

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

6 de Outubro de 2009*

No processo C-335/07,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 16 de Julho de 2007,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por I. Koskinen e L. Parpala, M. Patakia e S. Pardo Quintillán, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República da Finlândia, representada por J. Heliskoski e A. Guimarães-Purokoski, na qualidade de agentes,

demandada,

* Língua do processo: finlandês.

apoiada por:

Reino da Suécia, representado por A. Falk, na qualidade de agente,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, A. Ó Caoimh, J. Klučka, U. Lõhmus e A. Arabadjiev (relator), juízes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 19 de Fevereiro de 2009,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 26 de Março de 2009,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não exigir um tratamento mais eficaz de todas as águas residuais que entram nos sistemas colectores das aglomerações com um equivalente de população superior a 10 000 habitantes, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, n.ºs 2, 3 e 5, da Directiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (JO L 135, p. 40), conforme alterada pela Directiva 98/15/CE da Comissão, de 27 de Fevereiro de 1998 (JO L 67, p. 29, a seguir «Directiva 91/271»).

Quadro jurídico

Convenção para a Protecção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico

- 2 A Comunidade Europeia é parte contratante, juntamente com alguns Estados-Membros e com a Federação da Rússia, da Convenção para a Protecção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico (Convenção de Helsínquia revista em 1992) (JO 1994, L 73, p. 20, a seguir «Convenção do Mar Báltico»), adoptada pela Decisão 94/157/CE do Conselho, de 21 de Fevereiro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade, da Convenção para a Protecção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico (Convenção de Helsínquia revista em 1992) (JO L 73, p. 19).

Regulamentação comunitária

- 3 Nos termos do seu artigo 1.º, a Directiva 91/271 diz respeito à recolha, tratamento e descarga de águas residuais urbanas e ao tratamento e descarga de águas residuais de determinados sectores industriais, e tem por objectivo proteger o ambiente dos efeitos nefastos das referidas descargas de águas residuais.
- 4 O artigo 2.º desta directiva dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, 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.

[...]

- 4) ‘Aglomeração’: qualquer área em que a população e/ou as actividades económicas se encontrem suficientemente concentradas para que se proceda à recolha das águas residuais urbanas e à sua condução para uma estação de tratamento de águas residuais ou um ponto de descarga final.
- 5) ‘Sistema colector’: 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.

[...]

- 8) ‘Tratamento secundário’: o tratamento das águas residuais urbanas por um processo que envolve geralmente um tratamento biológico com decantação secundária ou outro processo em que sejam respeitados os requisitos constantes do quadro I do anexo I.

- 9) ‘Tratamento apropriado’: o tratamento de águas residuais urbanas por qualquer processo e/ou sistema de eliminação que, após a descarga, permita que as águas receptoras satisfaçam os objectivos de qualidade que se lhes aplicam e as disposições pertinentes da presente e de demais directivas comunitárias.

[...]

- 11) ‘Eutrofização’: o enriquecimento do meio aquático com nutrientes, sobretudo compostos de azoto e/ou fósforo, que provoque o crescimento acelerado de algas e formas superiores de plantas aquáticas, perturbando o equilíbrio biológico e a qualidade das águas em causa.

[...]

13) 'Águas costeiras': as águas exteriores à linha de baixa-mar ou ao limite externo de um estuário.»

- 5 As regras gerais aplicáveis às águas residuais abrangidas pela referida directiva constam do artigo 4.º desta, que prevê, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem garantir que as águas residuais urbanas lançadas nos sistemas colectores sejam sujeitas, antes da descarga, a um tratamento secundário ou processo equivalente [...]»

- 6 O artigo 5.º da Directiva 91/271 enuncia:

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

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

3. As descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas a que se refere o n.º 2 devem satisfazer os requisitos do anexo I, ponto B, na matéria. [...]

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

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

[...]

8. Os Estados-Membros não terão de proceder à identificação de zonas sensíveis para efeitos da presente directiva se aplicarem em todo o seu território o tratamento estabelecido nos n.ºs 2, 3 e 4.»

7 Os n.ºs 2 e 3 do anexo I, B, desta directiva têm a seguinte redacção:

«2. As descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas sujeitas a tratamento em conformidade com os artigos 4.º e 5.º da presente directiva devem satisfazer os requisitos apresentados no quadro 1.

3. As descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas em zonas identificadas como sensíveis sujeitas a eutrofização, tal como indicadas no Anexo II, ponto A, alínea a), e no quadro 2 do presente anexo, devem satisfazer, para além disso, os requisitos apresentados no quadro 2 do presente anexo.»

8 O quadro 2 do referido anexo I tem a seguinte redacção:

«Quadro 2: Requisitos para as descargas de estações de tratamento de águas residuais urbanas em zonas sensíveis sujeitas a eutrofização, tal como identificadas no anexo II, ponto A, alínea a). Podem ser aplicados um dos parâmetros, ou ambos, consoante a situação local. Serão aplicados os valores de concentração ou a percentagem de redução.»

9 De acordo com a segunda entrada deste quadro, o azoto total tem de apresentar uma concentração máxima de 15 mg/l para as aglomerações cujo e.p. se situe entre 10 000 e 100 000 e de 10 mg/l para as aglomerações cujo e.p. seja superior a 100 000, ou ser objecto de uma percentagem de redução mínima de 70 a 80%.

10 O anexo II, A, alínea a), segundo parágrafo, da Directiva 91/271 prevê:

«Na avaliação dos nutrientes que devem ser reduzidos através de tratamento suplementar podem ser tomados em consideração:

i) lagos e cursos de água, afluentes de lagos/albufeiras/baias fechadas cujas águas têm uma fraca renovação e onde, eventualmente, se possa verificar um fenómeno de acumulação. Nestas zonas, deve-se proceder à remoção do fósforo, excepto se se

demonstrar que essa remoção não terá qualquer efeito no nível de eutrofização. Nos locais onde são feitas as descargas de grandes aglomerações, pode igualmente ser considerada a remoção do azoto;

- ii) estuários, baías e outras águas costeiras cujas águas têm uma fraca renovação ou que recebem grandes quantidades de nutrientes. As descargas de pequenas aglomerações têm geralmente pouca importância nessas zonas mas, no caso de grandes aglomerações, deve-se proceder à remoção do fósforo e/ou azoto, excepto se se demonstrar que a remoção não terá qualquer efeito no nível da eutrofização.»

Legislação nacional

- 11 Nos termos do artigo 4.º da Decisão n.º 365/1994 do Conselho de Ministros, de 19 de Maio de 1994, relativa ao tratamento das águas residuais provenientes de condutas gerais e de determinados sectores industriais lançadas na água e ao tratamento das águas residuais da indústria que entram nas condutas gerais, todos os meios aquáticos finlandeses foram considerados zonas sensíveis na aceção da Directiva 91/271.
- 12 Decorre da descrição da legislação nacional apresentada nos articulados da República da Finlândia que todas as estações de tratamento finlandesas que tratem as águas residuais urbanas de aglomerações que tenham um e.p. superior a 100 devem ser titulares de uma licença ambiental, emitida após apreciação caso a caso. Nesta apreciação, é sempre tomado em consideração o estado das águas e o impacto que as águas residuais urbanas provocam neste.
- 13 No âmbito da sua apreciação, a autoridade responsável pela emissão das licenças ambientais dispõe, no que respeita às estações de tratamento que tratam as águas

residuais urbanas de aglomerações com um e.p. superior a 4 000, de conhecimentos em matéria de direito do ambiente e de conhecimentos científicos e técnicos. Deve tomar em consideração as informações que recebe no âmbito do processo de autorização, incluindo o parecer do respectivo ympäristökeskus (centro do ambiente).

- 14 Este último tem nomeadamente por missão proteger o interesse geral em matéria ambiental. Nos pareceres que apresenta à autoridade responsável pela emissão das licenças ambientais, deve propor uma redução da concentração de azoto quando isso seja considerado necessário para o meio ambiente, tendo em consideração as condições locais e os últimos conhecimentos científicos. Em princípio, o pedido de redução da concentração de azoto deve ser enviado a todas as estações de tratamento de águas residuais provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 cujas descargas sejam efectuadas directamente nas zonas a sul de Kvarken (Merenkurkku), que se situa no limite entre a baía de Bótnia (Perämeri) e o mar de Bótnia (Selkämeri), que, juntos, formam o golfo de Bótnia (Pohjanlahti). Este último constitui um braço do mar Báltico.

Procedimento pré-contencioso

- 15 Por carta de 1 de Julho de 2002, a Comissão, considerando que o tratamento mais rigoroso na acepção do artigo 5.º, n.ºs 2, 3 e 5, da Directiva 91/271 (a seguir «tratamento terciário»), simultaneamente do azoto e do fósforo, se impunha em todas as aglomerações finlandesas com um e.p. superior a 10 000 situadas nas zonas de captação que correm para o mar Báltico, intimou a República da Finlândia a dar cumprimento ao artigo 5.º da Directiva 91/271.
- 16 Na sua resposta de 27 de Agosto de 2002, a República da Finlândia alegou que a sua legislação respeitava o disposto na Directiva 91/271. Com efeito, a concentração de azoto é reduzida quando seja considerado necessário, sempre em função do estado das águas receptoras, como é exigido pela referida directiva.

- 17 Em 1 de Abril de 2004, a Comissão enviou à República da Finlândia, nos termos do artigo 226.º, primeiro parágrafo, CE, um parecer fundamentado que concluía que, ao não exigir um tratamento mais eficaz das águas residuais que entram nos sistemas colectores em todas as aglomerações com um e.p. superior a 10 000, a República da Finlândia não cumpria as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 5.º, n.ºs 2, 3 e 5, da Directiva 91/271 e convidando-a a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua recepção.
- 18 Não tendo ficado satisfeita com a resposta dada pelas autoridades finlandesas ao referido parecer fundamentado, a Comissão intentou a presente acção.
- 19 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 7 de Agosto de 2008, foi admitida a intervenção do Reino da Suécia em apoio dos pedidos da República da Finlândia.

Quanto à acção

Argumentos das partes

- 20 Segundo a Comissão, na medida em que todos os meios aquáticos finlandeses constituem zonas sensíveis na aceção da Directiva 91/271, a obrigação de garantir que todas as águas residuais urbanas que entram nos sistemas colectores sejam objecto, antes de serem lançadas, de um tratamento mais rigoroso do que o descrito no artigo 4.º da referida directiva para todas as descargas a partir de aglomerações com um e. p. superior a 10 000 aplica-se a todo o território finlandês.

- 21 Nestas condições, decorre da Directiva 91/271 que o azoto deve ser objecto de um tratamento terciário em todas as estações de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações finlandesas com um e.p. superior a 10 000 situadas nas zonas costeiras e nas zonas de captação do mar Báltico.
- 22 A Comissão considera que, para cumprir os objectivos da Directiva 91/271, todas as descargas a partir das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 que sejam lançadas no mar Báltico devem ser tratadas tanto em relação ao fósforo como ao azoto. Esse tratamento limitaria a migração de azoto para o centro do mar Báltico, o golfo da Finlândia (Suomenlahti), o mar do Arquipélago (Saaristomeri) e algumas partes do mar de Bótnia e, por conseguinte, a eutrofização dessas zonas. Segundo a Comissão, as autoridades finlandesas não provaram que a decisão de não proceder a um tratamento terciário do azoto em todas as estações de tratamento em causa não tinha impacto na eutrofização das referidas zonas.
- 23 A República da Finlândia observa que as águas residuais urbanas de todas as aglomerações finlandesas são tratadas em estações bioquímicas e que essas estações de tratamento têm de obter uma licença ambiental. A consulta dos centros regionais do ambiente constitui uma parte essencial do processo de atribuição dessa licença, cabendo a estes últimos recomendar uma redução da concentração de azoto sempre que isso seja considerado necessário para proteger o meio ambiente. Além disso, no processo de reapreciação regular de cada licença ambiental, a necessidade de reduzir a concentração de azoto é avaliada em função das circunstâncias locais, como previsto na Directiva 91/271.
- 24 A República da Finlândia afirma que, na maior parte das suas águas interiores, constituídas por lagos e rios, o azoto não tem impacto na eutrofização, na medida em que o fósforo é o nutriente que regula a eutrofização. A República da Finlândia considera que o azoto também não é um nutriente que regula a eutrofização em todas as zonas marítimas finlandesas.

25 Nestas condições, a República da Finlândia contesta que a Directiva 91/271 imponha uma redução da concentração de azoto em todas as águas residuais provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000. Com efeito, como previsto no quadro 2 do anexo I da referida directiva, a necessidade de proceder à redução da concentração de azoto é avaliada «consoante a situação local». A Comissão não provou que, quando a Directiva 91/271 exige a redução da concentração de azoto, as autoridades finlandesas também não a tenham exigido, no âmbito da apreciação efectuada para cada estação de tratamento das águas residuais urbanas de aglomerações com um e.p. superior a 100, para efeitos da atribuição ou da renovação da licença ambiental exigida pela legislação nacional.

26 Por outro lado, a República da Finlândia alega que as «situaç[ões] loca[is]» referidas no quadro 2 do anexo I da Directiva 91/271 se limitam à zona aquática na qual as emissões das estações de tratamento podem provocar os danos mencionados na referida directiva. Além disso, a exigência segundo a qual a concentração de azoto deve em todos os casos ser reduzida em conformidade com os valores previstos nesse quadro, independentemente do seu impacto nos meios aquáticos, é contrária ao princípio da proporcionalidade.

27 A República da Finlândia apresenta ainda três fundamentos principais para justificar a sua prática que consiste em apreciar caso a caso a necessidade de reduzir a concentração de azoto para cada estação de tratamento sujeita à obrigação de obter uma licença ambiental nos termos da legislação nacional. Em primeiro lugar, este Estado-Membro alega que, em certos casos, a redução da concentração de azoto nas águas residuais urbanas não tem impacto na eutrofização do mar Báltico, uma vez que o azoto é retido pelos lagos e pelos rios. Em segundo lugar, não se pode excluir que, em certas circunstâncias, a redução da concentração de azoto tenha um efeito prejudicial no estado das águas, provocando em especial florações de certas algas nocivas. Em terceiro lugar, a República da Finlândia sublinha que o reduzido nível de migração de azoto da baía de Bótnia, que não apresenta sinais de eutrofização e na qual o azoto não é o nutriente limitante, para outras zonas marítimas não pode ser considerado causador de um dano, na acepção da Directiva 91/271, nas zonas em causa.

Apreciação do Tribunal

- 28 Resulta do artigo 5.º, n.º 2, da Directiva 91/271 que todas as águas residuais urbanas provenientes de aglomerações com um e.p. superior a 10 000 lançadas numa zona sensível deviam ser objecto, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1998, de um tratamento mais rigoroso do que o previsto no artigo 4.º da directiva.
- 29 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que é indiferente, para que exista descarga na acepção do artigo 5.º, n.º 2, da Directiva 91/271, que as águas usadas sejam lançadas directa ou indirectamente numa zona sensível (v., neste sentido, acórdão de 25 de Abril de 2002, Comissão/Itália, C-396/00, Colect., p. I-3949, n.ºs 29 a 32). Como sublinhado pela advogada-geral no n.º 72 das suas conclusões, isto está de acordo com o elevado nível de protecção visada pela política da Comunidade no domínio do ambiente segundo o artigo 174.º, n.º 2, CE.
- 30 A identificação das zonas sensíveis pode basear-se, nos termos do anexo II, A, da Directiva 91/271, na eutrofização, na captação de água potável ou nas imposições decorrentes de outras directivas.
- 31 No presente caso, é facto assente que, em 1994, a República da Finlândia identificou como zonas sensíveis à eutrofização todas as suas águas e que todas as estações de tratamento desse Estado-Membro efectuam directa ou indirectamente descargas nessas zonas.
- 32 Por outro lado, o artigo 5.º, n.º 3, da Directiva 91/271 determina as regras a que está sujeito o tratamento terciário das descargas nessas zonas sensíveis. Resulta desta disposição, conjugada com as disposições para as quais remete, que as descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas em zonas sensíveis sujeitas a eutrofização devem respeitar as prescrições constantes do quadro 2 do anexo I dessa directiva.

- 33 O Tribunal de Justiça já declarou que essas prescrições se aplicam sem prejuízo do disposto do anexo II, A, alínea a), segundo parágrafo, da Directiva 91/271 (acórdão de 23 de Setembro de 2004, Comissão/França, C-280/02, Colect., p. I-8573, n.ºs 104 e 105). O ponto ii) desta disposição preceitua assim que, no que respeita às águas costeiras em relação às quais se tenha provado que têm uma fraca renovação da água, ou que recebem grandes quantidades de nutrientes, no caso das grandes aglomerações, deve proceder-se à eliminação do fósforo e/ou do azoto, excepto se se demonstrar que essa eliminação não terá qualquer efeito no nível de eutrofização.
- 34 O quadro 2 do anexo I desta directiva tem por objecto a redução do fósforo e do azoto nas águas residuais urbanas. Segundo o título deste quadro, prevê-se que, consoante as condições locais, será aplicado um dos parâmetros ou ambos. Com efeito, é em função das condições locais que o azoto ou o fósforo, ou as duas substâncias, devem ser reduzidos. O Estado-Membro pode assim optar por aplicar os valores da concentração ou a percentagem de redução.
- 35 Há que precisar que a Comissão e a República da Finlândia estão de acordo quanto ao facto de a eutrofização do mar Báltico constituir um problema ambiental grave, e que este fenómeno é provocado por uma concentração superior de azoto e de fósforo, duas substâncias que no entanto são indispensáveis à vida marinha.
- 36 Como a própria Comissão afirmou, o mecanismo de limitação da eutrofização através do azoto e/ou do fósforo varia consideravelmente de uma zona marítima do mar Báltico para outra, ou, inclusivamente, dentro de uma mesma zona. Não existe assim uma solução uniforme para o problema da eutrofização em todo o mar Báltico.
- 37 Decorre das observações apresentadas pelas partes que, regra geral, uma das substâncias nutrientes, seja o fósforo ou o azoto, apresenta uma concentração inferior à outra e que esta concentração inferior de uma das substâncias limita a produção de algas. A esta substância dá-se o nome de «factor limitante». As águas de uma zona podem ser sensíveis a uma ou a outra dessas substâncias, ou mesmo às duas. Reduzir o

fósforo e/ou o azoto, em função da sensibilidade das referidas águas, permite assim limitar a produção de algas.

- 38 Nestas condições, não são as mesmas medidas que devem ser adoptadas para reduzir a eutrofização numa ou noutra parte do mar Báltico. A Directiva 91/271 prevê que os Estados-Membros avaliem, consoante as condições locais, as substâncias — fósforo e/ou azoto — que contribuem para a eutrofização e tomem, em função dessa apreciação, medidas de tratamento adequadas.
- 39 Como alegado pela República da Finlândia, a Directiva 91/271 não impõe assim que se reduza automaticamente a concentração de azoto, ainda que as descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas sejam lançadas em águas receptoras situadas numa zona sensível. É a sensibilidade das águas receptoras, conjugada com uma análise das situações locais, que determina se o azoto e/ou o fósforo devem ser reduzidos.
- 40 Por conseguinte, não procede a interpretação defendida pela Comissão, segundo a qual o simples facto de as descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas serem lançadas numa zona sensível permite que se considere que a Directiva 91/271 impõe um tratamento terciário do azoto. Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 5, da referida directiva, a obrigação de reduzir a concentração de azoto depende da medida em que as descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas situadas nas zonas de captação que são lançadas para zonas sensíveis contribuam para a poluição destas últimas.
- 41 Dado que a determinação do factor limitante não está ligada exclusivamente à sensibilidade das águas receptoras, mas depende igualmente da existência de um efeito poluente das descargas nestas últimas, não se pode afirmar, como fez, em substância, a Comissão, que, na medida em que se verifica no mar Báltico propriamente dito uma forte eutrofização devido tanto ao azoto como ao fósforo e que a grande maioria das

águas interiores finlandesas são lançadas neste mar, há que considerar que tanto os lagos e os rios como as águas costeiras são sensíveis às duas substâncias.

42 Decorre do exposto que, contrariamente ao que é alegado pela Comissão, a Directiva 91/271 não prevê uma obrigação geral de impor um tratamento terciário do azoto das descargas de cada estação de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000.

43 Atendendo a que a Directiva 91/271 impõe a redução do fósforo e/ou do azoto consoante as situações locais, a saber, a sensibilidade das águas receptoras a um e/ou a outro desses nutrientes e a existência de um efeito poluente das descargas nestas últimas, pode efectuar-se um exame comum das estações de tratamento em causa cujas descargas sejam lançadas numa mesma zona de captação.

44 Além disso, quer sejam directas ou indirectas, as descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas situadas na mesma zona de captação de uma zona sensível só estão sujeitas, por força do artigo 5.º, n.º 5, da Directiva 91/271, às exigências aplicáveis às zonas sensíveis se essas descargas contribuírem para a poluição dessa zona. Assim, deve existir umnexo de causalidade entre as referidas descargas e a poluição das zonas sensíveis.

45 É à luz destas considerações que há que examinar se a Comissão fez prova da existência desse nexos.

46 Com efeito, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, no âmbito de uma acção por incumprimento intentada ao abrigo do artigo 226.º CE, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado. Compete-lhe 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 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos, 96/81, Recueil, p. 1791, n.º 6, e de 26 de Abril de 2007, Comissão/Itália, C-135/05, Colect., p. I-3475, n.º 26).

47 Por outro lado, quando a Comissão tenha apresentado elementos suficientes que permitam provar a materialidade dos factos que ocorreram no território do Estado-Membro demandado, cabe a este contestar de modo substancial e detalhado os dados apresentados e as consequências daí decorrentes (v., neste sentido, acórdãos de 22 de Setembro de 1988, Comissão/Grécia, 272/86, Colect., p. 4875, n.º 21, e de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, C-365/97, Colect., p. I-7773, n.ºs 84 e 86).

48 Há que assinalar, como resulta dos autos, que as estações de tratamento finlandesas estão repartidas em zonas de captação cujas águas receptoras são, em primeiro lugar, o golfo de Bótnia, que se subdivide em duas zonas marítimas que são, por um lado, a baía de Bótnia e, por outro, o mar de Bótnia, em segundo lugar, o mar Báltico propriamente dito e, em terceiro lugar, o golfo da Finlândia.

49 Nestas circunstâncias, há que examinar se a Comissão provou que as descargas de azoto provenientes das estações de tratamento de águas residuais urbanas das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 situadas nas zonas de captação relevantes das zonas marítimas acima referidas contribuem para a eutrofização dessas zonas.

Quanto às descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas no golfo de Bótnia

50 De entre as estações de tratamento de águas residuais urbanas cujas descargas são lançadas no golfo de Bótnia, algumas lançam as suas descargas directa ou indirectamente na baía de Bótnia, outras lançam as suas descargas directa ou indirectamente no mar de Bótnia. Podem assim analisar-se conjuntamente as estações de tratamento em causa cujas descargas são lançadas na mesma zona de captação.

— Quanto às estações de tratamento cujas descargas são lançadas directamente na baía de Bótnia ou na sua zona de captação

51 As partes estão de acordo quanto ao facto de a baía de Bótnia ser a única zona importante do mar Báltico que, regra geral, não é afectada pela eutrofização. Além disso, a Comissão reconhece que o fósforo é o factor limitante na baía de Bótnia. Além disso, a República da Finlândia alega que, quando a autoridade responsável pela emissão das licenças ambientais considera que as condições locais o exigem, é igualmente imposta uma eliminação do azoto nas estações de tratamento de águas residuais que circundam a baía de Bótnia.

52 Nestas condições, a Comissão não provou que, devido às condições existentes na baía de Bótnia, a República da Finlândia tivesse a obrigação de impor um tratamento terciário do azoto em cada estação de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 cujas descargas são lançadas na baía de Bótnia.

— Quanto às estações de tratamento cujas descargas são lançadas directamente no mar de Bótnia ou na sua zona de captação

53 As partes não estão de acordo no que respeita, por um lado, à existência de eutrofização e à determinação do factor limitante no mar de Bótnia e, por outro, à existência e aos eventuais efeitos de uma transferência do azoto proveniente do golfo de Bótnia e que corre até ao mar Báltico propriamente dito.

Quanto à existência de eutrofização e à determinação do factor limitante no mar de Bótnia

- 54 Segundo os resultados dos estudos juntos aos autos pela República da Finlândia, o golfo de Bótnia, incluindo o mar de Bótnia, é a única sub-região do mar Báltico que não apresenta sinais evidentes de eutrofização.
- 55 A Comissão baseia a sua afirmação de que o azoto é um factor limitante significativo da eutrofização do mar de Bótnia num relatório elaborado a seu pedido em 2004 pelo Water Research Center relativo à transposição da Directiva 91/271 na Finlândia (a seguir «relatório de 2004»).
- 56 No entanto, decorre deste relatório que, regra geral, a eutrofização não é considerada um problema no mar de Bótnia, e, mais concretamente, nas águas abertas do golfo de Bótnia. Por outro lado, o referido relatório afirma que o mar do Arquipélago é uma zona de transição em termos de eutrofização entre o golfo da Finlândia e o golfo de Bótnia. No relatório, a qualidade da água foi maioritariamente descrita como satisfatória.
- 57 Resulta do exposto que a Comissão não provou que o azoto seja um factor limitante significativo da eutrofização nas águas abertas do mar de Bótnia.
- 58 Relativamente às águas costeiras, o relatório de 2004 afirma que nestas a eutrofização se fica a dever à fraca renovação da água e às concentrações elevadas de nutrientes nessas águas. Além disso, este relatório sustenta que o azoto tende a ser um factor limitante nas águas costeiras finlandesas.

59 A este respeito, há que tomar em consideração o ponto ii) do anexo II, A, a), segundo parágrafo, da Directiva 91/271, nos termos do qual, nas zonas costeiras, as descargas provenientes de pequenas aglomerações têm geralmente pouca importância, mas, no que respeita às grandes aglomerações, deve proceder-se à eliminação do fósforo e/ou do azoto, excepto se se demonstrar que essa eliminação não terá efeitos no nível da eutrofização.

60 A República da Finlândia alega que, no que respeita às estações de tratamento de águas residuais que circundam o golfo de Bótnia, não se pode, regra geral, considerar que o azoto contido nas águas residuais cause um dano na acepção da referida directiva, devido nomeadamente ao fenómeno da retenção do azoto.

61 Por outro lado, a República da Finlândia afirmou, sem que a Comissão tivesse apresentado provas em sentido contrário, que só 0,3% de todo o azoto lançado anualmente no mar de Bótnia provém das águas residuais urbanas lançadas a partir da baía de Bótnia. Além disso, segundo este Estado-Membro, o efeito da eliminação do azoto no golfo de Bótnia sobre o nível da eutrofização do mar Báltico propriamente dito seria tão insignificante que as estatísticas não o reflectiriam.

62 Atendendo ao exposto, há que declarar que a Comissão não provou que, devido às condições existentes no mar de Bótnia, a República da Finlândia devia impor um tratamento terciário do azoto contido nas descargas de cada estação de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 que são lançadas no mar de Bótnia.

Quanto à existência e aos eventuais efeitos de uma transferência de azoto proveniente do golfo de Bótnia e que corre até ao mar Báltico propriamente dito

63 A Comissão alega que, em todo o caso, é transportada uma quantidade importante de nutrientes entre as diferentes bacias marítimas. Deste modo, 62% da quantidade total

de azoto lançada directa ou indirectamente na baía de Bótnia correm em seguida para o mar de Bótnia, zona marítima na qual o azoto constitui um factor limitante importante.

- 64 Por um lado, como alegam a Comissão e a República da Finlândia, é certo que há que apreciar a obrigação de tratar o azoto numa perspectiva global, considerando simultaneamente a sensibilidade das águas interiores e das águas costeiras receptoras. No entanto, há que considerar que o conceito de zona de captação tem limites. A este respeito, há que salientar que, na audiência, a Comissão reconheceu que, contrariamente ao que resulta da sua réplica, não afirma que a baía de Bótnia e o mar de Bótnia possam ser considerados zonas de captação do mar Báltico propriamente dito.
- 65 Por outro lado, há que referir que a República da Finlândia não contesta que o azoto circula entre diferentes zonas marítimas, mas alega que não se pode deduzir que as condições locais imponham uma redução do azoto relativamente a todas as estações de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e. p. superior a 10 000 que circundam essas zonas marítimas.
- 66 Há que salientar que, como resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, o mar Báltico é um mar pouco profundo, facto que não favorece a renovação das águas. Além disso, como se reconheceu no n.º 77 do acórdão de 6 de Outubro de 2009, Comissão/ Suécia (C-438/07, Colect., p. I-9517), proferido no mesmo dia que o presente acórdão, entre a baía de Bótnia e o mar de Bótnia, a renovação das águas é limitada por obstáculos naturais situados ao nível do norte do arquipélago de Kvarken. Com efeito, a baía de Bótnia e o mar de Bótnia estão ligados entre si por baixios cujas águas têm uma profundidade máxima de 25 metros.
- 67 Nestas circunstâncias, há que concluir que a Comissão não provou que não exista nenhuma barreira física que limite a transferência de azoto entre as bacias marítimas relevantes.

- 68 Por outro lado, como salientado pela advogada-geral no n.º 93 das suas conclusões, o mar de Bótnia é efectivamente uma bacia de acumulação de azoto.
- 69 Por conseguinte, embora exista efectivamente uma transferência de azoto entre o golfo de Bótnia e o mar Báltico propriamente dito, a Comissão não provou que os escoamentos das águas da baía de Bótnia e do mar de Bótnia para o mar Báltico propriamente dito provoquem o transporte de uma quantidade significativa de poluição pelo azoto com origem nas regiões do norte da Finlândia.
- 70 A este respeito, há que constatar que as partes estão de acordo quanto ao facto de cerca de 11% de todo o azoto presente no mar de Bótnia serem lançados no mar Báltico propriamente dito.
- 71 No entanto, como decorre das peças dos autos e das observações formuladas pela República da Finlândia na audiência, a percentagem relevante no presente caso é a que representa a quantidade de azoto descarregada pelas estações de tratamento de águas residuais urbanas proveniente das aglomerações com um e.p. superior a 10 000, cujas descargas são lançadas no golfo de Bótnia, e que é transportada para o mar Báltico. Em contrapartida, o fluxo total de azoto não pode, no presente caso, ser considerado um elemento pertinente para determinar se o azoto proveniente das referidas estações deve ser submetido a um tratamento terciário.
- 72 Com efeito, as peças dos autos permitem concluir que os nutrientes, entre os quais o azoto, têm origem numa multiplicidade de actividades humanas e chegam ao mar por intermédio, em primeiro lugar, das emissões atmosféricas e dos depósitos que daí resultam, que afectam directamente o mar ou as zonas terrestres das zonas de captação, em segundo lugar, das descargas de fontes pontuais situadas ao longo da costa ou provenientes das zonas de captação, transportadas pelos rios, e, em terceiro lugar, de perdas de fontes difusas.

- 73 A este respeito, as peças dos autos permitem concluir que, por um lado, da quantidade de azoto presente no golfo de Bótnia, uma grande parte provém das descargas das fontes difusas. Por outro, dentro desta categoria, a agricultura é a actividade humana que é responsável por uma grande parte das descargas de azoto.
- 74 Daqui resulta que a quantidade de azoto descarregada pelas estações de tratamento de águas residuais urbanas proveniente das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 não corresponde à taxa de azoto referida pela Comissão.
- 75 Nestas condições, é difícil entender aquilo a que corresponde a taxa de transferência de 62% apresentada pela Comissão. Essa taxa não pode, em caso algum, corresponder à quantidade de azoto contido nas descargas das estações de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000.
- 76 Segundo as observações da República da Finlândia na audiência, a percentagem de transferência de azoto, que inclui exclusivamente as descargas deste nutriente provenientes das estações de tratamento em causa, é de cerca de 1,2%.
- 77 Nestas circunstâncias, a Comissão não provou que o transporte de azoto proveniente das estações de tratamento finlandesas das águas residuais urbanas das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 cujas descargas são lançadas no golfo de Bótnia em direcção ao mar Báltico propriamente dito, possa ser qualificado de significativo na acepção da jurisprudência segundo a qual o fluxo de azoto provocado pelas águas residuais urbanas lançadas em águas eutrofizadas deve ser considerado significativo se representar 10% ou mais do fluxo total de azoto (v., neste sentido, acórdão Comissão/França, já referido, n.º 77).

- 78 Por outro lado, a Comissão Helcom, prevista pela Convenção do Mar Báltico, elaborou, no âmbito da Cimeira Ministerial de Cracóvia de 15 de Novembro de 2007, um plano de acção para o mar Báltico (Helcom Baltic Sea Action Plan). Este plano, debatido na audiência, prevê um limite para as descargas de azoto e de fósforo e a necessidade de reduzir o azoto e o fósforo nas diferentes partes do mar Báltico. Resulta desse plano que, relativamente à baía de Bótnia e ao mar de Bótnia, não é necessário reduzir a taxa de azoto.
- 79 Embora seja verdade que, simultaneamente, o referido plano de acção preconiza que o azoto no mar Báltico propriamente dito seja reduzido até ao limite anual de 94 000 toneladas, há que salientar, como alegado pela República da Finlândia na audiência, que este Estado-Membro não era destinatário desta imposição. Esta visava, em contrapartida, os Estados que se encontram na zona de captação do mar Báltico propriamente dito.
- 80 Nestas condições, a Comissão não provou, por um lado, que as descargas de azoto provenientes das águas interiores e das águas costeiras da baía de Bótnia contribuam para a eutrofização do mar de Bótnia e, por outro, que o azoto constitua o principal factor limitante da eutrofização do mar de Bótnia.
- 81 Decorre do exposto que a Comissão não provou que a quantidade de azoto proveniente das estações de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 cujas descargas são lançadas no golfo de Bótnia contribua para a eutrofização no mar Báltico propriamente dito. Por conseguinte, a Comissão não provou que a República da Finlândia tivesse a obrigação de impor um tratamento terciário do azoto em cada estação de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 cujas descargas são lançadas no golfo de Bótnia.

82 Nestas circunstâncias, há que considerar que a Comissão não provou que a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto na Directiva 91/271 no que respeita a cada estação de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 cujas descargas são lançadas no golfo de Bótnia.

Quanto às estações de tratamento cujas descargas são lançadas directamente no mar Báltico propriamente dito ou na sua zona de captação

83 Relativamente às descargas das estações de tratamento situadas no interior sul da Finlândia e que tratam as águas residuais provenientes das aglomerações com um e. p. superior a 10 000 situadas na zona de captação cujas águas são escoadas para as águas sensíveis ao azoto do mar Báltico propriamente dito, a República da Finlândia alega que não é necessário um tratamento terciário do azoto porquanto o fenómeno da retenção natural permite que esse nutriente seja suficientemente eliminado.

84 A este respeito, resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que a retenção é um processo natural que ocorre nos lagos e nos cursos de água, que captam a maior parte do azoto rejeitado e o transformam em gás inofensivo, sendo igualmente este o processo adoptado pelas estações de tratamento para a eliminação do azoto. A retenção ocorre especialmente em albufeiras, nas quais o escoamento das águas é lento e o tempo de residência das águas é normalmente de vários anos. Este fenómeno ocorre de forma tal que o azoto é suprimido com a substância orgânica nos sedimentos de fundo dos lagos ou através do processo de nitrificação/desnitrificação dos micróbios como azoto gasoso na atmosfera.

85 A Comissão não contesta que a retenção seja um processo químico que ocorre na água e que diminui a concentração de azoto, mas alega que este processo não pode ser utilizado para substituir a eliminação do azoto pelas estações de tratamento, prevista na Directiva 91/271, uma vez que isso contraria o princípio da precaução. A Comissão

considera, por outro lado, que o processo de retenção do azoto não permite uma eliminação duradoura deste e está sujeito às variações sazonais.

86 Há que constatar, em primeiro lugar, que nenhuma disposição da Directiva 91/271 se opõe a que a retenção natural do azoto possa ser considerada um método de eliminação do azoto das águas residuais urbanas.

87 No que respeita ao argumento suscitado pela Comissão, segundo o qual o processo de retenção do azoto é demasiado instável para poder ser tomado em consideração, há que salientar que a República da Finlândia observou, sem ser contraditada por aquela instituição, que, nos cálculos dos balanços por substâncias das zonas aquáticas nas quais as análises relativas à retenção se baseiam, são tomados em consideração os processos de eliminação de azoto da água e de adição de azoto à água. São assim tidas em conta a desnitrificação, a retenção do azoto nos sedimentos, a retenção do azoto na atmosfera realizada pelas algas azuis e a libertação do azoto na água a partir dos sedimentos. A República da Finlândia acrescentou que os anos excepcionais, no que respeita à hidrologia, são eliminados dos cálculos devido a uma apresentação dos resultados médios para vários anos.

88 Por último, há que recordar que, como foi salientado no n.º 44 do presente acórdão, deve existir umnexo de causalidade adequado entre as descargas e a poluição das zonas sensíveis. Assim, não obstante as águas do mar Báltico propriamente dito sofrerem uma eutrofização devido nomeadamente ao azoto, enquanto a Comissão não demonstrar que as descargas de azoto das estações de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 lançadas no mar Báltico propriamente dito contribuem para a eutrofização desse mar, não se pode exigir um tratamento terciário do azoto para uma cada uma dessas estações.

89 Por outro lado, como a advogada-geral salientou no n.º 82 das suas conclusões, o quadro 2 do anexo I, da Directiva 91/271 exige, no âmbito do tratamento terciário, não

um tratamento completo mas, relativamente ao azoto, uma redução que permita alcançar uma norma de 15 mg/l para as aglomerações com um e.p. que se situe entre 10 000 e 100 000, ou seja, uma percentagem mínima de redução de 70 a 80%. Uma descarga indirecta de azoto em águas sensíveis a este só obriga a reduzir o azoto se, para uma estação de tratamento, mais de 30% do azoto contido nas águas residuais urbanas atingir essas zonas sensíveis.

- 90 Há assim que determinar se a Comissão provou que as descargas de cada estação de tratamento das águas residuais urbanas das aglomerações com um e.p. superior a 10 000, lançadas directamente no mar Báltico propriamente dito ou na sua zona de captação, não respeitam estas prescrições.
- 91 Em primeiro lugar, como salientado pela República da Finlândia, o território deste Estado-Membro é constituído por numerosos lagos e rios. A República da Finlândia acrescentou ainda, sem que a Comissão a contradissesse, que as águas doces formam frequentemente vias fluviais nas quais pequenos rios unem diversos lagos que se sucedem antes de as águas se lançarem nas águas costeiras. Nestas condições, há que constatar que as características naturais do território finlandês são susceptíveis de favorecer a retenção do azoto.
- 92 Em segundo lugar, há que salientar que a República da Finlândia sustenta que, na grande maioria dos lagos e dos rios, o azoto não tem impacto na eutrofização, na medida em que o nutriente que regula a eutrofização é o fósforo. Não pode deixar de se constatar que a Comissão não conseguiu refutar este argumento.
- 93 Em terceiro lugar, a República da Finlândia afirmou, sem que a Comissão a contradissesse, que uma estação de tratamento clássica equipada para uma despoluição mecânica, biológica e química procede sempre a uma certa eliminação do azoto, mesmo não estando especificamente equipada para esse efeito. Em média, uma estação de tratamento clássica reduz o azoto em 30%.

94 Atendendo ao exposto e tomando em consideração os dados técnicos e científicos fornecidos pelas partes, no que respeita às descargas das estações de tratamento lançadas, directa ou indirectamente, no mar Báltico propriamente dito, a Comissão não provou que os efeitos conjugados da redução do azoto pelas estações de tratamento, por um lado, e a retenção natural, por outro, não permitem alcançar a taxa mínima de eliminação do azoto imposta pela Directiva 91/271.

95 Nestas condições, há que declarar que a Comissão não provou que a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 91/271 no que respeita às descargas de cada estação de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 lançadas directa ou indirectamente no mar Báltico propriamente dito.

Quanto às descargas das estações de tratamento lançadas directamente no golfo de Finlândia ou na sua zona de captação

96 Relativamente às descargas das estações de tratamento situadas no interior sul da Finlândia e que tratam as águas residuais das aglomerações situadas na zona de captação cujas águas são escoadas para as águas sensíveis ao azoto do golfo da Finlândia, a República da Finlândia alega que não é necessário um tratamento terciário do azoto porquanto o fenómeno da retenção natural permite que esse nutriente seja suficientemente eliminado.

97 Há que salientar a este respeito que as constatações efectuadas nos n.ºs 84 a 94 do presente acórdão relativas às estações de tratamento cujas descargas são lançadas directa ou indirectamente no mar Báltico propriamente dito são aplicáveis *mutatis mutandis* às estações de tratamento cujas descargas são lançadas directa ou indirectamente no golfo de Finlândia.

- 98 A República da Finlândia afirma que, devido ao fenómeno da retenção, o azoto presente na água tratada pelas estações de tratamento que circundam lagos e rios não é lançado em proporções consideráveis nas águas do golfo de Finlândia, no qual poderia provocar danos. Este Estado-Membro afirmou, sem que a Comissão o contradissesse ou apresentasse provas em sentido contrário, que o azoto é retido nos lagos finlandeses em proporções que se situam entre os 19% e os 82%.
- 99 É certo que o plano de acção para o mar Báltico, mencionado no n.º 78 do presente acórdão, previu que os Estados signatários da Convenção do mar Báltico devem eliminar 6 000 toneladas de azoto do golfo da Finlândia. No entanto, considerando o mar Báltico no seu todo, a parte da diminuição da concentração de azoto imputável à República da Finlândia é de apenas 1 200 toneladas por ano.
- 100 Além disso, a República da Finlândia sublinha que, do valor total de azoto de origem humana na Finlândia, a parte imputável às águas residuais urbanas é de cerca de 15%. Há que salientar que esta afirmação é corroborada pelas conclusões dos estudos juntos aos autos, segundo os quais a agricultura é, em grande medida, responsável pela poluição no golfo de Finlândia.
- 101 Nestas circunstâncias, há que concluir que a Comissão não provou que as descargas de azoto das estações de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 que são lançadas directamente no golfo da Finlândia ou na sua zona de captação contribuam de forma significativa para a eutrofização no golfo da Finlândia. Ora, como se recordou no n.º 46 do presente acórdão, cabia-lhe, no presente caso, apresentar essas provas.
- 102 Não ficou assim provado que as autoridades nacionais finlandesas devam exigir um tratamento terciário do azoto às estações de tratamento de águas residuais urbanas provenientes das aglomerações com um e.p. superior a 10 000 cujas descargas sejam lançadas directamente no golfo da Finlândia ou na sua zona de captação.

103 Resulta de todo o exposto que há que julgar improcedente a acção da Comissão.

Quanto às despesas

104 Por força do disposto no artigo 69,º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República da Finlândia pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida nos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas. Nos termos do n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, o Reino da Suécia, interveniente no litígio, suporta as suas próprias despesas.

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

- 1) A acção é julgada improcedente.**
- 2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.**
- 3) O Reino da Suécia suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas