CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL JULIANE KOKOTT apresentadas em 8 de Fevereiro de 2007 [1]

I — Introdução

1. No presente processo, cabe ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a relação entre o direito dos resíduos e o direito das águas residuais. Coloca-se a questão de saber se as águas residuais que se evadem dos sistemas colectores devem ser consideradas resíduos. Neste contexto, há que esclarecer em especial se o direito das águas residuais regula suficientemente esta situação.

1 — Língua original: alemão.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

1. Direito dos resíduos

2. À data relevante, o regime jurídico dos resíduos estava sobretudo contido na Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos [2] (a seguir «directiva-quadro relativa aos resíduos»).

2 — JO L 194, p. 47; EE 15 F1 p. 129; na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos (JO L 78, p. 32), e alterada, em último lugar, pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996, que adapta os anexos II A e II B da Directiva 75/442/CEE do Conselho relativa aos resíduos (JO L 135, p. 34). A directiva foi revogada pela Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa aos resíduos (JO L 114, p. 9), e substituída, sem quaisquer alterações em termos de conteúdo, por uma versão consolidada.
V. igualmente a proposta da Comissão, de 4 de Janeiro de 2006, para uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos, COM(2005) 667 final, http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/06/st05/st05050.de06.pdf. Neste processo legislativo ainda pendente, pretende-se rever substancialmente a directiva-quadro relativa aos resíduos.

3. O conceito de resíduos é definido no artigo 1.º, alínea a), da directiva-quadro relativa aos resíduos. Segundo esta definição, esse conceito abrange «quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer».

4. O artigo 1.º, alínea d), define o conceito de «gestão» como «a recolha, transporte, aproveitamento e eliminação dos resíduos, incluindo a fiscalização destas operações e a vigilância dos locais de descarga depois de fechados».

5. Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, alínea b), a directiva-quadro relativa aos resíduos não é, porém, aplicável a determinados resíduos expressamente enumerados neste artigo, se já estiverem abrangidos por outra legislação. O ponto iv) da mesma disposição refere as águas residuais, com excepção dos resíduos em estado líquido.

6. O artigo 2.º, n.º 2, da directiva-quadro relativa aos resíduos prevê que poderão ser fixadas em directivas específicas disposições específicas ou complementares das desta directiva para regulamentar a gestão de determinadas categorias de resíduos.

7. O artigo 4.º da directiva-quadro relativa aos resíduos estabelece as principais obrigações em matéria de resíduos:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente e, nomeadamente:

— Sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a flora;

— Sem causar perturbações sonoras ou por cheiros;

— Sem danificar os locais de interesse e a paisagem.

Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada de resíduos.»

2. Direito das águas residuais

8. O regime das águas residuais decorre da Directiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas [3] (a seguir «directiva relativa às águas residuais»). Segundo o seu artigo 1.º, primeiro parágrafo, a directiva regula a recolha, o tratamento e a descarga de águas residuais urbanas e o tratamento e a descarga de águas residuais de determinados sectores industriais. Nos termos do seu artigo 1.º, segundo parágrafo, tem por objectivo proteger o ambiente dos efeitos nefastos das referidas descargas de águas residuais.

9. O artigo 3.º disciplina a instalação dos sistemas colectores. São fixados prazos distintos para a sua instalação consoante a dimensão das aglomerações e a sensibilidade das zonas. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, esses sistemas «devem satisfazer as condições do anexo I, ponto A».

10. O anexo I, ponto A, tem o seguinte teor:

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

A concepção, construção e manutenção dos sistemas colectores 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 receptoras, no caso de inundações provocadas por tempestades.»

11. Os artigos 4.º a 7.º da directiva relativa às águas residuais regulam os tratamentos a que as águas residuais devem ser sujeitas. O artigo 8.º prevê algumas derrogações a esses artigos.

12. O artigo 10.º contém mais exigências aplicáveis às estações de tratamento:

«Os Estados-Membros devem garantir que as estações de tratamento de águas residuais

3 — JO L 135, p. 40, alterada, em último lugar, pela Directiva 98/15/CE da Comissão, de 27 de Fevereiro de 1998, que altera a Directiva 91/271/CEE no que respeita a determinados requisitos estabelecidos no seu anexo I (JO L 67, p. 29).

urbanas a instalar para cumprimento das exigências previstas nos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 7.º sejam concebidas, construídas, exploradas e mantidas de forma a garantir um funcionamento suficientemente eficaz em todas as condições climáticas locais normais. Na concepção das estações de tratamento devem ser tomadas em consideração as variações sazonais de carga.»

13. O artigo 9.º regula a resolução de problemas relativos a águas residuais que envolvam vários Estados-Membros.

14. O artigo 11.º estabelece exigências aplicáveis à descarga de águas residuais industriais nos sistemas colectores e o artigo 13.º impõe condições para a descarga de determinadas águas residuais industriais não tratadas. O artigo 12.º tem por objecto a utilização das águas residuais tratadas e o artigo 14.º o tratamento a dar às lamas de depuração.

15. O artigo 15.º regula o controlo da aplicação da directiva relativa às águas residuais, o artigo 16.º a informação do público, o artigo 17.º a aplicação da directiva nos Estados-Membros, o artigo 18.º a implementação da directiva pela Comissão e o artigo 19.º a transposição da directiva.

B — *Direito nacional*

16. O pedido de decisão prejudicial carece de indicações detalhadas sobre o direito nacional. Ao que parece, as disposições relevantes para as questões prejudiciais, em especial o Water Industry Act 1991, referido nessas questões, limitam-se a transpor o direito comunitário.

III — Matéria de facto e questões prejudiciais

17. A Thames Water Utilities é responsável por cerca de 80 000 km de condutas de águas residuais na região do Tamisa. É acusada do facto de, entre Fevereiro e Abril de 2003, ter permitido onze casos de fugas de águas residuais desse sistema colector que se derramaram em terrenos situados no Condado de Kent.

18. Após a Environment Agency ter denunciado esses casos, a Thames Water Utilities foi acusada, designadamente, de depositar ilegalmente resíduos. A Thames Water

Utilities defende, porém, que as águas residuais que se evadiram do sistema colector não são resíduos.

19. Por conseguinte, o tribunal de reenvio coloca as seguintes questões:

1. As águas residuais que se evadem de um sistema colector que, nos termos da directiva relativa às águas residuais e/ou do Water Industry Act 1991, está a cargo de uma empresa pública de tratamento de águas residuais podem ser consideradas resíduos na acepção da directiva-quadro relativa aos resíduos?

2. Se a resposta for afirmativa, as referidas águas residuais:

   a) são resíduos aos quais a directiva-quadro relativa aos resíduos não se aplica por força do disposto no seu artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), conjugado com a directiva relativa às águas residuais e/ou com o Water Industry Act 1991, ou

   b) inserem-se no âmbito do artigo 2.º, n.º 2, da directiva-quadro relativa aos resíduos e estão excluídas do âmbito de aplicação da directiva-quadro relativa aos resíduos, em especial, por força da directiva relativa às águas residuais?

20. Intervieram no presente processo a Thames Water Utilities, a Environment Agency, o Reino Unido, a Bélgica, os Países Baixos e a Comissão.

IV — Apreciação

21. As questões prejudiciais visam esclarecer se as águas residuais são abrangidas pelo regime geral dos resíduos quando se evadem de uma rede colectora de águas residuais. Por conseguinte, o tribunal de reenvio coloca questões relativas a duas disposições derrogatórias da directiva-quadro relativa aos resíduos. O artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), afasta a aplicação da directiva-quadro relativa aos resíduos às águas residuais, com excepção dos resíduos em estado líquido, sempre que as águas residuais já estejam abrangidas por outra legislação (v., a este

respeito, parte B, *infra*). Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, disposições especiais relativas aos resíduos podem afastar a aplicação das disposições gerais (v., a este respeito, parte C, *infra*). A aplicação de ambas as derrogações pressupõe que as águas residuais sejam resíduos na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva-quadro relativa aos resíduos (v., a este respeito, parte A, *infra*) [4].

A — *Quanto à definição de resíduos*

22. De acordo com o artigo 1.º, alínea a), da directiva-quadro relativa aos resíduos, há que esclarecer se as águas residuais são abrangidas por uma das categorias de resíduos enumeradas no anexo I desta directiva e se o seu detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer das mesmas.

23. As águas residuais são, pelo menos, abrangidas pela categoria de resíduos Q16, que abrange qualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas outras categorias. Também me parece ser evidente que o detentor inicial das águas residuais se desfez e tinha igualmente a intenção de se desfazer das mesmas quando as lançou no sistema colector. Este entendimento é partilhado pela Environment Agency, pelo Reino Unido e pelos Países Baixos.

24. Por conseguinte, quando foram lançadas no sistema colector, as águas residuais eram resíduos. Este entendimento também é, de resto, corroborado pela existência da derrogação ao regime dos resíduos sobre a qual me irei pronunciar em seguida. Se as águas residuais não fossem resíduos, esta derrogação não seria necessária.

25. As águas residuais perdem essa qualidade de resíduos quando, através do tratamento previsto na directiva relativa às águas residuais, atingem uma qualidade que permite a sua descarga em águas receptoras ou a sua reutilização. Esse tratamento consiste na sua reciclagem, conforme o Tribunal de Justiça precisou relativamente aos resíduos de embalagens [5]. As águas residuais não tratadas têm, pelo contrário, as mesmas características que as águas residuais lançadas nos sistemas colectores e devem, por-

4 — V., a respeito do exame da derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), acórdãos de 16 de Dezembro de 2004, Comissão/Reino Unido (C-62/03, não publicado na Colectânea, apenas disponível em inglês e francês, n.º 11), e de 8 de Setembro de 2005, Comissão/Espanha (C-416/02, Colect., p. I-7487, n.ºs 98 e segs.), e Comissão/Espanha (C-121/03, Colect., p. I-7569, n.ºs 69 e segs.), ambos relativos a explorações de suínos e a cadáveres de animais provenientes dessas explorações.

5 — Acórdão de 19 de Junho de 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, Colect., p. I-6163, em especial n.ºs 63 a 69).

tanto, continuar a ser consideradas resíduos, em especial quando se evadem do respectivo sistema colector.

B — *Quanto ao artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), da directiva-quadro relativa aos resíduos*

26. No entanto, por força do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), da directiva-quadro relativa aos resíduos, as águas residuais, com excepção dos resíduos em estado líquido, estão excluídas do âmbito de aplicação da directiva-quadro relativa aos resíduos, sempre que já estejam abrangidas por outra legislação. Por conseguinte, há que examinar se a directiva relativa às águas residuais constitui essa legislação.

27. No âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva-quadro relativa aos resíduos, não é suficiente para a aplicação da derrogação que outra legislação regule as substâncias ou objectos em causa, por exemplo, numa óptica industrial, antes devendo comportar disposições precisas que organizem a sua gestão enquanto resíduos, na acepção do artigo 1.º, alínea d), da directiva-quadro relativa aos resíduos [6]. Essa legislação também deve conduzir a um nível de protecção do ambiente pelo menos equivalente ao resultante das medidas de aplicação da directiva-quadro relativa aos resíduos. Caso contrário, seriam postos em perigo os objectivos da Comunidade no domínio do ambiente, tal como definidos no artigo 174.º CE, em especial os próprios objectivos da directiva-quadro relativa aos resíduos [7].

28. A Thames Water Utilities defende que, no que se refere à necessidade de um nível de protecção equivalente, há que distinguir entre outra legislação comunitária e outra legislação nacional. Em seu entender, a legislação comunitária aplicável nesta matéria estabelece sempre um nível de protecção equivalente, uma vez que o legislador a adoptou tendo em conta as exigências em causa. No entanto, como é observado pela Environment Agency, o Tribunal de Justiça já esclareceu nos seus acórdãos respeitantes às explorações de suínos espanholas que a necessidade de um nível de protecção equivalente é igualmente válida para outra legislação comunitária [8]. Esta equivalência deve ser examinada caso a caso [9].

29. Nos termos do seu artigo 1.º, segundo parágrafo, o objectivo da directiva relativa às

6 — Acórdão de 11 de Setembro de 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Colect., p. I-8725, n.º 52).

7 — Acórdão AvestaPolarit Chrome (já referido na nota 6, n.º 59). V. igualmente os acórdãos Comissão/Espanha (já referidos na nota 4, C-416/02, n.º 102, e C-121/03, n.º 72) e as minhas conclusões de 7 de Setembro de 2006 no processo KVZ retec (C-176/05, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 98).

8 — Acórdãos Comissão/Espanha (já referidos na nota 4, C-416/02, n.º 99, e C-121/03, n.º 69).

9 — V. acórdãos Comissão/Espanha, relativos às explorações de suínos (já referidos na nota 4, C-416/02, n.º 101, e C-121/03, n.º 71).

águas residuais consiste em proteger o ambiente dos efeitos nefastos das descargas de águas residuais. Segundo o seu artigo 1.º, primeiro parágrafo, esta directiva regula a recolha, o tratamento e a descarga de águas residuais urbanas e o tratamento e a descarga de águas residuais de determinados sectores industriais. Como foi observado por todos os intervenientes, essa directiva constitui, sem qualquer dúvida, outra legislação na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva-quadro relativa aos resíduos, a qual obsta à aplicação do direito dos resíduos [10]. A Thames Water Utilities conclui daqui que a derrogação aplicável às águas residuais também abrange a fuga de águas residuais do respectivo sistema colector.

30. Até ao momento, o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou expressamente sobre a questão do alcance da derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva-quadro relativa aos resíduos, em conjugação com outra legislação. A opinião da Thames Water Utilities e da Bélgica teria como consequência que a existência de outra legislação, que regulasse suficientemente determinadas questões, também excluiria a aplicação do direito dos resíduos relativamente a todas as outras questões.

31. Esta opinião é, no entanto, difícil de conciliar com a redacção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva-quadro relativa aos resíduos. Segundo a versão alemã, a directiva-quadro relativa aos resíduos não é aplicável aos resíduos enumerados nessa disposição, «soweit für diese bereits andere Rechtsvorchriften gelten» [sempre que já lhes sejam aplicáveis outras disposições jurídicas]. Daqui resulta *a contrario* que o direito dos resíduos é aplicável na medida em que outras disposições não o sejam.

32. Outras versões linguísticas expressam a mesma ideia de uma forma diferente, a saber, através de uma conjunção menos precisa combinada com o verbo «cobrir» [11]. Só existe uma «cobertura» de determinadas substâncias comparável à do direito dos resíduos quando seja aplicável outra legislação equivalente.

33. O entendimento da Thames Water Utilities seria, além disso, incompatível com as declarações do Tribunal de Justiça no sentido de que a outra legislação deve comportar disposições precisas que organizem a gestão das substâncias em causa enquanto resíduos, na acepção do artigo 1.º, alínea d), da directiva-quadro relativa aos resíduos [12], e deve conduzir a um nível de protecção do ambiente pelo menos equiva-

10 — Já neste sentido, o advogado-geral J. Jacobs nas suas conclusões de 10 de Abril de 2003 no processo AvestaPolaritChrome (C-114/01, Colect., p. I-8725, n.º 68).

11 — A inglesa: «where they are already covered by other legislation», a francesa: «lorsqu'ils sont déjà couverts par une autre législation», a espanhola: «cuando ya están cubiertos por otra legislación».

12 — Acórdão AvestaPolarit Chrome (já referido na nota 6, n.º 52).

lente ao resultante das medidas de aplicação da directiva-quadro relativa aos resíduos [13]. O Tribunal de Justiça baseou estas exigências qualitativas a satisfazer pela outra legislação, em especial, nos objectivos da directiva-quadro relativa aos resíduos e do direito comunitário do ambiente.

34. Na medida em que não existam disposições relativas à gestão ou em que estas não garantam um nível de protecção suficiente, o regime geral dos resíduos deve, por conseguinte, ser aplicado. Neste sentido, sobretudo a Environment Agency exige com razão, para que se possa aplicar o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), da directiva-quadro relativa aos resíduos, que se examine se a directiva relativa às águas residuais garante, em caso de fuga de águas residuais do respectivo sistema colector, um nível de protecção equivalente ao do direito dos resíduos [14].

35. Conforme já foi afirmado, a directiva relativa às águas residuais regula a recolha, o tratamento e a descarga de águas residuais. Em princípio, a derrogação referente às águas residuais é, portanto, aplicável durante a recolha das águas residuais, isto é, em especial quando as mesmas se encontrem dentro dos sistemas colectores, durante o seu tratamento nas estações de tratamento e durante a sua descarga.

36. A descarga de águas residuais é comparável com a sua fuga dos sistemas colectores na medida em que as águas residuais (depois da descarga) deixam de estar abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva relativa às águas residuais. No entanto, a directiva relativa às águas residuais regula as medidas que devem ser tomadas para protecção do ambiente antes dessa descarga [15]. Assim, a derrogação prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), da directiva-quadro relativa aos resíduos é aplicável à descarga de águas residuais enquanto tal. Além disso, uma vez que, através do tratamento prescrito para as mesmas, as águas residuais perderam a sua qualidade de resíduos antes da descarga [16], também após a descarga — ao contrário do que a Thames Water Utilities receia — está excluída a aplicação do direito dos resíduos.

13 — Acórdão AvestaPolarit Chrome (já referido na nota 6, n.º 59). V. também os acórdãos Comissão/Espanha (já referidos na nota 4, C-416/02, n.º 102, e C-121/03, n.º 72) e as minhas conclusões de 7 de Setembro de 2006 no processo KVZ retec (C-176/05, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 98).

14 — V., neste sentido, acórdãos Comissão/Espanha, relativos às explorações de suínos (já referidos na nota 4, C-416/02, n.º 101, e C-121/03, n.º 71), nos quais o Tribunal de Justiça compara com o direito dos resíduos as disposições da Directiva 90/667/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1990, que estabelece as normas sanitárias para a eliminação e a transformação de resíduos animais, para a sua colocação no mercado e para a prevenção da presença de agentes patogénicos nos alimentos para animais de origem animal ou à base de peixe e que altera a Directiva 90/425/CEE (JO L 363, p. 51), e as minhas conclusões no processo KVZ retec (já referidas na nota 7, n.os 103 e segs.), nas quais comparo as exigências decorrentes do Regulamento (CE) n.º 1774/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Outubro de 2002, que estabelece regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano (JO L 273, p. 1), para a transferência de farinhas animais com as do regulamento relativo à transferência de resíduos.

15 — V. artigo 4.º, n.º 1, e artigo 5.º, n.os 2 e 5, artigo 6.º, n.º 2, artigo 7.º, artigo 9.º, artigo 12.º, n.os 2 e 3, e artigo 15.º, n.os 1 e 2.

16 — V., *supra*, n.º 25.

37. No presente processo, todavia, não está em causa a descarga prevista na directiva relativa às águas residuais. Pelo contrário, a fuga das águas residuais ocorreu *antes* que estas pudessem ser tratadas em conformidade com o disposto na directiva relativa às águas residuais.

38. Como é salientado sobretudo pela Bélgica, a directiva relativa às águas residuais também tem em conta este caso. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, em conjugação com o anexo I, ponto A, da directiva relativa às águas residuais, a concepção, construção e manutenção dos sistemas colectores deve obedecer aos melhores conhecimentos técnicos que não acarretem custos excessivos. Neste contexto, são expressamente referidas a prevenção de fugas e a limitação da poluição das águas receptoras no caso de inundações provocadas por tempestades. A Comissão assinala a título complementar que, nos termos do artigo 10.º da directiva relativa às águas residuais, as estações de tratamento de águas residuais urbanas devem ser concebidas, construídas, exploradas e mantidas de forma a garantir um funcionamento suficientemente eficaz em *todas* as condições climáticas locais normais. Na concepção das estações de tratamento devem ser tomadas em consideração as variações sazonais de carga.

39. Consequentemente, a directiva relativa às águas residuais regula as *fugas* de águas residuais dos sistemas colectores e até as tolera nos casos em que a prevenção dessas fugas em conformidade com os melhores conhecimentos técnicos acarrete custos excessivos. Além disso, as fugas que eventualmente ocorram devem ser reparadas segundo os mesmos princípios, uma vez que esta reparação faz parte da exigida manutenção dos sistemas colectores.

40. Ao contrário do que é defendido pela Environment Agency, a directiva relativa às águas residuais não fica, portanto, aquém do nível de protecção da directiva-quadro relativa aos resíduos, cujo artigo 4.º estabelece uma proibição de descargas não controladas de resíduos. Embora seja possível considerar que a fuga de águas residuais constitui uma descarga não controlada, a referida proibição não pode ser absolutamente válida para todos os casos de descargas. O seu alcance deve antes ser restringido em conformidade com o princípio da proporcionalidade no sentido de que, se o detentor dos resíduos tiver actuado com a diligência requerida, já não pode ser acusado da prática de descargas não controladas.

41. A directiva relativa às águas residuais precisa justamente essa diligência a utilizar. Fixa as medidas que devem ser tomadas a fim de evitar uma fuga não controlada de águas residuais. Devem ser tidos em conta os melhores conhecimentos técnicos e há que efectuar uma ponderação entre as despesas com a segurança do sistema colector e os possíveis danos em caso de fuga.

42. Quanto ao mais, o direito dos resíduos também não contém regras mais protectoras do ambiente em matéria de acidentes no transporte de resíduos, cujo nível de regulamentação não pudesse ser atingido pela directiva relativa às águas residuais. Em especial, não regula as normas de segurança a aplicar e a proporcionalidade das medidas de segurança. Para o transporte de resíduos, os artigos 12.º e 13.º da directiva-quadro relativa aos resíduos apenas exigem um registo e controlos periódicos. A título complementar, o artigo 13.º do Regulamento (CEE) n.º 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade [17], prevê que os Estados-Membros devem criar um sistema apropriado de fiscalização e controlo das transferências de resíduos dentro do território nacional. A directiva relativa às águas residuais atinge este nível de protecção, dado que o gestor da infra-estrutura fixa prescrita, isto é, do sistema colector e das estações de tratamento, é conhecido, assim como o é a natureza dos resíduos transportados no sistema colector.

43. Consequentemente, por força do seu artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), em conjugação com a directiva relativa às águas residuais, a directiva-quadro relativa aos resíduos não é aplicável a fugas de águas residuais dos sistemas colectores. O respeito das exigências aplicáveis aos sistemas colectores deve ser assegurado no quadro da directiva relativa às águas residuais.

44. A Environment Agency — e, em última análise, também o Reino Unido e a Comissão — defendem em contrapartida, com razão, que a directiva relativa às águas residuais não regula suficientemente as águas residuais não tratadas *após* a sua fuga dos sistemas colectores.

45. Só se as águas residuais voltarem a entrar nos sistemas colectores é que a derrogação aplicável às águas residuais será de novo aplicável. A solução será diferente se essas águas permanecerem fora dos sistemas colectores, sobretudo se poluírem terrenos. Isto pode acontecer, por exemplo, se os elementos líquidos se infiltrarem no solo e os elementos sólidos permanecerem à superfície. Se a infiltração não for possível, as águas residuais, se não forem tomadas outras medidas, permanecerão à superfície até que os elementos líquidos se evaporem.

46. Nesta situação, seria possível aplicar várias disposições da directiva-quadro rela-

17 — JO L 30, p. 1, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 2557/2001 da Comissão, de 28 de Dezembro de 2001, que altera o anexo V do Regulamento (CEE) n.º 259/93 do Conselho relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade Europeia (JO L 349, p. 1).

tiva aos resíduos: Nos termos do seu artigo 4.º, deve ser proibida não só a descarga não controlada de resíduos, concretizada na directiva relativa às águas residuais, mas também o seu abandono não controlado. Pode existir uma situação de abandono quando o responsável deixa as águas residuais que se evadiram nos terrenos poluídos. Além disso, o artigo 4.º estabelece determinadas exigências para o aproveitamento e a eliminação de resíduos. Nestas operações não pode pôr-se em perigo a saúde humana e não podem utilizar-se processos susceptíveis de agredir o ambiente, nomeadamente criar riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a flora, causar perturbações sonoras ou por cheiros ou danificar os locais de interesse e a paisagem. Além disso, há que referir a obrigação de confiar a manipulação dos resíduos a um serviço de recolha, prevista no artigo 8.º, e o regime de repartição das despesas baseado no princípio do «poluidor-pagador», previsto no artigo 15.º [18]

47. Por conseguinte, é possível que a directiva-quadro relativa aos resíduos exija que as águas residuais acumuladas sejam bombeadas, que os elementos sólidos dessas águas que permaneceram à superfície sejam removidos ou que os solos afectados — ao contrário do que a Bélgica defende — sejam tratados [19].

48. A directiva relativa às águas residuais não contém, nem de perto nem de longe, disposições correspondentes. Por conseguinte, ao contrário do que é defendido pelos Países Baixos, não é igualmente possível extrair desta directiva quaisquer deveres de reparação dos prejuízos. A Thames Water Utilities, a Bélgica e os Países Baixos ignoram este facto quando alegam que a directiva relativa às águas residuais contém um regime geral abrangente sobre o tratamento a dar às águas residuais que também exclui a aplicação do direito dos resíduos em caso de fuga destas águas.

49. Consequentemente, apesar da existência da directiva relativa às águas residuais, o

18 — V., a este respeito, acórdão de 7 de Setembro de 2004, Van de Walle e o. (C-1/03, Colect., p. I-7613, n.ºs 56 e segs.).

19 — V. acórdão Van de Walle e o. (já referido na nota 18, n.º 52). A este respeito, importa referir que, no âmbito da revisão da directiva-quadro relativa aos resíduos, se discute se a sua aplicação aos solos poluídos com resíduos deve ser excluída. V., quanto a esta questão, artigo 2.º, n.º 1, alínea f), da proposta da Comissão referida na nota 2 bem como o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da proposta de compromisso da Presidência finlandesa de 31 de Outubro de 2006, documento do Conselho 14750/06, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14750.en06.pdf. Qualquer regulamentação desse tipo pode, no entanto, enfraquecer consideravelmente os efeitos práticos do direito dos resíduos europeu no que se refere à reparação das violações, dado que a eliminação ilegal de resíduos consiste frequentemente em misturá-los com os solos. Isto é especialmente válido para a poluição através de líquidos, embora possa igualmente acontecer em caso de depósito de substâncias sólidas em aterros ilegais.

direito dos resíduos é aplicável às águas residuais após a sua fuga dos sistemas colectores.

50. Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento da Bélgica de que é contraditório que, conforme decorre do seu terceiro considerando, a Directiva 86/278/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986, relativa à protecção do ambiente, e em especial dos solos, na utilização agrícola de lamas de depuração [20], exclua as lamas de depuração do âmbito de aplicação do direito dos resíduos, mas que esta exclusão não se aplique às águas residuais que se evadem dos sistemas colectores. Com efeito, é duvidoso que este considerando ainda reproduza fielmente o actual quadro jurídico. Como a Environment Agency salientou na audiência, invocando a proposta, mais clara, da Comissão para esta directiva [21], este considerando ainda se baseia na versão inicial da directiva-quadro relativa aos resíduos. Nessa versão, a directiva-quadro relativa aos resíduos excluía do seu âmbito de aplicação as águas residuais e todos os outros resíduos sujeitos a regulamentações comunitárias específicas, ainda sem quaisquer requisitos adicionais [22]. Segundo o direito actual, haveria, ao invés, que examinar em que medida a Directiva 86/278 constitui outra legislação na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva-quadro relativa aos resíduos. Mesmo que este exame conduzisse à conclusão de que, numa situação comparável, as lamas de depuração não seriam abrangidas pelo direito dos resíduos, não existiria qualquer contradição com a conclusão a que cheguei. Esta diferença seria antes justificada pelo facto de existir outra legislação correspondente aplicável às lamas de depuração.

51. A Bélgica também procede a uma comparação com um dos acórdãos relativos às explorações de suínos espanholas, no qual o Tribunal de Justiça se recusou a concluir, com base numa eventual violação da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola [23], que a dispersão de chorume deve ser equiparada a uma descarga não controlada de resíduos [24]. No entanto, esta comparação também não põe em causa a conclusão a que cheguei.

52. Em primeiro lugar, considero que o referido acórdão não é convincente nesse ponto. A violação da Directiva 91/676 na dispersão de chorume constitui um indício adicional de que o seu detentor tem a intenção de se desfazer do mesmo. Com efeito, esta directiva visa assegurar que só é utilizado tanto chorume quanto o que as

20 — JO L 181, p. 6.

21 — Proposta de directiva do Conselho relativa à utilização agrícola de lamas de depuração, JO 1982 C 264, p. 3.

22 — V. artigo 2.º, n.º 2: «São excluídos do campo de aplicação da presente directiva [...] d) As águas residuais, com excepção dos resíduos em estado líquido; [...] f) Os resíduos sujeitos a regulamentações comunitárias específicas.»

23 — JO L 375, p. 1.

24 — Acórdão Comissão/Espanha (C-416/02, já referido na nota 4, n.º 96).

plantas podem utilizar como fertilizante. Por conseguinte, a aplicação de uma quantidade maior de chorume não só é nociva para o ambiente como também não tem por objectivo a fertilização das terras, mas apenas a eliminação do chorume [25].

53. Muito mais importante é, porém, o facto de a situação que deu origem ao referido processo, relativo a uma exploração de suínos, se distinguir consideravelmente do caso em apreço. O chorume não deve obrigatoriamente ser considerado um resíduo em todos os casos, uma vez que o seu detentor não tem sempre a intenção de se desfazer do mesmo, podendo, consoante a forma como a sua exploração está organizada, utilizá-lo como fertilizante [26]. Ao invés, é evidente que os detentores iniciais se desfizeram das águas residuais quando as lançaram no sistema colector. Neste contexto, uma eventual violação da directiva relativa às águas residuais não constituiria — ao contrário do que se verificava no caso relativo à exploração de suínos — um possível indício da qualidade de resíduos das águas residuais.

54. Apesar de já ter concluído que, apesar da existência da directiva relativa às águas residuais, as águas residuais que se evadem dos sistemas colectores são abrangidas pelo direito dos resíduos, é possível que exista no direito nacional legislação em matéria de águas residuais que vá para além dessa directiva, isto é, que também abranja as águas residuais que se evadem dos sistemas colectores e que não voltem a entrar nos mesmos, e que garanta um nível suficiente de protecção do ambiente. Em conformidade com o artigo 2.°, n.° 1, alínea b), iv), da directiva-quadro relativa aos resíduos, essa legislação também afastaria a aplicação do direito dos resíduos [27].

55. No presente caso, o Tribunal de Justiça não pode, por falta de indicações suficientes da parte do tribunal de reenvio quanto ao conteúdo da legislação aplicável, auxiliá-lo nesse exame. As alegações dos intervenientes — em especial do Reino Unido — indicam, porém, que é improvável que o Water Industries Act 1991, referido nas questões prejudiciais, contenha esse tipo de disposições. O Water Industries Act 1991 parece antes limitar-se, no essencial, à transposição da directiva relativa às águas residuais. No que se refere às disposições, referidas pela Thames Water Utilities na audiência, do Environmental Protection Act 1990, relativo a medidas contra determinadas agressões do ambiente, afigura-se duvidoso que se trate de disposições precisas sobre a gestão das águas residuais enquanto resíduos na acepção do

25 — V. igualmente as muito mais convincentes conclusões da advogada-geral C. Stix-Hackl, de 12 de Maio de 2005, no processo Comissão/Espanha (C-416/02, Colect., p. I-7487, n.os 38 e segs.).

26 — Acórdãos Comissão/Espanha (já referidos na nota 4, C-416/02, n.° 94, e C-121/03, n.° 65); em termos ainda mais claros, as conclusões da advogada-geral C. Stix-Hackl no processo C-416/02 (já referidas na nota 25, n.os 35 e segs.).

27 — V. acórdão AvestaPolarit Chrome (já referido na nota 6, n.os 49 e segs.).

artigo 1.°, alínea d), da directiva-quadro relativa aos resíduos [28]. Isto seria, no entanto, necessário para que a derrogação prevista no artigo 2.°, n.° 1, alínea b), iv), da directiva-quadro relativa aos resíduos fosse aplicável.

C — Quanto à existência de disposições específicas na acepção do artigo 2.°, n.° 2, da directiva-quadro relativa aos resíduos

56. Para responder totalmente às questões prejudiciais, há que responder, por último, à questão de saber se a directiva relativa às águas residuais contém disposições específicas, na acepção do artigo 2.°, n.° 2, da directiva-quadro relativa aos resíduos, que obstem à aplicação do regime geral dos resíduos às águas residuais que se evadem dos sistemas colectores.

57. Como a Environment Agency, os Países Baixos e a Comissão assinalam a este respeito, o Tribunal de Justiça já esclareceu no acórdão AvestaPolarit Chrome que disposições específicas na acepção do artigo 2.°, n.° 2, da directiva-quadro relativa aos resíduos podem afastar a aplicação das disposições gerais em matéria de tratamento de resíduos, sem que as substâncias em causa devessem, por outra razão, ser excluídas do direito dos resíduos [29]. O Reino Unido refere como exemplo a este respeito o acórdão Mayer Parry Recycling [30], no qual estavam em causa disposições específicas acerca da reciclagem de resíduos de embalagens.

58. Conforme é alegado pela Environment Agency e pelo Reino Unido, a directiva relativa às águas residuais não contém, porém, justamente quaisquer disposições específicas correspondentes para as águas residuais que se evadem dos sistemas colectores e que não voltam a entrar nos mesmos [31]. Caso contrário, a derrogação aplicável às águas residuais também abrangeria as águas residuais que se evadem dos sistemas colectores e não existiria qualquer margem para a aplicação do artigo 2.°, n.° 2, da directiva-quadro relativa aos resíduos.

59. A questão de saber se e em que medida a Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais [32], contém disposições específicas não é relevante para o caso em apreço, uma vez que o seu prazo de transposição só termina em 30 de Abril de 2007 e que a mesma não é aplicável a danos causados por

28 — V., *supra*, n.° 27.

29 — Já referido na nota 6, n.° 48.

30 — Já referido na nota 5.

31 — V., *supra*, n.° 48.

32 — JO L 143, p. 56.

emissões, acontecimentos ou incidentes que ocorram antes dessa data. A sua aplicação aos casos, ora controvertidos, de fugas de águas residuais está, por isso, excluída. Esta directiva também não foi discutida pelos intervenientes.

60. No futuro, pode, porém, colocar-se a questão de saber qual é a relação entre o regime geral dos resíduos e os danos causados às águas ou aos solos, tal como definidos no artigo 2.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Directiva 2004/35. Estes danos geram obrigações de reparação, reguladas nos artigos 6.º e seguintes desta directiva, que podem ser de natureza especial relativamente à obrigação de aproveitar ou de eliminar os resíduos.

61. Para que a presente análise seja o mais exaustiva possível, refira-se, em último lugar, que a Directiva 2004/35 não contém outras disposições, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), da directiva-quadro relativa aos resíduos, sobre as águas residuais que se encontrem fora dos sistemas colectores, dado que não regula especificamente o tratamento a dar às águas residuais enquanto resíduos.

V — Conclusão

62. Face ao exposto, proponho que seja dada a seguinte resposta às questões prejudiciais:

1. As águas residuais não tratadas que se evadem do respectivo sistema colector são resíduos na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos.

2. O artigo 2.º, n.º 1, alínea b), iv), da Directiva 775/442, em conjugação com a Directiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1991, relativa ao

tratamento de águas residuais urbanas, excluem a aplicação da Directiva 75/442 às águas residuais quando as mesmas se evadem do respectivo sistema colector e transbordam sobre terrenos, mas não a sua aplicação às águas residuais não tratadas que já se evadiram do mesmo.

3. A Directiva 91/271 não contém disposições específicas, na acepção do artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 75/442, para as águas residuais que se evadiram do respectivo sistemas colector.