directiva, na redacção resultante da 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), prevê que, anualmente, os Estados-Membros transmitirão à Comissão um relatório sobre a aplicação da directiva durante esse ano. Esse relatório deve ser enviado à Comissão antes de terminar o ano em questão.
- 11 A directiva foi notificada ao Reino da Dinamarca em 10 de Dezembro de 1975.

Os factos e o processo pré-contencioso

- 12 O Governo dinamarquês enviou à Comissão os relatórios relativos à aplicação da directiva em relação às épocas balneares de 1995, 1996, 1997 e 1998. A Comissão verificou neles várias lacunas na aplicação da directiva. Por conseguinte, por notificação de incumprimento de 4 de Agosto de 1999, chamou a atenção do referido governo para esses incumprimentos, convidando-o a comunicar-lhe as suas observações a este respeito.
- 13 O Governo dinamarquês respondeu por ofício de 1 de Outubro de 1999, expondo as medidas adoptadas em caso de desvio relativamente aos valores-limite fixados pela directiva.

- 14 A Comissão considerou que o Governo dinamarquês não tinha adoptado as medidas necessárias para assegurar a qualidade das suas águas balneares em conformidade com os valores-limite fixados pela directiva e para respeitar a frequência mínima das colheitas de amostras. Por conseguinte, em 7 de Abril de 2000, enviou um parecer fundamentado ao Reino da Dinamarca, constatando o incumprimento dos artigos 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da directiva e convidando esse Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para cumprir o referido parecer no prazo de dois meses a contar da sua notificação.
- 15 O Governo dinamarquês respondeu por ofícios de 7 e 8 de Junho de 2000, referindo a acção implementada na Dinamarca para o melhoramento geral da purificação das águas residuais e da qualidade das águas e descrevendo especificamente as medidas adoptadas nos últimos vinte anos relativamente a diferentes fontes de poluição das águas balneares.
- 16 No entanto, a Comissão considerou que o incumprimento referido no parecer fundamentado persistia e propôs a presente acção.

A acção

Quanto à acusação relativa à qualidade das águas balneares

Argumentos das partes

- 17 Especificando que a presente acção apenas diz respeito aos anos de 1995 a 1998, a Comissão sustenta que a qualidade das águas balneares dinamarquesas não

estava em total conformidade com os valores-limite imperativos fixados pela directiva durante cada um dos anos de 1995 a 2000. A percentagem de conformidade desses anos pode ser traçada no seguinte quadro:

Ano	Conformidade, expressa em percentagem, com os valores imperativos	
	Água do mar	Água doce
1995	91,1	82,9
1996	97,2	88,5
1997	95,4	87,5
1998	94,3	90,3
1999	92,7	93,8
2000	95,8	92,2

- ¹⁸ Na contestação, o Governo dinamarquês contesta o cálculo da percentagem de conformidade efectuado pela Comissão, pelas seguintes razões. Em primeiro lugar, os desvios, na sua grande maioria, deveriam ser caracterizados como «fortuitos», podendo a sua causa ser de origem animal, e ocorrem inopinadamente, sob a forma de desvios isolados, disseminados em diferentes zonas balneares. Em segundo lugar, o método de cálculo da Comissão não teve em consideração as medidas tomadas para impedir desvios concretos, nomeadamente, as proibições de banhos. Com efeito, das 1 300 estações balneares existentes na Dinamarca, anualmente, em 15 a 17 delas, são proibidos formalmente os banhos no período estival. Em terceiro lugar, o cálculo dos desvios efectuado pela Comissão assenta em valores válidos para um único ano de cada vez. Este método de cálculo contribui para dar uma imagem estatística deformada da qualidade das águas balneares dinamarquesas e não tem qualquer apoio na directiva.

- 19 Observando também, como a Comissão, que o presente processo apenas é respeitante aos anos de 1995 a 1998, o Governo dinamarquês apresentou o seguinte quadro da conformidade das águas balneares dinamarquesas com os valores-limite imperativos relativos aos anos de 1995 a 2000. Neste quadro, os valores foram corrigidos para ter em consideração os desvios fortuitos, a comunicação de informações erradas e as proibições de banhos:

Ano	Conformidade, expressa em percentagem, com os valores imperativos	
	Água do mar	Água doce
1995	95,6	85,6
1996	99,3	90,3
1997	98,8	91,1
1998	98,8	92,1
1999	98,4	94,7
2000	98,7	94,8

- 20 Durante o período compreendido entre 1995 e 1998, teria havido no total 140 desvios, repartidos por 130 estações balneares, dos quais 82 são imputáveis a casos fortuitos (devido, nomeadamente, a aves ou outros animais). O Governo dinamarquês sustenta que 30 outros desvios são devidos às águas usadas e, nesses casos, foram adoptadas medidas para os evitar. Nos restantes 28 casos, a estação balnear em causa foi posta em observação. De resto, os dados relativos aos anos de 1999 e 2000 confirmam que, de modo geral, se trata de desvios fortuitos.

- 21 O Governo dinamarquês considera que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a directiva impõe aos Estados-Membros uma obrigação de resultado e que estes últimos devem adoptar todas as medidas necessárias para lhe dar

cumprimento. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça teria deixado aberta a possibilidade de os desvios poderem ser compatíveis com a directiva desde que se justifique uma impossibilidade absoluta.

- 22 Segundo o referido governo, os desvios devidos aos dejectos de aves ou de outros animais, ou a súbitas e fortes precipitações, são fortuitos, razão pela qual é impossível prever o local onde acontecem. Esses desvios são relativos a circunstâncias gerais que tornam impossível o cumprimento da directiva. O Governo dinamarquês considera que a maioria das infracções que ocorreram de 1995 a 1998 resultam de desvios fortuitos — de origem natural — absolutamente impossíveis de impedir de forma eficaz.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 23 Em primeiro lugar, há que recordar a jurisprudência constante segundo a qual a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdãos de 11 de Setembro de 2001, Comissão/França, C-220/99, Colect., p. I-5831, n.º 33, e de 30 de Maio de 2002, Comissão/Itália, C-323/01, Colect., p. I-4711, n.º 8). Daqui resulta que, no caso em apreço, há que apreciar a existência dos alegados incumprimentos apenas em relação às épocas balneares de 1995 a 1998.
- 24 Saliente-se que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da directiva, os Estados-Membros são obrigados a adoptar as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados nos termos do artigo 3.º da referida directiva (v. acórdãos de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Espanha, C-92/96, Colect., p. I-505, n.º 27, e de 25 de Maio de 2000, Comissão/Bélgica, C-307/98, Colect., p. I-3933, n.º 48).

- 25 A este respeito, há que precisar que a conformidade da qualidade das águas balneares com os valores-limite fixados pela directiva deve ser avaliada anualmente e não numa base plurianual, como sustenta o Governo dinamarquês. Com efeito, na versão resultante da Directiva 91/692, o artigo 13.º da directiva impõe aos Estados-Membros que enviem anualmente à Comissão um relatório sobre a aplicação dessa directiva no que diz respeito ao ano em causa. O objectivo da protecção da saúde pública prosseguido pela directiva não pode contentar-se com um prazo de vários anos durante os quais seria permitido aos Estados-Membros não agir. Esta interpretação é confirmada pelo n.º 34 do acórdão de 8 de Junho de 1999, Comissão/Alemanha (C-198/97, Colect., p. I-3257), no qual o Tribunal de Justiça decidiu que um só caso de desvio relativamente aos valores-limite numa única época é suficiente para constituir uma infracção à directiva.
- 26 A directiva impõe aos Estados-Membros que ajam no sentido de que, anualmente, 100% das suas zonas balneares estejam em conformidade com os valores-limite imperativos especificados na coluna I do anexo da directiva. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da directiva, as águas balneares serão declaradas em conformidade com esses parâmetros se uma certa percentagem das amostras dessas águas, recolhidas com a frequência prevista no anexo da directiva, estiver em conformidade com os valores por ela exigidos.
- 27 Resulta dos valores invocados pela Comissão na acção que, relativamente a cada um dos anos de 1995 a 1998, uma certa percentagem das zonas balneares dinamarquesas, tanto em água do mar como em água doce, não estava em conformidade com os valores-limite imperativos fixados pela directiva.
- 28 O Governo dinamarquês contesta os valores invocados pela Comissão e propõe corrigi-los para ter em consideração os efeitos dos desvios que qualifica de «fortuitos», os erros de transmissão dos dados e as proibições de banhos. Daí

resultariam valores demonstrando percentagens de conformidade com os referidos valores-limite imperativos mais elevadas do que as invocadas pela Comissão.

- 29 Apesar disso, mesmo considerando os valores sugeridos pelo Estado-Membro demandado, deve-se declarar que, relativamente a cada um dos anos de 1995 a 1998, uma certa percentagem das águas balneares dinamarquesas, quer em água do mar quer em água doce, não está em conformidade com os valores-limite imperativos fixados pela directiva. Daqui resulta que está provado o incumprimento no que respeita à acusação relativa à qualidade das águas balneares dinamarquesas, sem que seja necessário examinar o mérito das correcções propostas pelo Governo dinamarquês.

Quanto à acusação relativa à frequência da colheita de amostras

- 30 A Comissão alega que, em sete zonas balneares, a frequência mínima de colheita de amostras, tal como decorre da interpretação conjugada do artigo 6.º, n.º 1, e do anexo da directiva, não foi respeitada durante o período compreendido entre 1995 e 1998.
- 31 O Governo dinamarquês não contesta esta afirmação, mas alega que, anualmente, o incumprimento apenas é respeitante a 0,2% das 1 300 estações balneares dinamarquesas. Acrescenta que as colheitas de amostras insuficientemente numerosas não disfarçaram, no plano local, uma diminuição da qualidade das águas balneares e que as autoridades dinamarquesas remediaram esses defeitos velando no sentido de não se reproduzirem no futuro. Considera, por conseguinte, que a insuficiência do número de colheitas de amostras no plano local está no limite *de minimis* e que, deste modo, não há infracção à directiva se se considerar a finalidade desta última.

- 32 Deve-se observar que o incumprimento censurado ao Governo dinamarquês tem um alcance reduzido e consequências práticas pouco relevantes. No entanto, como o Tribunal de Justiça decidiu (v. acórdãos de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, C-209/89, Colect., p. I-1575, n.ºs 6 e 19, bem como de 29 de Março de 2001, Comissão/França, C-404/99, Colect., p. I-2667, n.º 51), a acção de incumprimento tem natureza objectiva e, em consequência, existe incumprimento das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do Tratado ou do direito derivado, seja qual for a amplitude ou a frequência das situações reprovadas.
- 33 Daqui decorre que, no caso em apreço, existe incumprimento no que diz respeito à acusação relativa à frequência da colheita de amostras.
- 34 Por conseguinte, há que declarar que, ao não adoptar, nos anos de 1995 a 1998, as medidas necessárias para assegurar que a qualidade das suas águas balneares estivesse em conformidade com os valores-limite imperativos fixados pela directiva e ao não respeitar, durante os mesmos anos, a frequência mínima da colheita de amostras imposta por esta directiva, o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da referida directiva.

Quanto às despesas

- 35 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Dinamarca e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) Ao não adoptar, nos anos de 1995 a 1998, as medidas necessárias para assegurar que a qualidade das suas águas balneares estivesse em conformidade com os valores-limite imperativos fixados pela Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, relativa à qualidade das águas balneares, e ao não respeitar, durante os mesmos anos, a frequência mínima da colheita de amostras imposta por esta directiva, o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da referida directiva.
- 2) O Reino da Dinamarca é condenado nas despesas.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Skouris

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Janeiro de 2003.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet