Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

18 de outubro de 2012*

«Incumprimento de Estado — Poluição e efeitos nocivos — Tratamento das águas residuais urbanas — Diretiva 91/271/CEE — Artigos 3.°, 4.° e 10.° — Anexo I, pontos A e B»

No processo C-301/10,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 16 de junho de 2010,

Comissão Europeia, representada por S. Pardo Quintillán, A.-A. Gilly e A. Demeneix, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por L. Seeboruth, na qualidade de agente, assistido por D. Anderson, QC, S. Ford e B. McGurk, barristers,

demandado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, exercendo funções de presidente da Primeira Secção, A. Borg Barthet (relator), M. Ilešič, J.-J. Kasel e M. Berger, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: K. Sztranc-Sławiczek, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 10 de novembro de 2011,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de janeiro de 2012,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça declare que, não tendo garantido, por um lado, a instalação de sistemas coletores apropriados, em conformidade com o artigo 3.º, n.os 1 e 2, e o anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de

* Língua do processo: inglês.

1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L 135, p. 40), em Whitburn, bem como nos setores londrinos de Beckton e Crossness, e, por outro lado, não tendo garantido um tratamento apropriado das águas residuais provenientes das estações de tratamento de águas residuais urbanas londrinas de Beckton, Crossness e Mogden, em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 3, o artigo 10.º e o anexo I, ponto B, da Diretiva 91/271, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessas disposições.

Quadro jurídico

2 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 91/271 diz respeito à recolha, tratamento e descarga de águas residuais urbanas e ao 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.

3 O artigo 2.º da Diretiva 91/271 dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1. 'Águas residuais urbanas': as águas residuais domésticas ou a mistura de águas residuais domésticas com águas residuais industriais e/ou águas de escoamento pluvial.

[…]

5. 'Sistema coletor': o sistema de condutas de recolha e condução das águas residuais urbanas.

6. '1 e. p. (equivalente de população)': a carga orgânica biodegradável com uma carência bioquímica de oxigénio de cinco dias (CBO 5) a 60 gramas de oxigénio por dia.

[…]»

4 O artigo 3.º da Diretiva 91/271 prevê:

«1. 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 […]

[…]

2. Os sistemas coletores a que se refere o n.º 1 devem satisfazer as condições do ponto A, do anexo I […]»

5 Nos termos do artigo 4.º desta diretiva:

«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,

[…]

3. As descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas descritas nos n.os 1 e 2 devem satisfazer os requisitos constantes do ponto B do anexo I. […]

4. A carga, expressa em e. p., será calculada com base na carga média semanal máxima recebida na estação de tratamento durante um ano, excluindo situações excecionais tais como as causadas por chuvas intensas.»

6 O artigo 10.º da Diretiva 91/271 prevê:

«Os Estados-Membros devem garantir que as estações de tratamento de águas residuais urbanas a instalar para cumprimento das exigências previstas nos artigos 4.°, 5.°, 6.° e 7.° sejam concebidas, construídas, exploradas e mantidas de forma a garantir um funcionamento suficientemente eficaz em todas as condições climáticas locais normais. Na conceção das estações de tratamento devem ser tomadas em consideração as variações sazonais de carga.»

7 O anexo I da Diretiva 91/271, intitulado «Requisitos de tratamento das águas residuais urbanas», prevê no seu ponto A, intitulado «Sistemas coletores»:

«Os sistemas coletores devem ter em conta os requisitos de tratamento das águas residuais urbanas.

A conceção, construção e manutenção dos sistemas coletores devem obedecer aos melhores conhecimentos técnicos que não acarretem custos excessivos, nomeadamente quanto:

— ao volume e características das águas residuais urbanas,

— à prevenção de fugas,

— à limitação da poluição das águas recetoras, no caso de inundações provocadas por tempestades.»

8 A nota de pé de página n.º 1 do anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271, respeitante à epígrafe «Sistemas coletores», tem a seguinte redação:

«Visto não ser possível, na prática, construir sistemas coletores e estações de tratamento capazes de tratar todas as águas residuais em situações como, por exemplo, queda de chuvas torrenciais excecionais, os Estados-Membros tomarão uma decisão relativamente às medidas destinadas a limitar a poluição resultante de inundações provocadas por tempestades. Essas medidas poderão basear-se em taxas de diluição, na capacidade relativamente ao débito em tempo seco ou especificar um determinado número de inundações admissíveis por ano.»

9 O anexo I, ponto B, da Diretiva 91/271, intitulado «Descarga das estações de tratamento de águas residuais urbanas nas águas recetoras», fixa os requisitos a que devem obedecer as descargas das estações de tratamento de águas urbanas residuais descarregadas nas águas recetoras. A nota de pé de página do anexo I, ponto A, desta diretiva, referida no número anterior, é reproduzida no anexo I, ponto B, da mesma diretiva.

Procedimento pré-contencioso

10 A Comissão recebeu uma denúncia a respeito da estação de tratamento de Whitburn Steel, bem como outras denúncias relativas a sobrecargas excessivas provocadas por chuvas torrenciais noutras partes do Reino Unido.

11 Em 3 de abril de 2003, a Comissão enviou ao Reino Unido uma notificação para cumprir na qual indicava que a estação de tratamento de Whitburn Steel não respeitava as obrigações relativas à recolha das águas residuais urbanas impostas pelo artigo 3.º, n.os 1 e 2, e pelo anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271.

12 Na sua resposta de 3 de junho de 2003, o Reino Unido alegou que a aglomeração em causa cumpria as obrigações relativas à recolha previstas no artigo 3.º da Diretiva 91/271. Todavia, admitiu que, na sequência de estudos adicionais efetuados sobre o sistema coletor da região, era necessário melhorar a capacidade de débito deste sistema. Além disso, o Reino Unido explicou que as condições de autorização das descargas impostas à companhia das águas para a exploração da estação de tratamento das águas residuais de Whitburn Steel tinham sido alteradas, reduzindo assim o número de descargas. Estes melhoramentos deviam estar concluídos, o mais tardar, em 31 de março de 2004.

13 Em 21 de março de 2005, a Comissão enviou uma segunda notificação para cumprir ao Reino Unido na qual referia que os sistemas coletores e de tratamento das águas residuais urbanas da região de Londres não respeitavam as obrigações relativas à recolha e ao tratamento das águas residuais urbanas impostas pelos artigos 3.°, n.º 1, 4.°, n.os 1 e 3, e 10.°, bem como pelo anexo I, pontos A e B, da Diretiva 91/271. A Comissão precisou que foram efetuadas descargas de águas residuais não tratadas no Tamisa, mesmo em condições de precipitação moderada, e que não estava prevista nenhuma medida imediata para resolver este problema, o qual, por conseguinte, iria persistir ou mesmo agravar-se.

14 Na sua resposta de 20 de maio de 2005, o Reino Unido explicou que o sistema coletor de águas residuais de Londres é um sistema misto que recolhe e transfere tanto as águas residuais domésticas e industriais como as águas pluviais, a partir de uma bacia de 557 km^2, para as submeter a um tratamento secundário nas estações de tratamento de Beckton, de Mogden, de Crossness, de Long Reach e de Riverside, antes da sua descarga no Tamisa. Todavia, admitiu problemas relacionados com o volume, a carga e a frequência das descargas em tempo húmido provenientes de sobrecargas, anunciando a sua decisão de realizar o estudo estratégico do estuário do Tamisa («Thames Tideway Strategic Study», a seguir «TTSS») a fim de avaliar os efeitos destas descargas no ambiente.

15 Quanto às suas obrigações de assegurar um tratamento adequado das águas residuais urbanas, o Reino Unido declarou que, apesar da realização de melhoramentos logo que possível, as estações de tratamento que servem a aglomeração de Londres eram conformes com os requisitos previstos pela Diretiva 91/271 desde 31 de dezembro de 2000. Além disso, o Reino Unido explicou que as descargas ocorridas no mês de agosto de 2004 foram consequência de precipitações excecionalmente fortes.

16 Não satisfeita com a resposta apresentada pelo Reino Unido, a Comissão, por ofício de 10 de abril de 2006, enviou a esse Estado-Membro um parecer fundamentado alegando que, em seu entender, o mesmo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º, n.os 1 e 2, e do anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271 no respeitante a Whitburn e as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.°, n.º 1, 4.°, n.os 1 e 3, e 10.°, bem como do anexo I, pontos A e B, da Diretiva 91/271, no que respeita às nove estações de tratamento que servem a região da Grande Londres.

17 Em resposta ao referido parecer fundamentado, o Reino Unido, por ofício de 15 de junho de 2006, alegou que tanto o sistema coletor como as estações de tratamento que servem Whitburn e a aglomeração metropolitana de Sunderland estão em conformidade com a Diretiva 91/271.

18 Na sequência de uma reunião realizada em 6 de julho de 2007 entre os representantes da Comissão e os do Reino Unido, este último prestou esclarecimentos sobre este ponto através de um ofício de 23 de outubro de 2007.

19 No que diz respeito à situação de Londres, o Reino Unido respondeu que, apesar de serem necessários melhoramentos nas estações de tratamento de Beckton, Crossness e de Mogden, tal não significava que as estações funcionassem em infração à Diretiva 91/271. O Reino Unido, aceitando a necessidade destes melhoramentos, apenas demonstrava a sua vontade de proporcionar um melhor nível de proteção do ambiente.

20 Numa reunião realizada em 26 de janeiro de 2007, os representantes da Comissão e do Reino Unido discutiram as duas opções possíveis para Londres, sugeridas pelo relatório do TTSS, tendo o Reino Unido decidido optar pelo túnel único de 30 km ao longo do Tamisa e pelo túnel separado para o seu afluente, o Lee. O projeto no seu conjunto deve ser concluído antes de 2020.

21 Na sequência de dois ofícios complementares de 29 de junho de 2007 e 4 de fevereiro de 2008, enviados pelo Reino Unido, a Comissão, não tendo ainda ficado satisfeita com as respostas dadas por esse Estado, emitiu, por ofício de 1 de dezembro de 2008, um parecer fundamentado complementar no qual precisou a sua interpretação da Diretiva 91/271 no respeitante às obrigações que incumbem aos Estados-Membros de controlar as descargas de águas residuais urbanas pelos descarregadores de tempestade. Confirmou igualmente os receios que tinha em relação à inadequação do sistema coletor instalado nos arredores de Whitburn, dos sistemas coletores de Beckton e de Crossness, bem como das estações de tratamento de Mogden, Beckton e Crossness.

22 Todavia, a Comissão decidiu não prosseguir o procedimento iniciado a respeito dos sistemas coletores e das estações de tratamento de Beddington, Esher, Crawley, Deephams, Hogsmill, Long Reach e Riverside. Consequentemente, a Comissão instou o Reino Unido para que tomasse as medidas necessárias para dar cumprimento a este parecer complementar no prazo de dois meses a contar da respetiva receção.

23 Seguiram-se então várias outras trocas de correspondência e reuniões entre a Comissão e a autoridades do Reino Unido sem, contudo, se ter chegado a uma solução.

24 Não estando, portanto, satisfeita com as respostas fornecidas pelo Reino Unido, a Comissão decidiu-se pela propositura da presente ação.

Quanto à ação

Argumentos das partes

25 Os principais pontos de desacordo entre a Comissão e o Reino Unido dizem respeito à interpretação da Diretiva 91/271.

26 Segundo a Comissão, os Estados-Membros devem garantir não só que o sistema de recolha seja concebido e construído de maneira a recolher todas as águas residuais urbanas geradas pela aglomeração que serve mas também o respetivo encaminhamento com vista ao seu tratamento. A capacidade do sistema coletor deve, portanto, ser capaz de levar em conta as condições climáticas naturais (tempo seco, tempo húmido ou mesmo tempestades), bem como as variações sazonais com populações não residentes, turistas e atividades económicas sazonais.

27 A Comissão considera que as «inundações provocadas por tempestades», às quais se refere o anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271, fazem parte integrante dos sistemas coletores e das estações de tratamento das águas residuais urbanas. Esta diretiva deve ser interpretada no sentido de que prevê uma obrigação absoluta de evitar as descargas de descarregadores de tempestade, salvo quando se

verifiquem circunstâncias excecionais. Com efeito, este raciocínio é ilustrado pela nota 1 do anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271, a qual dispõe que, na prática, não é possível recolher e tratar todas as águas residuais «em situações como a queda de chuvas torrenciais excecionais».

28 A Comissão aduz fatores como a frequência e o volume das descargas para demonstrar que estamos perante um incumprimento da Diretiva 91/271. Assim, contrariamente ao que receia o Reino Unido, a Comissão não propõe uma regra estrita de 20 descargas, mas realça que quanto mais um descarregador funciona, nomeadamente durante os períodos caracterizados por precipitação moderada, maior é a probabilidade de o funcionamento deste descarregador não estar em conformidade com a Diretiva 91/271.

29 A Comissão e o Reino Unido estão igualmente em desacordo no que diz respeito ao alcance que importa atribuir ao conceito de «melhores conhecimentos técnicos que não acarretem custos excessivos» (a seguir, «BTKNEEC», que é a sigla da expressão inglesa «best technical knowledge not entailing excessive costs») previsto no anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271.

30 A Comissão alega que esse conceito deve ser entendido no contexto da Diretiva 91/271, da sua finalidade e dos seus objetivos, a saber, proteger o ambiente dos efeitos nefastos das descargas de águas residuais.

31 Considera que o conceito de BTKNEEC permite que os Estados-Membros escolham entre várias soluções que, por seu turno, promovem o respeito das disposições e do objetivo da Diretiva 91/271, nomeadamente, construir novas infraestruturas de armazenamento, aumentar as já existentes ou ainda desviar as águas pluviais antes que estas possam penetrar nos sistemas coletores.

32 Segundo o Reino Unido, a Diretiva 91/271 deve ser interpretada no sentido de que confia aos Estados-Membros o cuidado de determinarem de que modo se devem recolher e tratar as águas residuais urbanas a fim de realizar o objetivo desta diretiva, que consiste em proteger o ambiente dos efeitos nefastos das descargas de águas residuais.

33 O Reino Unido considera que a interpretação da Diretiva 91/271 deve ser feita com referência, em especial, ao impacto ambiental das descargas nas águas recetoras.

34 No que diz respeito ao conceito de «chuvas torrenciais excecionais», o Reino Unido considera que o facto de a nota 1 do anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271 reconhecer expressamente que não é possível evitar as descargas em circunstâncias particulares, nomeadamente, chuvas torrenciais excecionais, não impõe a obrigação absoluta de evitar as descargas noutras circunstâncias. Considera que a questão de saber se as descargas são adequadas noutras circunstâncias deve ser determinada pela aplicação do conceito de BTKNEEC e por uma apreciação do impacto ambiental das descargas nas águas recetoras.

35 Segundo esse Estado-Membro, a Diretiva 91/271 nada prevê sobre as circunstâncias ou a frequência com que as descargas podem ser efetuadas nas águas recetoras. Para avaliar se os sistemas coletores ou as estações de tratamento estão em conformidade com a Diretiva 91/271, há que proceder a uma avaliação detalhada do funcionamento do sistema coletor ou da estação de tratamento em causa, examinando o impacto ambiental das descargas nas águas recetoras.

36 O conceito de «funcionamento suficiente» previsto no artigo 10.º da Diretiva 91/271 deve, também ele, ser apreciado à luz do objetivo de proteção do ambiente previsto no artigo 1.º desta diretiva e, portanto, em função do impacto nas águas recetoras.

37 Embora o método utilizado pelo Reino Unido para calcular o que representa uma descarga única não seja contestado pela Comissão, tal não resolve, segundo esse Estado-Membro, o problema ligado ao facto de a definição do que constitui uma descarga poder variar de um Estado-Membro para outro. A

coerência das políticas dos diferentes Estados-Membros não estaria, pois, garantida se a conformidade com a Diretiva 91/271 devesse ser determinada com referência à ocorrência e à frequência das descargas.

38 Além disso, o Reino Unido sustenta que a Comissão comete um erro quando se baseia no volume de descargas para verificar a conformidade dos sistemas coletores e das estações de tratamento com a Diretiva 91/271.

39 No que diz mais especificamente respeito à aglomeração de Sunderland (Whitburn), a Comissão censura o Reino Unido pelo facto de, na data em que expirou o prazo fixado no parecer fundamentado complementar, ainda terem sido feitas descargas excessivas devidas a chuvas de tempestade provenientes da parte do sistema coletor de Sunderland situado em Whitburn e, portanto, este sistema não estar em conformidade com o artigo 3.º e o anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271.

40 Com efeito, apesar de a frequência das descargas ter diminuído (ao longo dos anos de 2002 a 2004, entre 56 e 91 descargas anuais e volumes anuais de águas residuais urbanas escoadas sem tratamento compreendidas entre 359 640 m^3 e 529 290 m^3), o sistema coletor continua a não estar em conformidade com as disposições da Diretiva 91/271, tendo nomeadamente em conta a proximidade das águas balneares de Whitburn e de Seaham e as muitas queixas recebidas pela Comissão a respeito de resíduos nas praias dos arredores de Whitburn.

41 O Reino Unido considera que estas descargas excessivas por chuvas de tempestade estão em conformidade com a Diretiva 91/271.

42 O Reino Unido considera também que as águas balneares dos arredores de Whitburn foram consideradas conformes com a Diretiva 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), e que, portanto, estão em conformidade com a Diretiva 91/271. Por outro lado, os resíduos eram, provavelmente, provenientes não de Whitburn, mas do Tyne, onde os descarregadores só foram equipados com redes de filtragem no final do mês de março de 2010.

43 No que diz respeito à aglomeração de Londres, a Comissão censura o Reino Unido pela frequência e quantidade das descargas de águas residuais não tratadas provenientes dos sistemas coletores de Beckton e de Crossness e das estações de tratamento de Beckton, de Crossness e de Mogden, que são de uma amplitude tal que constituem uma violação dos artigos 3.° e 4.°, bem como do anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271, e isto, em particular, porque estas descargas se verificam mesmo em períodos de precipitação moderada.

44 Considera, além disso, que o artigo 10.º da Diretiva 91/271 exige que as estações de tratamento das águas residuais urbanas construídas para satisfazer os requisitos do artigo 4.º da referida diretiva sejam concebidas, construídas, exploradas e mantidas de modo a terem um desempenho suficiente em todas as condições climáticas normais do lugar onde se situam.

45 O Reino Unido considera que estas estações de tratamento respeitam as disposições da Diretiva 91/271.

46 Salienta igualmente que a rede de saneamento de Londres é muito antiga e foi objeto de modernizações progressivas desde 1875. Foram estudados e realizados melhoramentos desde a adoção da Diretiva 91/271. Acresce que a envergadura e a natureza excecional dos trabalhos que estão a ser executados no Tamisa, com um custo de 4,4 mil milhões de GBP, exigem muito tempo. O Reino Unido considera que não pode ser penalizado pela execução, a longo prazo, de uma solução ambiciosa.

Apreciação do Tribunal

Quanto à interpretação da Diretiva 91/271

47 Como decorre do seu artigo 1.º, segundo parágrafo, a Diretiva 91/271 tem por objetivo proteger o ambiente dos efeitos nefastos das descargas das águas residuais urbanas (v., designadamente, acórdão de 23 de setembro de 2004, Comissão/França, C-280/02, Colet., p. I-8573, n.º 13).

48 O objetivo prosseguido pela Diretiva 91/271 vai além da simples proteção dos ecossistemas aquáticos e tem por objetivo preservar o homem, a fauna, a flora, o solo, a água, o ar e a paisagem de qualquer incidência negativa notável resultante do desenvolvimento acelerado de algas e de formas superiores de plantas aquáticas, na sequência das descargas de águas residuais urbanas (acórdão Comissão/França, já referido, n.º 16).

49 É à luz deste objetivo, mas igualmente do artigo 191.º TFUE, que se devem interpretar os conceitos de «funcionamento suficiente», que figura no artigo 10.º da Diretiva 91/271, de «chuvas torrenciais excecionais», mencionado na nota 1 do anexo I da referida diretiva, e de «melhores conhecimentos técnicos que não acarretem custos excessivos» (BTKNEEC), referido no ponto A do anexo I da mesma diretiva.

50 Em primeiro lugar, no tocante ao conceito de «funcionamento suficiente», que respeita unicamente às estações de tratamento, impõe-se constatar que nenhum elemento numérico o determina, prevendo apenas o artigo 10.º da Diretiva 91/271 que as estações de tratamento devem ter um «funcionamento suficiente em todas as condições climáticas normais do lugar onde estão situadas» e tendo em conta as variações sazonais de carga no momento da conceção destas instalações.

51 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou a existência de um incumprimento em casos em que a taxa de recolha das águas residuais urbanas ou o seu tratamento ascendia a 80% ou mesmo 90% da carga existente (acórdãos de 7 de maio de 2009, Comissão/Portugal, C-530/07, n.ºs 28 e 53, e de 14 de abril de 2011, Comissão/Espanha, C-343/10, n.ºs 56 e 62).

52 Com efeito, tendo em conta o objetivo prosseguido pela Diretiva 91/271, recordado nos n.ºs 47 e 48 do presente acórdão, a falta de tratamento das águas residuais urbanas não pode ser admitida em condições climáticas e sazonais habituais, sob pena de se esvaziar do seu sentido a Diretiva 91/271.

53 Assim, para responder ao objetivo de proteção do ambiente, é pacífico que o conceito de «funcionamento suficiente», apesar de não estar numericamente determinado, deve ser entendido como significando que, em condições climáticas habituais e tendo em conta as variações sazonais, deve ser recolhida e tratada a totalidade das águas residuais urbanas.

54 Consequentemente, a falta de tratamento das águas residuais urbanas só pode ser tolerada em circunstâncias extraordinárias e a ocorrência regular de descargas de águas residuais urbanas não tratadas é contrária à Diretiva 91/271.

55 Em segundo lugar, no tocante ao conceito de «chuvas torrenciais excecionais» previsto na nota 1 do anexo I da Diretiva 91/271, importa realçar que este conceito se aplica aos sistemas coletores previstos no artigo 3.º desta diretiva assim como às estações de tratamento previstas no artigo 4.º da mesma.

56 Com a referida nota, o legislador da União reconheceu que existem situações nas quais não pode ser recolhida ou tratada a totalidade das águas residuais urbanas. Em particular, constatou «que na prática não é possível construir sistemas coletores e estações de tratamento capazes de tratar todas as águas residuais» e previu que a falta de recolha e de tratamento das águas residuais pode ser tolerada em

«situações como queda de chuvas torrenciais excecionais». Todavia, neste caso, compete aos Estados-Membros decidir as «medidas destinadas a limitar a poluição resultante de inundações provocadas por tempestades».

57 Ora, não se pode deixar de constatar que a expressão «chuvas torrenciais excecionais» só é mencionada na nota 1 do anexo I da Diretiva 91/271 a título indicativo, sendo esta expressão precedida dos termos «em situações como». Assim, a falta de recolha ou tratamento das águas residuais também pode ser admitida noutras circunstâncias.

58 Todavia, contrariamente ao que pretende o Reino Unido, o objetivo prosseguido pela Diretiva 91/271 não permite considerar que essas outras circunstâncias se verifiquem de forma normal e habitual, tanto mais quanto o termo «excecionais» indica claramente que a falta de recolha ou de tratamento das águas residuais não pode ocorrer em condições normais.

59 A argumentação do Reino Unido, que levaria a admitir que as descargas pudessem ocorrer mesmo fora de situações excecionais, não pode, pois, ser acolhida.

60 Além disso, importa esclarecer que, quando um Estado-Membro se vê confrontado com uma situação excecional que não lhe permite recolher ou tratar as águas residuais, deve tomar as medidas apropriadas para limitar a poluição, em conformidade com a nota 1 do anexo I da Diretiva 91/271.

61 Por outro lado, visto que o conceito de «chuvas torrenciais excecionais» não está definido por esta diretiva, é legítimo que a Comissão, no quadro do seu controlo do respeito pelo direito da União, adote orientações e, uma vez que o Tribunal de Justiça não é competente para determinar em termos numéricos as obrigações previstas pela Diretiva 91/271, o conceito de «chuvas torrenciais excecionais» deve, pois, ser apreciado à luz do conjunto dos critérios e condições fixados por esta diretiva, e, nomeadamente, do conceito de BTKNEEC.

62 Em terceiro lugar, o conceito de BTKNEEC que é mencionado no anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271 deve, como os diversos conceitos visados pela Diretiva 91/271 e anteriormente desenvolvidos, ser também examinado tendo em conta o objetivo de proteção do ambiente. De igual modo, importa assinalar que as obrigações desta diretiva que preveem a recolha e o tratamento de todas as águas residuais, exceto nos casos de acontecimentos excecionais ou imprevisíveis, devem ser respeitadas na data fixada pela referida diretiva.

63 O conceito de «BTKNEEC», estando embora previsto no anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271 apenas a respeito dos sistemas de recolha, constitui, porém, um conceito intrínseco ao conjunto das disposições da Diretiva 91/271 que visam assegurar o seu objetivo de proteção do ambiente, simultaneamente evitando uma aplicação demasiado estrita das regras previstas. Assim, este conceito deve igualmente ser estendido às estações de tratamento na medida em que permite, em certos casos, descargas de águas residuais não tratadas apesar dos seus efeitos negativos no ambiente.

64 O conceito de «BTKNEEC» permite, pois, garantir o cumprimento das obrigações da Diretiva 91/271 sem pôr a cargo dos Estados-Membros obrigações irrealizáveis que estes não poderiam cumprir ou apenas o poderiam a custos desproporcionados.

65 Todavia, para que não seja violado o princípio recordado no n.º 53 do presente acórdão, segundo o qual a totalidade das águas residuais deve ser recolhida e tratada, importa que os Estados-Membros só a título excecional invoquem a existência destes custos desproporcionados.

66 A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência assente, um Estado-Membro não pode invocar dificuldades práticas ou administrativas para justificar o incumprimento das obrigações e a inobservância dos prazos determinados numa diretiva. O mesmo sucede quanto às dificuldades financeiras, que compete aos Estados-Membros superar tomando as medidas apropriadas para tal (acórdão de 30 de novembro de 2006, Comissão/Itália, C-293/05, n.º 35 e jurisprudência referida).

67 O conceito de «BTKNEEC» deve ser examinado ponderando, por um lado, a tecnologia mais avançada e os custos previstos e, por outro, as vantagens que um sistema de recolha ou de tratamento de águas mais eficaz pode proporcionar. Neste quadro, os custos ocasionados não podem ser desproporcionados relativamente aos benefícios obtidos.

68 Neste contexto, devem ser tomados em conta, como sustenta o Reino Unido, os efeitos das descargas de águas residuais não tratadas no ambiente e, nomeadamente, nas águas recetoras. As consequências que estas descargas têm no ambiente permitem, assim, examinar o caráter razoável ou não dos custos a assumir para efetuar os trabalhos necessários para que todas as águas residuais urbanas sejam tratadas relativamente ao benefício que tal proporcionará ao ambiente.

69 No caso de a recolha e o tratamento da totalidade das águas residuais se revelarem impossíveis ou muito difíceis, incumbirá ao Estado-Membro em causa demonstrar que as condições de aplicação do conceito de BTKNEEC estão reunidas.

70 Na verdade, a jurisprudência do Tribunal de Justiça prevê que, no âmbito de uma ação por incumprimento intentada ao abrigo do artigo 258.º TFUE, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado. Compete-lhe, pois, fornecer ao Tribunal de Justiça todos os elementos necessários à verificação, por parte deste, da existência desse incumprimento, não podendo basear-se numa qualquer presunção (v., designadamente, acórdãos de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, Colet., p. I-3331, n.º 41; Comissão/Portugal, já referido, n.º 32; de 6 de outubro de 2009, Comissão/Finlândia, C-335/07, Colet., p. I-9459, n.º 46; e de 10 de dezembro de 2009, Comissão/Reino Unido, C-390/07, n.º 43).

71 Porém, os Estados-Membros devem, por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE, facilitar à Comissão o cumprimento da sua missão, que consiste, designadamente, segundo o artigo 17.º, n.º 1, TUE, em velar pela aplicação das disposições do Tratado FUE, bem como das medidas tomadas pelas instituições por força deste. Em particular, deve ter-se em consideração que, tratando-se de verificar a correta aplicação, na prática, das disposições nacionais destinadas a assegurar a efetiva execução de uma diretiva, a Comissão, que não dispõe de poderes próprios de investigação na matéria, está largamente dependente dos elementos fornecidos por eventuais queixosos, bem como pelo Estado-Membro em causa (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Comissão/Irlanda, n.ºs 42 e 43, e Comissão/Reino Unido, n.º 44).

72 Daqui se conclui, nomeadamente, que, quando a Comissão tenha fornecido elementos suficientes que revelem determinados factos ocorridos no território do Estado-Membro demandado, incumbe a este último contestar de modo substancial e detalhado os dados assim apresentados e as consequências que daí decorrem (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Irlanda, n.º 44 e jurisprudência referida, e Comissão/Reino Unido, n.º 45).

73 Daqui resulta, para os efeitos do exame da presente ação, que, num primeiro momento, o Tribunal de Justiça deve examinar se as descargas provenientes dos sistemas coletores ou das estações de tratamento das diversas aglomerações do Reino Unido se devem a circunstâncias que apresentam um caráter excecional ou não e, se tal não for o caso, verificar, num segundo momento, se o Reino Unido demonstrou que as condições de aplicação do conceito de BTKNEEC estavam reunidas.

Whitburn

74 Relativamente à obrigação de dispor de um sistema coletor na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 91/271, deve recordar-se, a título liminar, que, segundo jurisprudência assente, 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 e que as alterações posteriormente ocorridas não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdãos Comissão/Reino Unido, já referido, n.º 50, e Comissão/Espanha, já referido, n.º 54).

75 A este respeito, há que salientar que o parecer fundamentado complementar, de 1 de dezembro de 2008, tinha concedido ao Reino Unido um prazo de dois meses a contar da sua receção para o cumprimento das obrigações decorrentes da Diretiva 91/271. Ora, cumpre constatar que, à data fixada no parecer fundamentado, continuava a haver descargas pelos descarregadores de tempestade de águas residuais urbanas não tratadas. O número das descargas e o respetivo volume não são contestados pelo Reino Unido, alegando este último unicamente que, contrariamente ao que é aduzido pela Comissão, os resíduos encontrados nas praias circundantes de Whitburn não podem ter origem no sistema coletor de Whitburn, visto que a conduta submarina utilizada para a descarga das águas residuais está equipada com redes de filtragem de 6 mm, tendo estes resíduos provavelmente origem no Tyne, onde os descarregadores só foram equipados com redes de filtragem no final do mês de março de 2010.

76 A fim de verificar se o Reino Unido não cumpriu as suas obrigações decorrentes do artigo 3.º e do anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271, como sustenta a Comissão nas suas alegações, deve ser efetuado o exame descrito no n.º 73 do presente acórdão.

77 Impõe-se constatar, em primeiro lugar, que, na sequência do ofício de 2 de março de 2005 enviado pelo Reino Unido à Comissão, o número das descargas de águas residuais indicado para o ano de 2001 ascendia a 310 com um volume anual de 561 240 m^3 e que, ao longo do período que abrange os anos de 2002 a 2004, esse número variou entre 56 e 91 com volumes compreendidos entre os 359 640 m^3 e 529 290 m^3. Igualmente, há que referir que, entre 2006 e 2008, o número anual das descargas de águas residuais variou entre 25 e 47 descargas com um volume compreendido entre 248 130 m^3 e 732 150 m^3 e um volume de 762 300 m^3 relativamente ao ano de 2009. A Comissão, baseando as suas observações na frequência destas descargas e na sua intensidade, demonstrou claramente que ocorreram, tanto antes como após a expiração do prazo fixado pelo parecer fundamentado complementar, de modo normal, não podendo um tal número de descargas prender-se com circunstâncias excecionais. A natureza excecional destas descargas não é, de resto, alegada pelo Reino Unido nas suas observações.

78 Em segundo lugar, há que salientar que, segundo um estudo realizado em 2010, é possível, de um ponto de vista tecnológico, reduzir o número das descargas de águas residuais do sistema coletor de Whitburn ampliando o túnel de armazenamento já existente, o que não foi contestado pelo Reino Unido.

79 No que respeita aos custos a assumir e aos benefícios obtidos, decorre do referido estudo que pode ser conseguido um melhoramento de 0,3% na qualidade das águas recetoras através das obras de ampliação do túnel, baseando-se para tal em 20 descargas anuais.

80 Apesar de se concluir que o melhoramento na qualidade das águas é marginal e mesmo, como sustenta o Reino Unido, sendo respeitada a Diretiva 76/160, o que pode ser levado em conta no exame global das condições de aplicação do conceito de BTKNEEC, impõe-se constatar que, em momento algum, nas observações das partes ou nos relatórios ou estudos realizados, são mencionados os custos que tal ampliação do túnel representa.

81 Assim, o Tribunal de Justiça não está em condições de examinar se, efetivamente, os custos correspondentes a estas obras são excessivos e desproporcionados relativamente ao benefício obtido para o ambiente.

82 Daqui resulta que o Reino Unido não demonstrou de modo jurídico bastante que os custos das áreas de ampliação da capacidade do sistema coletor eram desproporcionados relativamente à melhoria da situação ambiental.

83 Por conseguinte, a Comissão constatou corretamente que a instalação do sistema coletor de Whitburn não respeita as obrigações previstas no artigo 3.º e no anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271.

Londres

84 Relativamente à aglomeração de Londres, é pacífico, segundo as próprias indicações do Reino Unido, que, no final do prazo fixado no parecer fundamentado complementar, essa aglomeração não dispunha de estações de tratamento em Beckton, Crossness e Mogden, que assegurassem o tratamento secundário da totalidade das águas urbanas residuais que penetram no sistema de recolha, em conformidade com os artigos 4.°, n.º 1, e 10.° da Diretiva 91/271, e que garantissem que as descargas daí emanadas respeitam os requisitos do ponto B do anexo I da referida diretiva, nem de sistemas coletores em Beckton e Crossness com capacidade suficiente, em conformidade com o artigo 3.º desta diretiva.

85 A Comissão, baseando-se num relatório do TTSS do mês de fevereiro de 2005, salienta que anualmente ocorrem aproximadamente 60 descargas de águas residuais provenientes de descarregadores de tempestade de Londres, mesmo em períodos de precipitação moderada, sendo, pois, descarregado anualmente um volume de vários milhões de toneladas de águas não tratadas no Tamisa.

86 No que diz respeito às estações de tratamento do sistema coletor de Londres, este mesmo relatório mostra que a sua capacidade é suficiente em tempo seco, mas não o é de modo algum em caso de precipitações.

87 O Reino Unido não contesta os factos invocados pela Comissão e recorda que, efetivamente, está em curso um projeto de construção de um novo túnel de 30 km de comprimento sob a parte fluviomarítima do Tamisa para intercetar as descargas dos descarregadores do sistema coletor e encaminhá-las para a estação de tratamento de Beckton com vista ao seu tratamento. De igual modo, está prevista a construção de outro túnel, o túnel do Lee, com a finalidade de reduzir as descargas dos descarregadores dos sistemas coletores de Beckton e de Crossness. Por último, os trabalhos de melhoramento com vista ao aumento da capacidade das estações de tratamento de Beckton, Crossness e Mogden estão em curso.

88 A fim de verificar se o Reino Unido não cumpriu as suas obrigações decorrentes dos artigos 3.°, 4.° e 10.°, bem como do anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271, como sustenta a Comissão nas suas alegações, importa igualmente efetuar o exame previsto no n.º 73 do presente acórdão.

89 Impõe-se constatar que a Comissão, baseando-se no relatório do TTSS, mencionado no n.º 85 do presente acórdão e não contestado pelo Reino Unido, o qual indica que a frequência das descargas e respetivo volume se produzem não apenas durante ocasiões excecionais mas ainda em caso de chuvas moderadas, demonstrou de modo evidente o caráter normal das descargas de águas residuais no Tamisa.

90 No que diz respeito à impossibilidade tecnológica de reduzir o número das descargas de águas residuais do sistema coletor de Londres, bem como ao caráter desproporcionado dos custos relativamente ao benefício obtido para o ambiente, importa referir que o Reino Unido decidiu, em abril de 2007, realizar as obras preconizadas pelo relatório do TTSS do mês de novembro de 2005, que consistem, nomeadamente, na construção de um novo túnel subterrâneo. Assim, existem soluções tecnológicas para o problema do sistema coletor de Londres e os seus custos não podem ser considerados desproporcionados, visto que o Reino Unido já tomou a decisão de as levar a cabo.

91 Relativamente ao argumento do Reino Unido segundo o qual não se pode considerar que este não cumpriu as suas obrigações, uma vez que foram analisados projetos que visam assegurar a conformidade com a Diretiva 91/271 a partir da entrada em vigor da mesma e que as obras que foram aprovadas são dispendiosas e realizáveis unicamente ao longo de vários anos, importa recordar que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro demandado, como se apresentava no final do prazo fixado no parecer fundamentado complementar, e que um Estado-Membro não pode obter a improcedência da ação apenas porque as atividades e as obras que levarão, no futuro, à eliminação do incumprimento estão em curso. Com efeito, na falta de alteração de uma diretiva pelo legislador da União de modo a prorrogar os prazos para a sua aplicação, os Estados-Membros estão obrigados a cumprir os prazos originalmente fixados (v. acórdão de 8 de julho de 2004, Comissão/Bélgica, C-27/03, n.º 39).

92 Incumbia, pois, ao Reino Unido iniciar em tempo útil os procedimentos necessários à transposição da Diretiva 91/271 para a ordem jurídica nacional, de modo a que estes procedimentos estivessem terminados no prazo previsto nos artigos 3.°, n.º 1, primeiro travessão, e 4.°, n.º 1, primeiro travessão, desta diretiva, ou seja, em 31 de dezembro de 2000.

93 Por conseguinte, a Comissão considerou corretamente que a instalação do sistema coletor de Londres (Beckton e Crossness) não respeita as obrigações previstas no artigo 3.º e no anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271 e que, não tendo submetido a um tratamento secundário ou processo equivalente, em conformidade com o artigo 4.º desta diretiva, as águas urbanas residuais provenientes da aglomeração de Londres (Beckton, Crossness e Mogden), o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 91/271.

94 Resulta do exposto que o incumprimento imputado pela Comissão ao Reino Unido está demonstrado relativamente ao conjunto das aglomerações visadas na sua petição.

95 Consequentemente, há que declarar que, não tendo garantido:

uma recolha adequada das águas residuais urbanas das aglomerações com e. p. superior a 15 000 de Sunderland (Whitburn) e de Londres (sistemas coletores de Beckton e de Crossness), em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, e o anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271, e

um tratamento apropriado das águas residuais urbanas da aglomeração com e. p. superior a 15 000 de Londres (estações de tratamento de Beckton, de Crossness e de Mogden), em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 3, o artigo 10.º e o anexo I, ponto B, da Diretiva 91/271,

o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta diretiva.

Quanto às despesas

96 Por força do 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 Unido e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

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

1) Não tendo garantido:

— uma recolha adequada das águas residuais urbanas das aglomerações com e. p. superior a 15 000 de Sunderland (Whitburn) e de Londres (sistemas coletores de Beckton e de Crossness), em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, e o anexo I, ponto A, da Diretiva 91/271, e

— um tratamento apropriado das águas residuais urbanas da aglomeração com e. p. superior a 15 000 de Londres (estações de tratamento de Beckton, de Crossness e de Mogden), em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 3, o artigo 10.º e o anexo I, ponto B, da Diretiva 91/271,

o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta diretiva.

2) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas.

Assinaturas