

HOTĂRÂREA CURȚII (Ședință plenară)
25 noiembrie 2003*

Comisia Comunităților Europene
împotriva
Regatului Spaniei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Hotărâre a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor — Neexecutare — Articolul 228 CE – Sancțiuni pecuniare — Penalitate cu titlu cominatoriu — Calitatea apei pentru scăldat — Directiva 76/160/CEE”

Cauza C-278/01

În cauza C-278/01,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnul G. Valero Jordana, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Regatului Spaniei, reprezentat de domnul S. Ortiz Vaamonde, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârât,

având ca obiect, pe de o parte, constatarea faptului că, neadoptând măsurile necesare pentru a asigura conformitatea calității apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile-limită stabilite în temeiul articolului 3 din Directiva 76/160/CEE a Consiliului din 8 decembrie 1975 privind calitatea apei pentru scăldat (JO 1976, L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 12), în ciuda obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 din această directivă, Regatul Spaniei nu a executat Hotărârea Curții din 12 februarie 1998, Comisia/Spania (C-92/96, Rec., p. I-505), și, prin urmare, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 228 CE, precum și, pe de altă parte, obținerea unui ordin prin care să i se solicite Regatului Spaniei plata către Comisie, în contul „resurse proprii ale Comunității Europene”, o penalitate cu titlu cominatoriu în valoare de 45 600 euro pentru fiecare zi de întârziere a adoptării măsurilor necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, de la data pronunțării hotărârii din prezenta cauză până la data executării Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior.

CURTEA (Ședință plenară),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii C. W. A. Timmermans, C. Gulmann și J. N. Cunha Rodrigues (raportor), președinți de cameră, domnii D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet și R. Schintgen, doamnele F. Macken și N. Colneric, și domnul S. von Bahr, judecători,

* Limba de procedură: spaniola.

avocat general: domnul J. Mischo,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 6 mai 2003,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 12 iunie 2003,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 13 iulie 2001, Comisia Comunităților Europene a introdus, în temeiul articolului 228 CE, o acțiune vizând, pe de o parte, constatarea faptului că, neadoptând măsurile necesare pentru a asigura conformitatea calității apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile-limită stabilite în temeiul articolului 3 din Directiva 76/160/CEE a Consiliului din 8 decembrie 1975 privind calitatea apei pentru scăldat (JO 1976, L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 12, denumită în continuare „directiva”), în ciuda obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 din această directivă, Regatul Spaniei nu a executat Hotărârea Curții din 12 februarie 1998, Comisia/Spania (C-92/96, Rec., p. I-505), și, prin urmare, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 228 CE, precum și, pe de altă parte, obținerea unui ordin prin care să i se solicite Regatului Spaniei plata către Comisie, în contul „resurse proprii ale Comunității Europene”, o penalitate cu titlu cominatoriu în valoare de 45 600 euro pentru fiecare zi de întârziere a adoptării măsurilor necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, de la data pronunțării hotărârii din prezenta cauză până la data executării Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior.

Legislația comunitară

2 Directiva intenționează, potrivit primului considerent al acesteia, să protejeze mediul și sănătatea publică, prin reducerea poluării apei pentru scăldat și protecția acesteia împotriva degradării.

3 La articolele 2 și 3, directiva le impune statelor membre să stabilească valorile aplicabile apei pentru scăldat, în ceea ce privește parametrii fizico-chimici și microbiologici indicați în anexa la aceasta, valori care nu pot fi mai puțin stricte decât cele menționate în coloana I din aceeași anexă.

4 În temeiul articolului 4 alineatul (1) din directivă, calitatea apei pentru scăldat trebuie să devină conformă cu valorile stabilite în temeiul articolului 3, în termen de zece ani de la notificarea directivei.

5 Având în vedere că articolul 395 din Actul privind condițiile de aderare a Regatului Spaniei și a Republicii Portugheze și adaptările tratatelor (JO 1985, L 302, p. 23) nu prevede, în favoarea Regatului Spaniei, nicio derogare în ceea ce privește directiva, calitatea apei pentru scăldat din Spania ar fi trebuit să fie conformă cu valorile-limită stabilite de directivă, începând cu 1 ianuarie 1986.

6 În temeiul articolului 13 din directivă, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/692/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1991 de standardizare și raționalizare a rapoartelor privind aplicarea anumitor directive referitoare la mediu (JO L 377, p. 48, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 181):

„În fiecare an, începând cu 31 decembrie 1993, statele membre transmit Comisiei un raport privind aplicarea prezentei directive pentru anul în curs. Acest raport se întocmește pe baza unui chestionar sau a unei scheme elaborate de Comisie, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 6 din Directiva 91/692/CEE. Chestionarul sau schema se trimit statelor membre cu șase luni înainte de începutul perioadei cuprinse în raport. Raportul este transmis Comisiei înainte de sfârșitul anului respectiv.

Comisia publică un raport comunitar privind aplicarea directivei în termen de patru luni de la primirea rapoartelor de la statele membre.”

Hotărârea Comisia/Spania

7 Prin Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, Curtea a constatat că, neadoptând dispozițiile necesare pentru a asigura conformitatea calității apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile-limită stabilite în temeiul articolului 3 din directivă, Regatul Spaniei nu își îndeplinise obligațiile care îi reveneau în temeiul articolului 4 din această directivă.

Procedura precontencioasă

8 Prin scrisoarea din 17 martie 1998, Comisia a amintit autorităților spaniole necesitatea de a se conforma obligațiilor care decurg din Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior.

9 Drept răspuns, prin scrisorile din 5, 11 și 19 iunie 1998, precum și din 5 ianuarie și 12 martie 1999, autoritățile spaniole au informat Comisia cu privire la măsurile adoptate sau în curs de adoptare pentru a se conforma respectivei hotărâri, în rândul cărora se numără executarea anumitor proiecte de epurare a apelor reziduale urbane în cadrul planului național de epurare din 1995, controlul, monitorizarea și sancționarea descărcărilor, precum și interzicerea scăldatului în zonele identificate ca fiind neconforme, adoptarea anumitor măsuri concrete și lansarea, în 1999, a unui proiect care viza studierea zonelor pentru scăldat, a deversărilor care afectau diverse zone, a caracteristicilor calitative ale apelor pentru scăldat și a influenței descărcărilor în fiecare zonă, precum și a soluțiilor prevăzute și propuse în funcție de concluziile obținute.

10 La 24 ianuarie 2000, Comisia i-a trimis Regatului Spaniei, în temeiul articolului 228 CE, o scrisoare de punere în întârziere, considerând că acesta nu adoptase măsurile necesare pentru a se conforma cu Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior.

11 Prin scrisoarea din 26 mai 2000, autoritățile spaniole au informat Comisia cu privire la faptul că Ministerul Mediului comandase un studiu privind starea apelor interioare destinate scăldatului, în conformitate cu directiva, studiu care, conform autorităților în cauză, trebuia să se încheie în cursul anului 2000. Acestea precizau, de asemenea, obiectivele și sfera de aplicare a studiului, precum și calendarul acțiunilor care trebuiau să fie inițiate pentru o punere în conformitate cu directiva, care, potrivit estimărilor, urma să se încheie în 2005.

12 Considerând că aceste măsuri nu permiteau să se demonstreze că procedura privind neîndeplinirea obligațiilor fusese încheiată, Comisia i-a trimis Regatului Spaniei, la 27 iulie

2000, un aviz motivat, în temeiul articolului 228 CE. Aceasta concluziona că, deoarece nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul articolului 4 din directivă, neadoptând dispozițiile necesare pentru a asigura conformitatea calității apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile-limită stabilite în temeiul articolului 3 din directivă, acest stat membru nu executase Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, și, prin urmare, nu își îndeplinesc obligațiile care îi reveneau în temeiul articolului 228 CE. Comisia îi amintea statului membru în cauză faptul că, în cazul în care litigiul ar fi adus în fața Curții, aceasta ar propune impunerea unei penalități cu titlu cominatoriu. Aceasta stabilea un termen de două luni pentru ca Regatul Spaniei să adopte măsurile necesare pentru a se conforma avizului motivat.

13 Drept răspuns la acest aviz, guvernul spaniol a trimis două scrisori, cu data de 26 și 27 septembrie 2000, informând Comisia cu privire la existența unui plan de acțiune, cu privire la gradul de conformitate a calității apelor de scăldat din cursul sezoanelor de scăldat 1998 și 1999, precum și cu privire la punerea în aplicare a unui plan național de asanare și de epurare a apelor reziduale urbane.

14 La 11 ianuarie 2001, a avut loc o ședință între Ministerul Mediului din Spania și Direcția Generală pentru Mediu a Comisiei, cu scopul de a îi permite guvernului spaniol să completeze informațiile referitoare la măsurile respective.

15 La 16 ianuarie 2001, ministrul spaniol al mediului i-a adresat unui membru al Comisiei, însărcinat cu mediul, o scrisoare prin care transmitea un nou plan de acțiune și se angaja să încheie măsurile necesare în 2003.

16 La 26 martie 2001, autoritățile spaniole i-au trimis Comisiei un raport elaborat de Ministerul Mediului cu privire la stadiul acțiunilor întreprinse pentru executarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, precum și o scrisoare din partea secretarului de stat responsabil cu apele și coastele.

17 Considerând că Regatul Spaniei nu executase respectiva hotărâre, Comisia a hotărât să introducă prezenta acțiune.

Concluziile părților

18 Comisia solicită Curții:

— să constate că, neadoptând dispozițiile necesare pentru a asigura conformitatea calității apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile-limită stabilite în temeiul articolului 3 din directivă, în ciuda obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 din directivă, Regatul Spaniei nu a executat Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, și, prin urmare, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 228 CE;

— să dispună ca Regatul Spaniei să îi plătească Comisiei, în contul „resurse proprii ale Comunității Europene”, o penalitate cu titlu cominatoriu de 45.600 euro, pentru fiecare zi de întârziere în adoptarea măsurilor necesare pentru executarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, începând cu data pronunțării unei hotărâri în prezenta cauză și până la data executării Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior;

— să oblige Regatul Spaniei la plata cheltuielilor de judecată.

19 Regatul Spaniei solicită Curții:

— să respingă în totalitate acțiunea;

— în subsidiar, să respingă cererea de impunere a plății unei penalități zilnice cu titlu cominatoriu;

— tot cu titlu subsidiar, să impună o penalitate cu titlu cominatoriu care să nu depășească 11 400 euro;

— în orice caz, să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la fond

Argumentele părților

20 În cererea sa, Comisia susține că, în ceea ce privește calitatea apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol, procentul zonelor pentru scăldat conforme cu valorile obligatorii din directivă era de 73 % pentru sezonul de scăldat 1998, de 76,5 % pentru sezonul de scăldat 1999 și de 79,2 % pentru sezonul de scăldat 2000.

21 În cursul procedurii, aceasta a informat, de asemenea, Curtea cu privire la faptul că acest procent era de 80 % pentru sezonul de scăldat 2001 și de 85,1 % pentru sezonul de scăldat 2002.

22 Regatul Spaniei nu contestă aceste cifre, care rezultă, de altfel, din rapoartele pe care acesta i le-a comunicat Comisiei, în temeiul articolului 13 din directivă, astfel cum a fost modificată.

23 Regatul Spaniei consideră totuși că această acțiune trebuie să fie respinsă, pe motiv că Comisia nu a așteptat o perioadă suficientă pentru a putea concluziona că Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, nu a fost executată. Potrivit acestuia, un termen mai lung decât cel acordat de Comisie, și anume, de la 12 februarie 1998, data pronunțării hotărârii în cauză, până la 27 septembrie 2000, data expirării termenului stabilit în avizul motivat emis în prezenta cauză, era necesar pentru a executa în totalitate hotărârea citată anterior, având în vedere particularitățile directivei și ale apelor spaniole.

24 În majoritatea cazurilor, sunt necesare mai multe sezoane de scăldat pentru stabilirea surselor reale de poluare și, odată identificată problema, soluționarea acesteia necesita elaborarea și punerea în aplicare a unor planuri de acțiune, sau chiar a unor programe pe termen lung de îmbunătățire a practicilor agrare. Problemele privind calitatea apelor pentru scăldat sunt soluționate prin realizarea unor lucrări, uneori importante, care ar necesita măsuri stricte, în temeiul directivelor comunitare privind achizițiile publice. În plus, trebuie să se țină seama de numărul mare de zone pentru scăldat declarate de autoritățile spaniole, precum și de faptul că, în Spania, cursurile de apă nu au un debit mare, comparativ cu cele din majoritatea altor state membre. În consecință, Comisia ar fi trebuit să aștepte încheierea punerii în aplicare a calendarului de acțiuni, care i-a fost trimis drept răspuns la scrisoarea de punere în întârziere, anunțată, inițial, pentru sfârșitul anului 2005, astfel cum precizează autoritățile spaniole în scrisoarea din 26 mai 2000, și, ulterior, pentru 2003, astfel cum precizează ministrul spaniol al mediului în scrisoarea din 16 ianuarie 2001.

Aprecierea Curții

25 Prin Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, Curtea a constatat că, neadoptând dispozițiile necesare pentru a asigura conformitatea calității apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile-limită stabilite în temeiul articolului 3 din directivă, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 din această directivă.

26 În temeiul articolului 228 alineatul (1), CE, Regatul Spaniei era obligat să adopte măsurile necesare pentru a executa această hotărâre.

27 Articolul 228 CE nu precizează termenul în care trebuie să fie executată o hotărâre. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, importanța unei aplicări imediate și uniforme a dreptului comunitar impune ca această executare să fie începută imediat și să se realizeze în cel mai scurt termen posibil (Hotărârea din 4 iulie 2000, Comisia/Grecia, C-387/97, Rec., p. I-5047, punctul 82, și jurisprudența citată).

28 Potrivit articolului 228 alineatul (2), CE, în cazul în care statul membru în cauză nu a adoptat măsurile pe care le presupune executarea hotărârii Curții în termenul stabilit de Comisie în avizul său motivat, aceasta poate sesiza Curtea, precizând suma forfetară sau penalitatea cu titlu cominatoriu, care trebuie să fie plătită de statul membru în cauză, pe care aceasta o consideră adecvată circumstanțelor.

29 În acest scop, Comisia trebuie să evalueze circumstanțele, astfel cum se prezintă la expirarea termenului stabilit de aceasta în avizul său motivat, adoptat pe baza articolului 228 alineatul (2) primul paragraf CE.

30 Trebuie să se observe faptul că, între pronunțarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, și expirarea termenului stabilit în avizul motivat în prezenta cauză, trecuseră trei sezoane de scăldat. Chiar dacă executarea hotărârii în cauză implică operațiuni complexe și de lungă durată, astfel cum susține guvernul spaniol, trebuie să se considere că un astfel de termen este suficient pentru adoptarea măsurilor pe care le presupune executarea hotărârii Curții, în temeiul articolului 228 CE.

31 Considerentele invocate de guvernul spaniol, care țin de complexitatea și durata operațiunilor necesare pentru executarea hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, nu pot, prin urmare, să conducă la respingerea prezentei acțiuni.

32 În ceea ce privește măsurile adoptate de Regatul Spaniei în vederea executării hotărârii în cauză, cele mai recente statistici comunicate Curții indică faptul că rata conformității apelor pentru scăldat în cauză cu valorile obligatorii stabilite în temeiul directivei a înregistrat o creștere, atingând 85,1 % pentru sezonul de scăldat 2002. Cu toate acestea, este evident că apele interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol încă nu au devenit conforme cu valorile obligatorii în cauză.

33 De asemenea, Comisia a subliniat faptul că, de-a lungul anilor, guvernul spaniol a redus numărul zonelor pentru scăldat din apele interioare pentru scăldat, fără a justifica această eliminare. Potrivit acesteia, 39 de zone au fost eliminate în 1998, 10 în 1999 și 14 în 2000. Numărul zonelor pentru scăldat din apele interioare pentru scăldat a ajuns de la 302 în 1996 la 202 în 2000. Astfel, Regatul Spaniei încearcă să execute Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, nu printr-o îmbunătățire a calității acestor ape, ci printr-un artificiu care constă în reducerea numărului zonelor în cauză.

34 Fără a lua în considerare temeinicia unui astfel de argument, este de ajuns să se sublinieze că acesta nu este relevant în privința constatării neîndeplinirii obligațiilor în prezenta cauză,

deoarece Comisia a întemeiat prezenta acțiune pe cifrele care figurează în rapoartele anuale și care sunt reluate la punctele 20 și 21 din prezenta hotărâre, care nu includ zonele eliminate din lista zonelor pentru scăldat.

35 Având în vedere considerațiile anterioare, trebuie să se constate că, neadoptând măsurile necesare pentru a asigura conformitatea calității apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile-limită stabilite în temeiul articolului 3 din directivă, în ciuda obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 din directivă, Regatul Spaniei nu a adoptat toate măsurile necesare pe care le presupune executarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, și, prin urmare, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 228 CE.

Cu privire la stabilirea penalității cu titlu cominatoriu

Argumentele părților

36 Pe baza metodei de calcul stabilite în Comunicarea 96/C 242/07 din 21 august 1996, privind punerea în aplicare a articolului [228] din tratat (JO C 242, p. 6) și Comunicarea 97/C 63/02 din 28 februarie 1997 privind metoda de calcul a penalității cu titlu cominatoriu, prevăzută la articolul [228] din Tratatul CE (JO C 63, p. 2), Comisia îi propune Curții să impună Regatului Spaniei o penalitate cu titlu cominatoriu în valoare de 45 600 euro, pentru fiecare zi de întârziere, pentru a sancționa neexecutarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, începând de la data pronunțării hotărârii din prezenta cauză și până la data executării Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior.

37 Comisia consideră că condamnarea la plata unei penalități cu titlu cominatoriu este metoda cea mai adecvată de a pune capăt, cât mai rapid posibil, unei încălcări constatate și că, în prezenta cauză, o penalitate cu titlu cominatoriu în valoare de 45 600 euro pentru fiecare zi de întârziere este adaptată la gravitatea și la durata încălcării, ținând seama, în același timp, de necesitatea de a asigura eficiența sancțiunii. Această sumă se calculează înmulțind o bază uniformă de 500 euro cu un coeficient de 4 (pe o scară de la 1 la 20) pentru gravitatea încălcării, un coeficient de 2 (pe o scară de la 1 la 3) pentru durata încălcării și un coeficient de 11,4 (bazat pe produsul intern brut al statului membru în cauză și pe ponderea voturilor din Consiliul Uniunii Europene), care se presupune că reprezintă capacitatea de plată a statului membru în cauză.

38 Regatul Spaniei susține că penalitatea zilnică cu titlu cominatoriu nu este o metodă adecvată pentru a realiza executarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior. O astfel de penalitate cu titlu cominatoriu nu ar înceta să se aplice în cazul în care statul membru ar adopta toate măsurile necesare executării acestei hotărâri. Este necesar să se aștepte obținerea unor date referitoare la sezonul de scăldat următor pentru a aprecia dacă rezultatul obținut este cel dorit. Comisia ar fi trebuit să examineze posibilitatea propunerii unei penalități anuale cu titlu cominatoriu, care trebuie plătită după ce sunt obținute rezultatele pentru fiecare sezon de scăldat. Nu ar avea niciun rost să fie impusă o penalitate zilnică cu titlu cominatoriu pentru a forța respectarea unei obligații care nu poate fi realizată decât de la un an la altul.

39 În subsidiar, Regatul Spaniei susține că valoarea penalității cu titlu cominatoriu propuse este, în orice caz, exagerată. În ceea ce privește coeficientul referitor la durata încălcării, numărul redus de sezoane de scăldat care s-au scurs de la pronunțarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, ar justifica un coeficient nu de 2, ci de 1. În ceea ce privește coeficientul referitor la gravitatea încălcării, ar trebui să se țină seama de faptul că, la depunerea cererii din prezenta cauză, procentul de conformitate a zonelor pentru scăldat din

apele interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile obligatorii din directivă atinsese 79,2 %. De asemenea, ar trebui să se țină seama de faptul că Regatul Spaniei nu a beneficiat de perioada de zece ani pentru punerea în aplicare, de care au dispus alte state membre. Ținând seama de aceste două elemente, ar fi adecvată reducerea coeficientului referitor la gravitatea încălcării de la 4 la 2. Aplicând cele două corecții la calcularea penalității zilnice cu titlu cominatoriu, valoarea acesteia ar fi redusă la 11 400 euro.

Constatările Curții

40 Deoarece Curtea a recunoscut faptul că Regatul Spaniei nu s-a conformat Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, aceasta poate să îi impună, în temeiul articolului 228 alineatul (2) al treilea paragraf, CE, plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu.

41 În această privință, trebuie să se amintească faptul că propunerile Comisiei nu pot obliga Curtea și nu constituie decât o bază de referință utilă. În exercitarea puterii sale de apreciere, Curtea are obligația de a stabili suma forfetară sau penalitatea cu titlu cominatoriu astfel încât aceasta să fie, pe de o parte, adaptată la circumstanțe și, pe de altă parte, proporțională cu neîndeplinirea constatată, precum și cu capacitatea de plată a statului membru în cauză (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior, punctele 89 și 90).

42 Este clar că o penalitate cu titlu cominatoriu poate încuraja statul membru în culpă să pună capăt, cât mai repede posibil, încălcării constatate. În vederea impunerii penalității respective în prezenta cauză, trebuie să se examineze, în primul rând, frecvența de plată a penalității cu titlu cominatoriu impuse, în al doilea rând, caracterul constant sau descrescător al valorii acestei penalități și, în al treilea rând, calcularea exactă a valorii acesteia.

43 În ceea ce privește frecvența penalității cu titlu cominatoriu impuse în prezenta cauză, trebuie amintit faptul că, potrivit articolului 13 din directivă, astfel cum a fost modificată, starea apelor pentru scăldat este apreciată anual. În temeiul acestei dispoziții, statele membre sunt obligate să îi trimită Comisiei un raport privind punerea în aplicare a prezentei directive în fiecare an. Raportul este transmis Comisiei înainte de sfârșitul anului respectiv.

44 Rezultă că o eventuală constatare a încetării încălcării poate avea loc numai anual, la prezentarea acestor rapoarte.

45 O penalitate zilnică cu titlu cominatoriu ar putea fi datorată, prin urmare, pentru o perioadă în cursul căreia au fost deja îndeplinite cerințele impuse de directivă și chiar și în cazul în care constatarea punerii în aplicare a directivei ar fi posibilă abia ulterior. Prin urmare, statul membru ar putea fi constrâns să plătească penalitatea cu titlu cominatoriu pentru perioade în care încălcarea ar fi încetat de fapt.

46 În consecință, penalitatea cu titlu cominatoriu trebuie să fie impusă nu zilnic, ci anual, ulterior prezentării raportului anual referitor la punerea în aplicare a directivei de către statul membru în cauză.

47 În ceea ce privește caracterul constant al valorii penalității cu titlu cominatoriu propuse de Comisie, trebuie subliniat faptul că este foarte dificil ca statele membre să reușească să pună pe deplin în aplicare directiva, astfel cum a remarcat avocatul general la punctele 66 și 67 din concluziile sale.

48 Având în vedere această particularitate, este posibil ca statul membru în culpă să poată spori considerabil gradul de punere în aplicare a directivei, fără să o poată executa în totalitate pe termen scurt. Dacă valoarea penalității cu titlu cominatoriu ar fi constantă, aceasta ar continua să fie exigibilă în totalitate, în măsura în care statul membru în cauză nu a realizat o punere în aplicare completă a directivei.

49 În aceste condiții, o sancțiune care nu ține seama de progresele realizate eventual de statul membru în executarea obligațiilor sale nu este nici adaptată la circumstanțe, nici proporțională cu neîndeplinirea constatată.

50 Pentru ca penalitatea cu titlu cominatoriu să fie adecvată circumstanțelor speciale din prezenta cauză și proporțională cu neîndeplinirea constatată, valoarea acesteia trebuie să țină seama de progresele realizate de statul membru pârât în executarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior. În acest scop, este necesar să i se impună acestui stat plata anuală a unei sume calculate în funcție de procentul zonelor pentru scaldat din apele interioare spaniole, care nu au fost aduse încă în conformitate cu valorile obligatorii stabilite în temeiul directivei.

51 Plata acesteia va trebui efectuată începând cu data constatării calității apei pentru scaldat, realizată în primul sezon de scaldat, ulterior pronunțării prezentei hotărâri, și, după caz, la momentul constatărilor anuale ulterioare.

52 În ceea ce privește valoarea penalității cu titlu cominatoriu, criteriile de bază care trebuie să fie luate în considerare sunt, în principiu, durata încălcării, gradul său de gravitate și capacitatea de plată a statului membru în cauză (a se vedea Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior, punctul 92).

53 În ceea ce privește durata încălcării, trebuie să se recunoască faptul că executarea Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior, de către statul membru în cauză, este dificil de realizat într-un termen scurt. În prezenta cauză, această executare presupune identificarea problemelor, elaborarea unor planuri de acțiune și punerea în aplicare a acestor planuri. În acest context, este necesar să se țină seama, între altele, de faptul că directivele comunitare privind achizițiile publice impun, în special, întocmirea exhaustivă a caietelor de sarcini, înainte de inițierea procedurii de achiziții publice, acestea neputând fi modificate ulterior. În plus, aceste directive le impun autorităților contractante respectarea anumitor termene-limită, care nu pot fi reduse și limitează cu strictețe posibilitatea de a recurge la proceduri de urgență.

54 Având în vedere aceste considerații, trebuie să se concluzioneze că un coeficient de 2 (pe o scară de la 1 la 3), propus de Comisie pentru a reflecta durata încălcării în prezenta cauză, este prea sever și că este mai adecvat un coeficient de 1,5.

55 În ceea ce privește gravitatea încălcării, trebuie respins argumentul guvernului spaniol, conform căruia ar trebuie să se țină seama, pentru stabilirea penalității cu titlu cominatoriu, de faptul că 79,2 % din zonele pentru scaldat în cauză erau deja conforme cu valorile-limită din directivă, la momentul introducerii prezentei acțiuni. Din dosar reiese că, în propunerea sa, Comisia a luat deja în considerare gradul de executare a directivei de către autoritățile spaniole, ameliorând rata conformității apelor în cauză de la 54,5 % în 1992 la 79,2 % în 2000.

56 De asemenea, este necesar să se respingă argumentul guvernului spaniol, întemeiat pe faptul că acesta nu a beneficiat de perioada de zece ani pentru punerea în aplicare, de care au dispus alte state membre. Regatul Spaniei avea libertatea de a solicita o perioadă de tranziție pentru aplicarea directivei, la aderarea acestuia la Comunitățile Europene. Având în vedere că

nu a solicitat acest lucru, acesta nu poate, în prezent, să se prevaleze de faptul că nu a acționat, pentru a solicita o reducere a penalității cu titlu cominatoriu.

57 În plus, trebuie amintit faptul că punerea în conformitate a apelor pentru scăldat cu valorile-limită din directivă are ca scop protecția sănătății publice și a mediului. În măsura în care neîndeplinirea constatată la punctul 35 din prezenta hotărâre poate să pună în pericol sănătatea umană și să aducă atingere mediului, aceasta este cu siguranță importantă.

58 Având în vedere aceste elemente, coeficientul 4 (pe o scară de 1 la 20), propus de Comisie, pare să reflecte în mod adecvat gradul de gravitate a încălcării.

59 Propunerea Comisiei de a înmulți o sumă de bază cu un coeficient de 11,4, întemeiat pe produsul intern brut al Regatului Spaniei și pe numărul de voturi de care dispune acesta în Consiliu, constituie o modalitate adecvată de a reflecta capacitatea de plată a acestui stat membru, menținând, în același timp, o diferență rezonabilă între diversele state membre (a se vedea Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior, punctul 88).

60 Înmulțirea sumei de bază de 500 euro cu coeficienții de 11,4 (pentru capacitatea de plată), 4 (pentru gravitatea încălcării) și 1,5 (pentru durata încălcării) are ca rezultat o sumă de 34 200 euro pe zi, respectiv 12 483 000 euro pe an. Având în vedere că această sumă este întemeiată pe considerentul că 20% din zonele pentru scăldat în cauză nu erau conforme cu valorile-limită din directivă, aceasta trebuie să fie împărțită la 20, pentru a obține suma corespunzătoare procentului de 1 % din zonele neconforme, și anume 624 150 euro pe an.

61 Prin urmare, circumstanțele speciale din prezenta cauză ar fi apreciate în mod corespunzător, dacă valoarea penalității cu titlu cominatoriu ar fi stabilită la 624 150 euro pe an și pentru 1 % din zonele pentru scăldat neconforme cu valorile-limită din directivă.

62 În consecință, este necesară condamnarea Regatului Spaniei la plata către Comisie, în contul „resurselor proprii ale Comunității Europene”, a unei penalități cu titlu cominatoriu de 624 150 euro pe an și pentru 1 % din zonele pentru scăldat din apele interioare spaniole, a căror neconformitate cu valorile-limită, stabilite în temeiul directivei, a fost constatată pentru anul în cauză, începând de la constatarea calității apei pentru scăldat, realizată în primul sezon pentru scăldat, ulterior pronunțării prezentei hotărâri, până în anul în cursul căruia va avea loc deplina executare a Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior.

Cu privire la cheltuielile de judecată

63 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Spaniei la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta a căzut în pretenții cu privire la aspectele esențiale, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA (Ședință plenară)

declară și hotărăște:

1) Neadoptând măsurile necesare pentru a asigura conformitatea calității apelor interioare pentru scăldat de pe teritoriul spaniol cu valorile-limită stabilite în temeiul articolului 3 din Directiva 76/160/CEE a Consiliului din 8 decembrie 1975 privind

calitatea apei pentru scăldat, în ciuda obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 4 din această directivă, Regatul Spaniei nu a adoptat toate măsurile necesare pe care le presupune executarea Hotărârii Curți din 12 februarie 1998, Comisia/Spania, (C-92/96), și, prin urmare, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 228 CE.

2) Regatul Spaniei este obligat la plata către Comisia Comunităților Europene, în contul „resurselor proprii ale Comunității Europene”, a unei penalități cu titlu cominatoriu de 624 150 euro pe an și pentru 1 % din zonele pentru scăldat din apele interioare spaniole, a căror neconformitate cu valorile-limită, stabilite în temeiul Directivei 76/160, a fost constatată pentru anul în cauză, începând de la constatarea calității apei pentru scăldat, realizată în primul sezon pentru scăldat, ulterior pronunțării prezentei hotărâri, până în anul în cursul căruia va avea loc deplina executare a Hotărârii Comisia/Spania, citată anterior.

3) Obligă Regatul Spaniei la plata cheltuielilor de judecată.

Skouris	Timmermans	
Gulmann	Cunha Rodrigues	Edward
La Pergola	Puissochet	Schintgen
Macken	Colneric	von Bahr

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 25 noiembrie 2003.

Grefier
R. Grass

Președinte
V. Skouris