



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

17 de outubro de 2013*

«Incumprimento de Estado — Diretiva 91/271/CEE — Tratamento das águas residuais urbanas — Acórdão do Tribunal de Justiça que declara um incumprimento — Inexecução — Artigo 260.º TFUE — Sanções pecuniárias — Aplicação de uma quantia fixa e de uma sanção pecuniária compulsória»

No processo C-533/11,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 260.º TFUE, entrada em 19 de outubro de 2011,

Comissão Europeia, representada por G. Wils, A. Marghelis e S. Pardo Quintillán, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado por C. Pochet e T. Materne, na qualidade de agentes, assistidos por M. Neumann, A. Lepière, E. Gillet, J. Bouckaert e H. Viaene, avocats,

demandado,

apoiado por:

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por C. Murrell, na qualidade de agente, assistida por D. Anderson, QC,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, E. Juhász (relator), A. Rosas, D. Šváby e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 18 de abril de 2013,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

* Língua do processo: francês.

profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua ação, a Comissão Europeia pede inicialmente ao Tribunal de Justiça que:
 - declare que, não tendo adotado as medidas necessárias à execução do seu acórdão de 8 de julho de 2004, Comissão/Bélgica (C-27/03), o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE;
 - condene o Reino da Bélgica no pagamento à Comissão de uma sanção pecuniária compulsória no montante de 55 836 euros por dia de mora na execução do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, a contar do dia da prolação do acórdão no presente processo, até ao dia em que o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, seja executado;
 - condene o Reino da Bélgica no pagamento à Comissão de uma quantia fixa diária de 6 240 euros, a contar do dia em que foi proferido o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, até ao dia da prolação do acórdão no presente processo ou até ao dia em que o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, for executado, se a sua execução preceder aquela prolação.
- 2 Na audiência, ao considerar os elementos de informação que recebeu após 4 de maio de 2012, data da réplica no presente processo, a Comissão alterou o seu pedido. Assim, pediu ao Tribunal de Justiça a condenação do Reino da Bélgica no pagamento de:
 - uma sanção pecuniária compulsória de 4 722 euros por dia de mora na execução do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, a contar do dia da prolação do acórdão no presente processo, cujo montante deve ser calculado com base em períodos de seis meses, deduzindo do total relativo a esse período uma percentagem correspondente à proporção que represente o número de equivalentes de população (a seguir «e. p.») cuja situação tenha sido regularizada em conformidade com o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, até ao fim desse período relativamente ao número de e. p. que não sejam conformes com o presente acórdão no dia da sua prolação;
 - uma quantia fixa diária de 6 168 euros a contar do dia da prolação do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, até ao dia da prolação do acórdão no presente processo ou até ao dia em que o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, tenha sido inteiramente executado se esta data for anterior.

Quadro jurídico

- 3 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L 135, p. 40), conforme alterada pela Diretiva 98/15/CE da Comissão, de 27 de fevereiro de 1998 (JO L 67, p. 29, a seguir «Diretiva 91/271»), regula a recolha, o tratamento e a descarga de águas residuais urbanas e o tratamento e descarga de águas residuais de determinados setores industriais. Tem por objetivo proteger o ambiente dos efeitos nefastos das referidas descargas de águas residuais urbanas.
- 4 O artigo 2.º da referida diretiva define as «águas residuais urbanas» como «as águas residuais domésticas ou a mistura de águas residuais domésticas com águas residuais industriais e/ou águas de escoamento pluvial».
- 5 Esse mesmo artigo define igualmente o e. p. como «a carga orgânica biodegradável com uma carência bioquímica de oxigénio de cinco dias (CBO 5) a 60 gramas de oxigénio por dia».

6 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/271:

«Os Estados-Membros devem garantir que todas as aglomerações disponham de sistemas coletores das águas residuais urbanas:

— o mais tardar até 31 de dezembro de 2000, quanto às aglomerações com um equivalente de população (e. p.) superior a 15 000

e

— o mais tardar até 31 de dezembro de 2005, quanto às aglomerações com um e. p. entre 2 000 e 15 000.

No que diz respeito às águas residuais urbanas lançadas em águas recetoras consideradas ‘zonas sensíveis’ nos termos do artigo 5.º, os Estados-Membros devem assegurar a existência de sistemas coletores, o mais tardar até 31 de dezembro de 1998, quanto às aglomerações com um e. p. superior a 10 000.

[...]»

7 O artigo 4.º da Diretiva 91/271 enuncia, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem garantir que as águas residuais urbanas lançadas nos sistemas coletores sejam sujeitas, antes da descarga, a um tratamento secundário ou processo equivalente, nas seguintes condições:

— o mais tardar até 31 de dezembro de 2000, quanto a todas as descargas a partir de aglomerações com um e. p. superior a 15 000,

— o mais tardar até 31 de dezembro de 2005, quanto às descargas a partir de aglomerações com um e. p. situado entre 10 000 e 15 000,

— o mais tardar até 31 de dezembro de 2005, quanto às descargas em água doce e estuários a partir de aglomerações com um e. p. situado entre 2 000 e 10 000.»

8 O artigo 5.º da Diretiva 91/271 dispõe:

«1. Para efeitos do n.º 2, os Estados-Membros devem identificar, até 31 de dezembro de 1993, as zonas sensíveis de acordo com os critérios estabelecidos no anexo II.

2. Os Estados-Membros devem garantir que, antes de serem lançadas em zonas sensíveis, as águas residuais urbanas que entrem nos sistemas coletores sejam sujeitas a um tratamento mais rigoroso que aquele a que se refere o artigo 4.º, o mais tardar a partir de 31 de dezembro de 1998, quanto a todas as descargas a partir de aglomerações com um e. p. superior a 10 000.

[...]

4. Em alternativa, não será necessária a aplicação dos requisitos para as estações de tratamento individuais constantes dos n.ºs 2 e 3 às zonas sensíveis onde possa ser comprovado que a percentagem mínima de redução da carga total em todas as estações de tratamento de águas residuais urbanas dessa zona é, pelo menos, de 75% quanto ao fósforo total e, pelo menos, de 75% quanto ao azoto total.

5. As descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas que se encontrem situadas nas zonas relevantes de captação de zonas sensíveis e contribuam para a poluição dessas zonas ficarão sujeitas ao disposto nos n.ºs 2, 3 e 4.

[...]»

- 9 O artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 91/271 estabelece que, até de 31 de dezembro de 1993, os Estados-Membros devem proceder à elaboração de um programa de aplicação da Diretiva 91/271 e, até de 30 de junho de 1994, devem fornecer à Comissão informações sobre o programa.
- 10 Nos termos do artigo 17.º, n.º 4, da Diretiva 91/271, os métodos e as fórmulas a adotar para a transmissão de informações sobre os programas nacionais são determinados segundo o procedimento previsto no artigo 18.º da referida diretiva.
- 11 Para o efeito, a Comissão adotou a Decisão 93/481/CEE, de 28 de julho de 1993, relativa às fórmulas de apresentação dos programas nacionais previstas no artigo 17.º da Diretiva 91/271 (JO L 226, p. 23), que fixa as fórmulas de apresentação que os Estados-Membros devem utilizar para o estabelecimento do seu relatório final relativo ao seu programa nacional de aplicação da Diretiva 91/271.

Acórdão Comissão/Bélgica

- 12 No dispositivo do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que, não tendo adotado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à integral execução dos artigos 3.º, 5.º e 17.º da Diretiva 91/271, este último lido em conjugação com os artigos 3.º e 4.º desta diretiva, bem como da Decisão 93/481, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 226.º CE assim como das referidas diretiva e decisão.
- 13 O Tribunal de Justiça declarou, assim, que o Reino da Bélgica tinha violado as referidas disposições, uma vez que 114 aglomerações da Região da Flandres, 60 aglomerações da Região da Valónia e a Região de Bruxelas-Capital não deram cumprimento às exigências da Diretiva 91/271.

Procedimento pré-contencioso

- 14 No âmbito da fiscalização da execução do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, a Comissão pediu ao Reino da Bélgica para descrever as medidas que tencionava tomar a fim de dar cumprimento ao referido acórdão. À luz das respostas relativas às três regiões belgas, a Comissão enviou a esse Estado-Membro, em primeiro lugar, uma notificação para cumprir, de 30 de janeiro de 2006, nos termos do artigo 228.º CE (atual artigo 260.º TFUE), na medida em que um número muito elevado de aglomerações da Região da Valónia e da Região da Flandres, bem como da Região de Bruxelas-Capital, não dispunham ainda de sistemas coletores e de estações de tratamento das águas residuais urbanas. Além disso, a Comissão considerava que não era possível verificar se as estações de tratamento situadas na Região da Flandres funcionavam em conformidade com as exigências da Diretiva 91/271.
- 15 Em segundo lugar, enviou ao referido Estado uma notificação para cumprir complementar, de 23 de outubro de 2007, pelo facto de um número ainda elevado de aglomerações da Região da Valónia e da Região da Flandres, bem como a Região de Bruxelas-Capital, não respeitarem as disposições da Diretiva 91/271.
- 16 Na sequência das respostas relativas às três regiões, a Comissão enviou, em terceiro lugar, ao Reino da Bélgica, um parecer fundamentado ao abrigo do artigo 228.º CE, datado de 26 de junho de 2009, pelo facto de 20 aglomerações flamengas não respeitarem o artigo 5.º da Diretiva 91/271 e de 50 aglomerações da Valónia assim como a Região de Bruxelas-Capital não terem ainda executado o

acórdão Comissão/Bélgica, já referido, tanto no que diz respeito à obrigação de dispor de um sistema coletor completo das águas residuais urbanas como à obrigação de prever um tratamento das referidas águas após a sua recolha, obrigações previstas, respetivamente, nos artigos 3.º e 5.º da Diretiva 91/271. No seu parecer fundamentado, a Comissão pediu ao Reino da Bélgica que adotasse as medidas exigidas para dar cumprimento a esse parecer fundamentado, no prazo de dois meses a contar da receção do mesmo.

- 17 Segundo a Comissão, resultava da análise das respostas das autoridades belgas ao parecer fundamentado de 26 de junho de 2009, bem como das suas comunicações ulteriores, que o referido Estado-Membro não tinha, até à propositura da presente ação por incumprimento, executado plenamente o acórdão Comissão/Bélgica, já referido. Com efeito, uma aglomeração flamenga não respeitava o disposto no artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 91/271 e 21 aglomerações da Valónia assim como a Região de Bruxelas-Capital não respeitavam o disposto nos artigos 3.º e/ou 5.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 91/271.
- 18 Nestas condições, a Comissão decidiu intentar a presente ação.
- 19 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de abril de 2012, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte foi admitido a intervir em apoio dos pedidos do Reino da Bélgica.

Desenvolvimentos no decurso do presente processo

- 20 Antes de mais, há que referir que, na réplica, a Comissão circunscreveu ainda mais o objeto do litígio e pediu que o incumprimento seja declarado apenas em relação a treze aglomerações da Valónia e à Região de Bruxelas-Capital.
- 21 Por carta de 4 de março de 2013, o Tribunal de Justiça pediu ao Governo belga e à Comissão que fornecessem, antes de 8 de abril de 2013, inclusive, informações sobre o estado exato da execução do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, em 1 de abril de 2013, indicando as aglomerações, incluindo os valores e. p. correspondentes, em que a recolha, o tratamento e a descarga de águas residuais urbanas não dão ainda cumprimento às disposições da Diretiva 91/271. Essas informações deviam indicar, igualmente, as proporções dos totais em número de aglomerações e em valor e. p., relativamente aos totais das aglomerações e dos valores e. p. não conformes no dia da prolação do acórdão Comissão/Bélgica, já referido.
- 22 Na audiência, a Comissão reconheceu que, na sequência das informações que recebeu após 4 de maio de 2012, data da réplica no presente processo, as medidas suscetíveis de dar cumprimento às obrigações decorrentes do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, não tinham sido adotadas relativamente a apenas cinco aglomerações.
- 23 Duas dessas cinco aglomerações, a saber, Amay e Malmedy, não respeitam os artigos 3.º, n.º 1, e 5.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 91/271. As três outras, a saber, Herve, Bastogne-Rhin e Liège-Sclessin, não respeitam, quanto a elas, o artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 91/271. O conjunto dessas aglomerações representa um total de 225 710 e. p. não conformes.
- 24 A Comissão considera que, para as aglomerações de Amay e de Herve, o Reino da Bélgica não forneceu dados relativos à qualidade das descargas nos termos dos quadros 1 e 2 do anexo I da Diretiva 91/271. Para as três outras aglomerações, a saber, Bastogne-Rhin, Liège-Sclessin e Malmedy, esse Estado-Membro não forneceu dados relativos à qualidade das descargas na aceção dos quadros 1 e 2 do anexo I da Diretiva 91/271 durante um período suficientemente longo.
- 25 Em face desses elementos, a Comissão alterou os seus pedidos, como foi exposto no n.º 2 do presente acórdão.

Quanto ao incumprimento

Argumentos das partes

- 26 No que respeita ao incumprimento alegado, a Comissão recorda que, de acordo com o disposto no artigo 260.º, n.º 1, TFUE, quando o Tribunal de Justiça declara que um Estado-Membro não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado FUE, esse Estado deve tomar as medidas que a execução do acórdão do Tribunal de Justiça implica. Quanto ao prazo no qual deve ser dada execução a esse acórdão, a Comissão precisa que é jurisprudência constante que o interesse na aplicação imediata e uniforme do direito da União impõe que essa execução seja iniciada imediatamente e concluída no mais breve prazo possível (acórdão de 9 de dezembro de 2008, Comissão/França, C-121/07, Colet., p. I-9159, n.º 21 e jurisprudência referida).
- 27 O Reino da Bélgica considera que, depois do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, as Regiões da Flandres, da Valónia e de Bruxelas-Capital encetaram planos de investimentos muito importantes para garantir a execução desse acórdão.
- 28 Assim, na data da audiência, todas essas aglomerações dispunham de sistemas de tratamento e davam assim cumprimento ao referido acórdão. O litígio só diz respeito à prova deste cumprimento relativamente a cinco aglomerações situadas na Região da Valónia.
- 29 O Reino Unido considera que a Comissão deve prever, no âmbito de projetos de infraestruturas de grande dimensão, como os que estão em causa no caso em apreço, um prazo de execução razoável, considerando um conjunto de parâmetros, como a conceção do projeto, a realização técnica deste ou a natureza das disposições regulamentares que importa cumprir. A Comissão deve também, se for caso disso, tomar em consideração eventos supervenientes que não são imputáveis ao Estado-Membro em causa, como os casos de catástrofes naturais. Entre os elementos que permitem apreciar o caráter razoável ou não de um prazo encontram-se os procedimentos administrativos e judiciais previstos pelo direito da União e pelo direito nacional. Por último, o Reino Unido sustenta que cabe à Comissão provar que o tempo utilizado para executar um acórdão que declara um incumprimento é desrazoável.
- 30 Segundo o Reino Unido, a Comissão deve estar disposta a conceder ao Estado-Membro em causa um prazo razoável para a realização não só das obras mínimas necessárias mas também de um projeto mais ambicioso e benéfico para o ambiente que um Estado-Membro pode querer realizar a fim de executar um acórdão proferido ao abrigo do artigo 258.º TFUE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 31 Segundo o artigo 260.º, n.º 2, TFUE, se a Comissão considerar que o Estado-Membro em causa não tomou todas as medidas necessárias à execução de um acórdão do Tribunal de Justiça, pode submeter o caso a este último após ter dado a esse Estado a possibilidade de apresentar as suas observações indicando o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória a pagar pelo referido Estado e que considerar adequado às circunstâncias.
- 32 A este respeito, a data de referência para apreciar a existência de um incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 1, TFUE é a data da expiração do prazo fixado na notificação para cumprir emitida ao abrigo dessa disposição (acórdãos de 11 de dezembro de 2012, Comissão/Espanha, C-610/10, n.º 67, e de 25 de junho de 2013, Comissão/República Checa, C-241/11, n.º 23). Todavia, quando o processo por incumprimento é iniciado com base no artigo 228.º, n.º 2, CE, a data de referência para se apreciar a existência de um incumprimento é a da expiração do prazo fixado no parecer fundamentado emitido antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a saber, em 1 de dezembro de 2009 (v., neste sentido, acórdão de 17 de novembro de 2011, Comissão/Itália, C-496/09, Colet., p. I-11483, n.º 27).

- 33 É pacífico que, quando da expiração do prazo previsto pelo parecer fundamentado, o Reino da Bélgica não tinha adotado todas as medidas necessárias para dar integral cumprimento ao acórdão Comissão/Bélgica, já referido.
- 34 Nestas condições, há que constatar que, não tendo tomado as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Bélgica, já referido, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE.

Quanto às sanções pecuniárias

Argumentos das partes

- 35 A Comissão sustenta que o montante da quantia fixa pedida, a saber, 6 168 euros por dia de infração, e o montante da sanção pecuniária compulsória diária de 4 722 euros foram estabelecidos de acordo com os critérios previstos na Comunicação de 13 de dezembro de 2005 relativa à aplicação do artigo 228.º CE [SEC(2005) 1658], conforme atualizada pela Comunicação da Comissão relativa à aplicação do artigo 260.º TFUE e à atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça no âmbito de processos por infração [SEC(2010) 923], aplicável aos procedimentos regulados pelo artigo 260.º, n.º 2, TFUE, por força da Comunicação relativa à aplicação do artigo 260.º, n.º 3, TFUE (JO 2011, C 12, p. 1) e da Comunicação da Comissão de 31 de agosto de 2012, relativa à atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça no âmbito de processos por infração [C(2012) 6106 final].
- 36 Segundo a Comissão, o montante da sanção pecuniária compulsória diária deve ser calculado multiplicando o montante fixo de base dessa sanção, ou seja, 600 euros por dia multiplicado pelo coeficiente de gravidade da infração fixado em 6 (numa escala de 1 a 20), por um coeficiente de duração, que é de 3 no caso em apreço, e por um fator «n» que represente a capacidade de pagamento do Reino da Bélgica, a saber, 5,14. O montante obtido com a aplicação deste método é de 55 512 euros por dia e corresponde a uma sanção pecuniária compulsória equivalente a 2 653 000 e. p. de descargas não conformes à data da apresentação da petição. Ora, como a Comissão salientou na audiência, essas descargas não conformes só representam 225 710 e. p., ou seja, multiplicando 225 710 por 55 512 e dividindo o total por 2 653 000, um montante de 4 722 euros por dia de infração.
- 37 O montante da quantia fixa diária é o resultado da multiplicação do montante fixo de base de 200 euros por dia pelo coeficiente de gravidade da infração, fixado no caso em apreço em 6, e por esse fator «n», que representa a capacidade de pagamento do Reino da Bélgica, que é de 5,14.
- 38 A Comissão considera que o coeficiente de gravidade acolhido no caso em apreço é adaptado devido ao facto de, em matéria de ambiente, as regras violadas no presente processo revestirem uma importância considerável e serem essenciais para o bem-estar dos cidadãos, para a sua qualidade de vida, para a sua saúde, mas também para a salvaguarda dos recursos naturais e dos ecossistemas.
- 39 A Comissão considera que as consequências da infração para os interesses gerais e individuais são particularmente graves na medida em que a execução incompleta do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, afeta a qualidade das massas de água de superfície e dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados. As consequências desta execução incompleta são ainda mais importantes, uma vez que o Reino da Bélgica designou a totalidade do seu território como sendo uma «zona sensível», o que é suscetível de afetar a aplicação de outras normas de proteção do ambiente.

- 40 Em contrapartida, relativamente aos fatores a tomar em consideração quando da apreciação da gravidade da infração ao direito da União, a Comissão sustenta que o Reino da Bélgica cooperou de forma leal. Além disso, a Comissão salienta que esse Estado-Membro efetuou investimentos financeiros e materiais consideráveis para a realização dessas infraestruturas complexas de recolha e tratamento das águas residuais urbanas.
- 41 No entanto, a Comissão considera que as medidas destinadas a garantir a execução do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, só foram iniciadas vários anos após a prolação desse acórdão, o que, mesmo tendo em conta a dimensão dos trabalhos a realizar, não se afigura justificado.
- 42 Quanto ao critério relativo à duração da infração, que, segundo o pedido da Comissão, é pertinente apenas para o cálculo da sanção pecuniária compulsória, a Comissão salienta que decorreram mais de 71 meses entre o referido acórdão e a decisão de dar início a um procedimento por infração da Comissão contra o Reino da Bélgica, o que justifica um coeficiente de duração máxima de 3,0.
- 43 Nas suas observações tanto escritas como orais, o Reino da Bélgica sustenta que nem a gravidade, nem a duração da infração, nem a atitude cooperativa e diligente que adotou durante o procedimento justificam a condenação no pagamento de uma quantia fixa ou de uma sanção pecuniária compulsória no presente processo. A título subsidiário, o referido Estado-Membro contesta o método de cálculo dos referidos montantes.
- 44 Relativamente ao cálculo da gravidade da infração, o Reino da Bélgica considera que, apesar de os objetivos prosseguidos pelas disposições da Diretiva 91/271 revestirem um caráter fundamental, as consequências ambientais da inexecução das obrigações impostas por esta diretiva não foram avaliadas em concreto. Na Região da Valónia e na Região de Bruxelas-Capital, os estudos e os comentários relacionados são excessivos e/ou errados no que diz respeito à redução da emissão de fósforo, à qualidade das águas de superfície, à saúde humana, à qualidade ecológica dos cursos de águas, à carga poluente total não recolhida e/ou tratada e ao impacto no turismo e na atividade económica. Para a Região da Flandres, está estabelecido que todas as aglomerações de mais de 10 000 e. p. dispõem de uma infraestrutura de tratamento apropriada.
- 45 Em qualquer caso, se o Tribunal de Justiça fosse de opinião contrária e aplicasse o método de cálculo considerado pela Comissão para determinar o montante da quantia fixa, o coeficiente de gravidade acolhido deveria necessariamente ser substancialmente inferior a 4. Este coeficiente de gravidade deveria necessariamente tomar em consideração as dificuldades práticas de execução e de interpretação do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, e as da evolução da interpretação do âmbito de aplicação da Diretiva 91/271.
- 46 Em relação à inclusão do fator de duração no coeficiente de gravidade, o Reino da Bélgica contesta os fatores considerados pela Comissão para determinar esse coeficiente. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, e nomeadamente o acórdão de 31 de março de 2011, Comissão/Grécia (C-407/09, Colet., p. I-2467), bem como a comunicação da Comissão SEC(2005) 1658, na sua versão atualizada, os critérios de gravidade e de duração do incumprimento devem ser determinados de modo estritamente independente.
- 47 Quanto à duração da infração, o Reino da Bélgica considera que as três regiões belgas procederam, imediatamente após a prolação do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, à adoção de medidas para a sua execução e que a Comissão errou ao alegar que determinados trabalhos só foram iniciados vários anos após a prolação desse acórdão. Tendo em conta as dificuldades consideráveis que a execução completa do referido acórdão implica, o período durante o qual se abstiveram totalmente de dar cumprimento à Diretiva 91/271 não pode, em caso algum, ser considerado excessivo, e o coeficiente de gravidade da infração deve ser reduzido para 1 atendendo à duração desta última.

48 O ponto de partida do cálculo da quantia fixa não pode, em caso algum, ser o dia da prolação do acórdão que declara o primeiro incumprimento, visto que este não podia, em nenhuma circunstância, estar já executado nessa data, mas tal cálculo poderia ter início após um prazo razoável para a sua execução.

Apreciação do Tribunal

Quanto à quantia fixa

- 49 No que diz respeito à quantia fixa, há que recordar que, segundo o artigo 260.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE, a Comissão indica na sua proposta um montante que considera «adequado às circunstâncias». O exercício da competência do Tribunal de Justiça é igualmente guiado pela tomada em consideração de todas as circunstâncias do processo que lhe são apresentadas.
- 50 Segundo a jurisprudência, essa eventual condenação e a fixação de uma eventual quantia fixa devem, em cada caso, depender de todos os elementos pertinentes relacionados tanto com as características do incumprimento declarado como com a atitude do Estado-Membro em causa no processo iniciado com fundamento no artigo 260.º TFUE (v. acórdão Comissão/República Checa, já referido, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 51 A este respeito, esta disposição investe o Tribunal de Justiça de um amplo poder de apreciação para decidir ou não a aplicação de uma sanção desta natureza e determinar, sendo caso disso, o seu montante. Em particular, a condenação de um Estado-Membro numa quantia fixa não pode revestir carácter automático (v. acórdão Comissão/República Checa, já referido, n.º 42 e jurisprudência referida).
- 52 Para o efeito, as propostas da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça e não constituem mais do que indicações. De igual modo, orientações em matéria de condenação no pagamento de quantias fixas, como as que figuram na comunicação da Comissão SEC(2005) 1658, na sua versão atualizada, que essa instituição invoca no presente processo, não vinculam o Tribunal de Justiça, mas podem contribuir para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da ação empreendida pela Comissão (v. acórdão Comissão/República Checa, já referido, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 53 Nestas circunstâncias, cabe ao Tribunal de Justiça, no exercício do seu poder de apreciação, estipular o montante da quantia fixa, de modo a 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. Entre os fatores pertinentes a esse respeito, figuram, designadamente, elementos como o período durante o qual o incumprimento imputado persistiu, desde o acórdão que o declara, e a gravidade da infração (v. acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.ºs 143, 144 e jurisprudência referida).
- 54 Quanto à duração da infração, há que constatar que o incumprimento declarado pelo acórdão Comissão/Bélgica, já referido, persistiu cerca de nove anos, o que é excessivo, mesmo que se deva reconhecer que as tarefas a executar necessitavam de um período significativo de vários anos e que a execução do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, deve ser considerada adiantada, ou mesmo quase concluída.
- 55 Quanto à gravidade da infração, há que salientar que a Diretiva 91/271 visa proteger o ambiente. Ao classificar a integralidade do seu território de «zona sensível», de acordo com o artigo 5.º, n.º 1, da referida diretiva e com o anexo II desta, o Reino da Bélgica reconheceu a necessidade de uma proteção ambiental acrescida do seu território. Ora, a falta de tratamento das águas residuais urbanas constitui um dano ambiental.

- 56 Além disso, quando a inexecução de um acórdão do Tribunal de Justiça é suscetível de prejudicar o ambiente cuja preservação faz parte dos próprios objetivos da política da União, como resulta do artigo 191.º TFUE, tal incumprimento reveste um especial grau de gravidade (acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda, C-279/11, n.º 72 e jurisprudência referida).
- 57 Há que recordar, todavia, que o número de aglomerações para as quais o Estado-Membro recorrido não forneceu, na data da audiência, a prova da conformidade com a Diretiva 91/271 constitui apenas uma parte relativamente reduzida do número total de aglomerações que foram objeto do acórdão Comissão/Bélgica, já referido.
- 58 No que diz respeito às observações do Reino da Bélgica e do Reino Unido segundo as quais a Comissão deve ter em conta, no âmbito de projetos de infraestruturas de grande dimensão, como os que estão em causa no caso em apreço, um prazo de execução razoável em função da dimensão e da dificuldade de realização desses projetos, sendo certo que a duração da infração só começa a ser apreciada quando da expiração desse prazo, há que constatar, na verdade, que a data de 26 de agosto de 2009 fixada pelo parecer fundamentado não deve ser considerada prematura ou desrazoável.
- 59 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o Reino da Bélgica envidou esforços de investimentos importantes para executar o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, e fez progressos consideráveis. Os progressos do Reino da Bélgica já eram substanciais quando da expiração do prazo fixado pelo parecer fundamentado.
- 60 Além disso, há que salientar que o Reino da Bélgica cooperou plenamente com a Comissão ao longo do procedimento.
- 61 Por conseguinte, o Tribunal de Justiça considera que os elementos jurídicos e fácticos que envolvem o incumprimento declarado constituem um indicador de que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas ao direito da União é suscetível de exigir, no caso em apreço, a adoção de uma medida dissuasória, como a aplicação de uma quantia fixa (v., neste sentido, acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda, C-374/11, n.º 48 e jurisprudência referida).
- 62 Tendo em conta os elementos e as considerações precedentes, o Tribunal de Justiça considera que se fará uma apreciação justa das circunstâncias do caso em apreço ao fixar em 10 milhões de euros o montante da quantia fixa que o Reino da Bélgica deverá pagar.
- 63 Por conseguinte, há que condenar o Reino da Bélgica no pagamento à Comissão, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», de uma quantia fixa de 10 milhões de euros.

Quanto à sanção pecuniária compulsória

- 64 Segundo uma jurisprudência constante, a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória só se justifica, em princípio, na medida em que o incumprimento decorrente da inexecução de um acórdão anterior persista até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça (acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda, C-374/11, já referido, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 65 Há que constatar, no caso em apreço, que, na data da audiência, as medidas necessárias à execução do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, não tinham ainda sido integralmente adotadas.
- 66 Nestas condições, o Tribunal de Justiça considera que a condenação do Reino da Bélgica no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória constitui um meio financeiro adequado para garantir a execução completa do acórdão Comissão/Bélgica, já referido (v. acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda, C-374/11, já referido, n.º 35 e jurisprudência referida).

- 67 Em contrapartida, tendo em conta a evolução contínua para uma execução completa do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, que é igualmente reconhecida pela Comissão, não se exclui que, no dia da prolação do acórdão no presente processo, o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, esteja totalmente executado. Assim, a sanção pecuniária compulsória só é imposta no caso de o incumprimento persistir na data da prolação do acórdão no presente processo.
- 68 Há que recordar que, no exercício do seu poder de apreciação na matéria, compete ao Tribunal de Justiça fixar a sanção pecuniária compulsória, de modo a 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. acórdão de 19 de dezembro de 2012, Comissão/Irlanda, C-374/11, já referido, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 69 No âmbito da apreciação do Tribunal de Justiça, os critérios a ter em conta para garantir a natureza coerciva da sanção pecuniária compulsória, com vista à aplicação uniforme e efetiva do direito da União, são, em princípio, a duração da infração, o seu grau de gravidade e a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa. Para aplicar estes critérios, o Tribunal de Justiça tem de levar em conta, em especial, as consequências do não cumprimento para os interesses privados e públicos e a urgência que existe em que o Estado-Membro em causa cumpra as suas obrigações (v. acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.º 119 e jurisprudência referida).
- 70 No caso em apreço, há que salientar que a Comissão sugere tomar em consideração, para o cálculo do montante da sanção pecuniária compulsória, a redução progressiva do número de e. p. não conformes com as exigências da Diretiva 91/271, o que permitiria ter em conta os progressos realizados pelo Reino da Bélgica com vista à execução do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, e o princípio da proporcionalidade.
- 71 Há que salientar que, na audiência, a Comissão sustentou que o número de e. p. não conformes na data da petição, isto é, 19 de outubro de 2011, era de 2 653 000 e. p. e que na data da audiência, isto é, 18 de abril de 2013, o número era de 225 710 e. p.
- 72 Tendo em conta as circunstâncias do presente processo, incluindo os elementos e as considerações que figuram na parte do presente acórdão sob o título «Quanto à quantia fixa», o Tribunal de Justiça considera que a aplicação de uma sanção pecuniária compulsória de um montante de 4 722 euros por dia é adequada.
- 73 Quanto à periodicidade da sanção pecuniária compulsória, de acordo com a proposta da Comissão, uma vez que o fornecimento da prova do cumprimento da Diretiva 91/271 pode exigir um determinado prazo e a fim de ter em conta os progressos eventualmente realizados pelo Estado-Membro demandado, o Tribunal de Justiça julga adequado que a sanção pecuniária compulsória seja calculada com base em períodos de seis meses, deduzindo do total relativo a tais períodos uma percentagem correspondente à proporção que represente o número de e. p. cuja situação tenha sido regularizada em conformidade com o acórdão Comissão/Bélgica, já referido.
- 74 Por conseguinte, há que condenar o Reino da Bélgica no pagamento à Comissão, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», de uma sanção pecuniária compulsória de 859 404 euros por semestre de mora na implementação das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Bélgica, já referido, a contar da data da prolação do presente acórdão, e até à execução completa do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, cujo montante efetivo deve ser calculado no fim de cada período de seis meses, deduzindo do total relativo a tais períodos uma percentagem correspondente à proporção que represente o número de e. p. cuja situação tenha sido regularizada em conformidade com o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, até ao fim desse período em relação ao número de e. p. que não sejam conformes com o presente acórdão no dia da sua prolação.

Quanto às despesas

⁷⁵ Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, 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 Bélgica e tendo-se declarado a existência do incumprimento, há que condená-lo nas despesas. Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, segundo o qual os Estados-Membros que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, há que decidir que o Reino Unido suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) **Não tendo adotado todas as medidas necessárias à execução do acórdão de 8 de julho de 2004, Comissão/Bélgica (C-27/03), que declara o incumprimento pelo Reino da Bélgica das obrigações decorrentes dos artigos 3.º e 5.º da Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas, conforme alterada pela Diretiva 98/15/CE da Comissão, de 27 de fevereiro de 1998, esse Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE.**
- 2) **O Reino da Bélgica é condenado a pagar à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», uma quantia fixa de 10 milhões de euros.**
- 3) **No caso de o incumprimento declarado no n.º 1 persistir no dia da prolação do presente acórdão, o Reino da Bélgica é condenado a pagar à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», uma sanção pecuniária compulsória de 859 404 euros por semestre de mora na implementação das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Bélgica, já referido, a contar da data da prolação do presente acórdão, e até à execução completa do acórdão Comissão/Bélgica, já referido, cujo montante efetivo deve ser calculado no fim de cada período de seis meses, deduzindo do total relativo a tais períodos uma percentagem correspondente à proporção que represente o número de equivalentes de população cuja situação tenha sido regularizada em conformidade com o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, até ao fim desse período em relação ao número de equivalentes de população que não sejam conformes com o presente acórdão no dia da sua prolação.**
- 4) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**
- 5) **O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas