ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

2 de Maio de 2002 *

No processo C-292/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por H. van Lier e L. Ström, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger e D. Colas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não elaborar planos de gestão para a totalidade do seu território nem para a totalidade dos resíduos e ao não ter incluído um capítulo relativo aos resíduos de embalagens em todos os planos de resíduos adoptados, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442/CEE do Conselho,

* Língua do processo: francês.

de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32), 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos (JO L 377, p. 20), e 14.° da Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: F. Macken, presidente de secção, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris (relator) e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 10 de Maio de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 5 de Julho de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Agosto de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não elaborar planos de gestão para a totalidade do seu território nem para a totalidade dos resíduos e ao não ter incluído um capítulo relativo aos resíduos de embalagens em todos os planos de resíduos adoptados, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32, a seguir «Directiva 75/442»), 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos (JO L 377, p. 20), e 14.° da Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10).

Enquadramento jurídico

A regulamentação comunitária

A Directiva 75/442

2 A Directiva 75/442 tem por objectivo garantir a eliminação e a valorização dos resíduos, bem como incentivar a adopção de medidas destinadas a limitar a produção de resíduos, designadamente pela promoção de tecnologias limpas e de produtos recicláveis e reutilizáveis.

3 O artigo 6.° da Directiva 75/442 dispõe:

«Os Estados-Membros estabelecerão ou designarão a ou as autoridades competente(s) encarregada(s) da aplicação das disposições da presente directiva.»

4 O artigo 7.°, n.os 1 e 2, da Directiva 75/442 prevê:

«1. Para realizar os objectivos referidos nos artigos 3.°, 4.° e 5.°, a ou as autoridades competentes mencionadas no artigo 6.° devem estabelecer, logo que possível, um ou mais planos de gestão de resíduos. Esses planos incidirão nomeadamente sobre:

— o tipo, a quantidade e a origem dos resíduos a aproveitar ou a eliminar,

— normas técnicas gerais,

— disposições especiais relativas a resíduos específicos,

— locais ou instalações apropriados para a eliminação.

Esses planos podem abranger, por exemplo:

— as pessoas singulares ou colectivas habilitadas a proceder à gestão dos resíduos,

— as estimativas dos custos das operações de aproveitamento e eliminação,

— as medidas susceptíveis de incentivar a racionalização da recolha, da triagem e do tratamento dos resíduos.

2. Se necessário os Estados-Membros colaborarão com os outros Estados-Membros interessados e com a Comissão na elaboração desses planos e comunicá-los-ão à Comissão.»

5 De acordo com o artigo 2.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 91/156, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às alterações que esta inseriu na Directiva 75/442, na sua versão inicial, o mais tardar em 1 de Abril de 1993, e desse facto informar imediatamente a Comissão.

A Directiva 91/689

6 A Directiva 91/689 tem por objectivo, segundo o seu artigo 1.°, a aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre a gestão controlada dos resíduos perigosos.

7 O artigo 6.° da Directiva 91/689 dispõe:

«1. Em conformidade com o disposto no artigo 7.° da Directiva 75/442/CEE, as autoridades competentes deverão elaborar e tornar públicos planos para a gestão dos resíduos perigosos, quer separadamente quer no quadro dos respectivos planos gerais de gestão de resíduos.

2. A Comissão procederá a uma avaliação comparativa desses planos, nomeadamente no que respeita aos métodos de eliminação e de valorização. A Comissão porá essas informações à disposição das autoridades competentes dos Estados-Membros que as solicitarem.»

8 O artigo 10.°, n.° 1, primeiro período, da Directiva 91/689 previa que os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento antes de 12 de Dezembro de 1993. Este prazo foi adiado para 27 de Junho de 1995 pelo artigo 1.°, n.° 1, da Directiva 94/31/CE do Conselho, de 27 de Junho de 1994, que altera a Directiva 91/689 (JO L 168, p. 28).

A Directiva 94/62

9 A Directiva 94/62 tem por objectivo, nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, harmonizar as disposições nacionais respeitantes à gestão de embalagens e de resíduos de embalagens, a fim de, por um lado, prevenir e reduzir o seu impacte no ambiente, em todos os Estados-Membros, assim como em países terceiros,

assegurando desta forma um elevado nível de protecção do ambiente, e, por outro, garantir o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na Comunidade.

10 O artigo 14.° da Directiva 94/62, com a epígrafe «Planos de gestão», dispõe:

«Para realizar os objectivos e as medidas previstos na presente directiva, os Estados-Membros incluirão, nos planos de gestão de resíduos exigidos no artigo 7.° da Directiva 75/442/CEE, um capítulo específico sobre gestão de embalagens e resíduos de embalagens [...]»

11 Nos termos do artigo 22.°, n.° 1, da Directiva 94/62:

«Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva antes de 30 de Junho de 1996. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.»

A regulamentação nacional

12 As medidas de transposição para o direito francês das Directivas 75/442, 91/689 e 94/62 estão inseridas na Lei n.° 75-633, de 15 de Julho de 1975, relativa à eliminação dos resíduos e à recuperação de materiais (JORF de 16 de Julho de 1975, p. 7279), alterada e completada pelas Leis n.^{os} 92-646, de 13 de Julho

de 1992, relativa à eliminação de resíduos bem como às instalações classificadas para a protecção do meio ambiente (JORF de 14 de Julho de 1992, p. 9461), e 95-101, de 2 de Fevereiro de 1995, relativa ao reforço da protecção do meio ambiente (JORF de 3 de Fevereiro de 1995, p. 1840, a seguir «Lei n.º 75-633»).

13 Nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 75-633:

«O Ministro encarregado do Ambiente deverá elaborar planos nacionais de eliminação de determinadas categorias de resíduos cuja lista é fixada por decreto do Conseil d'État, consoante o seu grau de nocividade ou das suas especificidades de tratamento e de armazenagem [...]»

14 O artigo 10.º-1, primeiro parágrafo, da Lei n.º 75-633 tem a seguinte redacção:

«Todas as regiões devem estar abrangidas por um plano regional ou inter-regional de eliminação dos resíduos industriais especiais [...]»

15 O artigo 10.º-2, primeiro parágrafo, da Lei n.º 75-633 prevê:

«Todos os departamentos devem estar abrangidos por um plano departamental ou interdepartamental de eliminação dos resíduos domésticos e outros resíduos mencionados no artigo L.373-3 do code des communes [...]»

16 O artigo 10.°-3 da Lei n.° 75-633 dispõe:

«Nas zonas em que os planos referidos nos artigos 10.°, 10.°-1 e 10.°-2 são aplicáveis, as decisões tomadas pelas pessoas colectivas de direito público e seus concessionários no domínio da eliminação dos resíduos [...] devem ser compatíveis com esses planos.

[...]

Esses planos serão revistos segundo um procedimento idêntico ao da sua adopção.

[...]

As modalidades e os procedimentos de elaboração, de publicação e de revisão dos planos serão determinados por decreto do Conseil d'État [...]»

17 Estas disposições legislativas foram especificadas pelos Decretos n.^{os} 93-139, de 3 de Fevereiro de 1993, relativo aos planos de eliminação dos resíduos domésticos e equiparados (JORF de 4 de Fevereiro de 1993, p. 1874), e 93-140, de 3 de Fevereiro de 1993, relativo aos planos de eliminação dos resíduos diferentes dos resíduos domésticos e equiparados (JORF de 4 de Fevereiro de 1993, p. 1875). Estes decretos foram substituídos pelos Decretos n.^{os} 96-1008, de 18 de Novembro de 1996, relativo aos planos de eliminação dos resíduos domésticos e equiparados (JORF de 24 de Novembro de 1996, p. 17138), e 96-1009, de 18 de Novembro de 1996, relativo aos planos de eliminação dos resíduos industriais especiais (JORF de 24 de Novembro de 1996, p. 17140). As

alterações feitas pelo Decreto n.º 96-1008 incluíam a obrigação de prever um capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens, em conformidade com o artigo 14.º da Directiva 94/62.

O processo pré-contencioso

18 Por ofício de 10 de Abril de 1995, a Comissão chamou a atenção das autoridades francesas para a exigência de comunicação dos planos de gestão de resíduos que decorre do artigo 7.º, n.º 2, da Directiva 75/442. Em resposta a esse ofício, as referidas autoridades, por ofícios de 14 de Junho de 1995, 4 de Abril, 19 de Setembro e 22 de Novembro de 1996, bem como de 26 de Junho de 1997, enviaram à Comissão 57 planos departamentais e um plano interdepartamental de eliminação dos resíduos domésticos e equiparados, bem como 13 planos regionais de eliminação dos resíduos diferentes dos resíduos domésticos e equiparados.

19 Após um exame dos planos e dos documentos enviados, a Comissão, por ofício de 19 de Dezembro de 1997, notificou o Governo francês para apresentar as suas observações a respeito de três infracções relativas à implementação, pelas autoridades nacionais competentes, das Directivas 75/442, 91/689 e 94/62.

20 A Comissão alegava, em primeiro lugar, que os planos de gestão de resíduos não cobriam a totalidade do território nacional, dado que 41 dos 100 departamentos franceses e 13 das 26 regiões francesas não beneficiavam desses planos. A Comissão observava, em segundo lugar, que os planos em questão não abrangiam a totalidade das categorias de resíduos referidos pelas Directivas 75/442 e 91/689 e citava, a título de exemplo, a inexistência de planos para os policlorobifenilos (a seguir «PCB»), o facto de os resíduos resultantes de cuidados de saúde serem ora mencionados em planos regionais comunicados à Comissão ora excluídos desses planos porque eram tratados em planos especiais em vias de elaboração e não comunicados à Comissão, ou ainda o facto de certos tipos de resíduos não serem

tomados em consideração pelos planos regionais, mas remetidos para os planos departamentais, que não estavam em vigor ou que não tinham sido comunicados à Comissão. Esta última salientava, em terceiro lugar, que os planos em questão não compreendiam um capítulo específico relativo às embalagens e aos resíduos de embalagens, contrariamente ao artigo 14.° da Directiva 94/62 e ao Decreto n.° 96-1008.

21 O Governo francês respondeu a esta notificação por ofício de 24 de Fevereiro de 1998.

22 Considerando que essa resposta bem como todas as informações prestadas pelas autoridades francesas não continham elementos susceptíveis de pôr em causa as acusações que figuram na notificação, a Comissão, por ofício de 5 de Agosto de 1998, enviou um parecer fundamentado à República Francesa, convidando-a a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento ao referido parecer no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

23 O Governo francês, por ofícios de 21 de Outubro de 1998 e 26 de Fevereiro de 1999, respondeu ao parecer fundamentado, fornecendo esclarecimentos complementares à Comissão e comunicando-lhe 10 novos planos departamentais de eliminação dos resíduos.

24 Considerando que essas informações complementares não eram susceptíveis de provar que a República Francesa tinha adoptado as medidas necessárias para dar cumprimento às suas obrigações decorrentes das Directivas 75/442, 91/689 e 94/62, a Comissão decidiu propor a presente acção.

A acção

25 A acção da Comissão compreende três acusações baseadas, respectivamente, no carácter incompleto da cobertura geográfica dos planos de gestão de resíduos, no carácter incompleto da cobertura material dos referidos planos e na inexistência, nesses planos, de um plano específico relativo aos resíduos de embalagens.

Quanto à acusação baseada no carácter incompleto da cobertura geográfica dos planos de gestão

26 Através da sua primeira acusação, a Comissão censura a República Francesa de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 e 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689, ao não ter elaborado planos de gestão de resíduos abrangendo a totalidade do seu território.

27 Tendo em conta as informações prestadas pelas autoridades francesas nos seus diversos ofícios e o conjunto dos planos de gestão que as referidas autoridades indicaram estar em vigor, a Comissão observa que, na data da apresentação da petição, 11 dos 100 departamentos franceses (Bouches-du-Rhône, Cher, Nièvre, Indre, Paris, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Tarn-et-Garonne, Nord, Vienne e Alpes-de-Haute-Provence) não dispunham de um plano departamental de eliminação dos resíduos domésticos e equiparados. Além disso, 6 das 26 regiões francesas (Midi-Pyrénées, Corse, Martinique, Guadeloupe, Guyane e Réunion) não dispunham de um plano regional de eliminação dos resíduos diferentes dos resíduos domésticos e equiparados.

28 A Comissão contesta a argumentação do Governo francês segundo a qual os atrasos relativos à elaboração dos planos de gestão de resíduos tinham a sua explicação em circunstâncias específicas (técnica, distância ou anulações

contenciosas) e não eram, portanto, constitutivos de incumprimento. Por outro lado, a vontade de inserir a transposição das directivas em causa numa regulamentação global mais ambiciosa não pode ser invocada para justificar o incumprimento das obrigações que essas directivas impõem.

29 A Comissão sustenta que, mesmo que o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 imponha às autoridades competentes a obrigação de estabelecer «logo que possível» planos de gestão de resíduos, esta precisão não pode ser interpretada como alargando, tácita ou implicitamente, o prazo de entrada em vigor fixado pelas Directivas 75/442 e 91/689.

30 De qualquer forma, dado que, por um lado, o prazo de entrada em vigor fixado pela Directiva 75/442, na sua versão inicial, expirou 24 meses depois da sua notificação, ou seja, em 18 de Julho de 1997, e, por outro, que a Directiva 91/156 deveria ser transposta o mais tardar em 1 de Abril de 1993, a Comissão considera que não se pode razoavelmente sustentar que a ultrapassagem dos prazos de transposição fixados por essas directivas não é constitutiva de incumprimento.

31 O Governo francês não contesta o facto de que 11 departamentos e 4 regiões não estavam, na data da apresentação da contestação, abrangidos por um plano de gestão de resíduos. Apesar disso, alega que este elemento não é susceptível de constituir um incumprimento relativo às obrigações resultantes das Directivas 75/442 e 91/689.

32 O referido governo salienta em primeiro lugar que as disposições legislativas e regulamentares necessárias para assegurar a aplicação em França das Directivas 75/442, 91/689 e 94/62 foram já adoptadas. Com efeito, a obrigação de elaborar planos de gestão de resíduos já tinha ficado cumprida em 1992 e tornou-se operacional em Março de 1993.

33 Em seguida, o Governo francês alega que as Directivas 75/442 e 91/689 não definem a data-limite de transposição como a data em que todo o território nacional deve estar abrangido por planos departamentais ou regionais de gestão de resíduos. Com efeito, nos termos do artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, esses planos deviam ser estabelecidos «logo que possível». O legislador comunitário teria assim admitido que o território nacional não ficasse totalmente abrangido pelos planos de gestão de resíduos na data do termo do prazo de transposição da Directiva 75/442. O mesmo se passaria no que diz respeito à Directiva 91/689.

34 O Governo francês sustenta que a expressão «logo que possível», numa disposição comunitária, constitui uma indicação de prazo que substitui qualquer disposição geral de prazo no diploma em questão e não é limitada no tempo. Pressupõe, ao invés, que os Estados-Membros façam prova de diligência na aplicação da disposição em questão. Ora, dado que, por um lado, 89% dos departamentos e 85% das regiões estavam já abrangidos por planos de gestão de resíduos e, por outro, que os atrasos na adopção de certos planos podem ser explicados por várias razões, tais como as dificuldades técnicas na elaboração desses planos por causa da distância das regiões ou dos departamentos em causa (que são ilhas e departamentos ultramarinos) ou da sua situação geográfica complexa (Paris), a exigência de qualidade que estes planos exigem e as anulações contenciosas de certos planos adoptados, o Governo francês considera que fez prova de diligência na aplicação das disposições pertinentes das Directivas 75/442 e 91/689. Precisa que não se refugia na complexidade da diligência, mas deseja demonstrar que foi precisamente essa complexidade que levou o legislador comunitário a adoptar um prazo mais flexível.

35 Além disso, o Governo francês alega que se fixou objectivos mais ambiciosos do que os da Directiva 75/442, tais como o desenvolvimento da reciclagem e a reabsorção dos aterros, a recolha para reciclagem e recuperação de 50% dos materiais dos resíduos domésticos, o reequilíbrio dos instrumentos de calibragem em benefício da valorização dos resíduos, nomeadamente da valorização biológica, em detrimento da armazenagem e da incineração, o que constituía,

na época, uma antecipação dos objectivos da Directiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO L 182, p. 1, e rectificação JO L 282, p. 16).

36 Por último, o Governo francês alega que não é exacto afirmar que os departamentos ou regiões que ainda não terminaram a preparação do seu plano de gestão de resíduos não estão abrangidos por nenhuma disposição. Não existindo um plano adoptado, cada território teria elaborado, devido ao processo de preparação do plano, os documentos de análise que podem guiar a acção administrativa, de modo que o plano em discussão seria de qualquer modo aplicado por antecipação.

37 Assim, o Governo francês convidou o Tribunal de Justiça a declarar que as diligências preconizadas pelas directivas relativas aos resíduos são já aplicadas em todos os departamentos e em todas as regiões e que, quanto aos planos que faltam, a lentidão da sua elaboração não é devida à negligência das autoridades francesas.

38 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, as autoridades competentes dos Estados-Membros referidas no seu artigo 6.° são obrigadas a elaborar, logo que possível, um ou vários planos de gestão de resíduos para realizar os objectivos referidos nos artigos 3.°, 4.° e 5.° da mesma directiva.

39 Há que referir que a obrigação de elaborar planos de gestão de resíduos, em conformidade com o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, constitui uma obrigação de resultado que não pode ser cumprida por medidas que preparam ou preconizam a elaboração de planos ou que fixam um quadro regulamentar que possa realizar esse objectivo. Ora, como o próprio Governo francês admite, na data do termo do prazo de dois meses fixado no parecer fundamentado, o território da República Francesa não estava totalmente coberto por planos efectivamente adoptados de gestão de resíduos.

40 Todavia, para se pronunciar quanto ao mérito da primeira acusação da Comissão, há que determinar previamente o prazo de que dispõem ou dispunham os Estados-Membros para elaborar os planos de gestão de resíduos em conformidade com o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442.

41 A este respeito, há que observar que a utilização da expressão «logo que possível» no texto da referida disposição é uma indicação segundo a qual o prazo previsto no artigo 2.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 91/156, para a sua transposição, não diz respeito à obrigação de elaboração dos planos de gestão de resíduos. Com efeito, se fosse esse o caso, a referida expressão ficaria sem conteúdo. Conclui-se que a expressão «logo que possível» deve ser interpretada no sentido de que enuncia, em princípio, um prazo razoável para a execução, pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, dessa obrigação específica, prazo que é autónomo em relação ao previsto para a transposição da mencionada directiva.

42 A fim de apoiar o alcance desta expressão e determinar o que constitui um prazo razoável para a execução da obrigação de elaborar planos de gestão de resíduos, em conformidade com o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, há que ter em conta não apenas os termos dessa disposição pertinente da referida directiva mas igualmente o contexto histórico na qual se insere e os objectivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte.

43 A este respeito, há que recordar, por outro lado, que a obrigação de elaborar planos de gestão de resíduos e programas para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos foi inserida no direito comunitário pelos artigos 6.° da Directiva 75/442, na sua versão inicial, e 12.°, n.° 1, da Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98), disposições cuja redacção não difere substancialmente, respectivamente, da dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 e 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689.

44 Por outro lado, quanto aos objectivos prosseguidos pela obrigação prevista no artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, resulta do próprio texto desta disposição que ela constitui uma condição necessária a fim de realizar plenamente os objectivos referidos nos artigos 3.°, 4.° e 5.° da referida directiva (v., por analogia, acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, C-387/97, Colect., p. I-5047, n.° 95). Ora, entre esses objectivos, figura principalmente a protecção da saúde pública e do ambiente, que constitui a própria essência da regulamentação comunitária relativa aos resíduos. Efectivamente, foi por esta razão que, segundo a jurisprudência, o incumprimento da obrigação de elaborar planos de gestão de resíduos deve ser considerado grave, mesmo que limitado a uma parte muito reduzida do território de um Estado-Membro, como um único departamento (v., neste sentido, acórdão Comissão/Grécia, já referido, n.os 94 ou 95) ou apenas a zona de um pequeno vale (v., neste sentido, acórdão de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, C-365/97, Colect., p. I-7773, n.° 69).

45 À luz destas considerações, há que observar que, embora seja um facto que a expressão «logo que possível», que figura no artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, significa que deve ser concedido um prazo razoável aos Estados-Membros para a elaboração dos planos de gestão de resíduos, não deixa de ser verdade que, em relação, por um lado, à importância dos referidos planos para a realização dos objectivos dessa directiva e, por outro, ao facto de essa obrigação ter sido inserida em 1975, os atrasos acumulados, no caso concreto, pela República Francesa não podem de qualquer modo ser considerados razoáveis. Com efeito, na data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, 5 de Outubro de 1998, tinham passado, respectivamente, mais de sete anos e cerca de sete anos depois da publicação das Directivas 91/156 e 91/689 no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

46 A este respeito, as dificuldades que o Governo francês alega ter tido na elaboração dos planos de gestão de resíduos não podem justificar atrasos tão importantes.

47 Em relação, em primeiro lugar, às anulações contenciosas de planos adoptados e às dificuldades técnicas devidas nomeadamente ao afastamento ou à situação

geográfica complexa de certos departamentos e regiões, basta recordar que, segundo jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode invocar situações internas, como as dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário, para justificar o não respeito das obrigações e dos prazos resultantes de normas de direito comunitário (v., nomeadamente, acórdão Comissão/Grécia, já referido, n.° 70).

48 Em segundo lugar, o facto de um Estado-Membro alegar ter fixado objectivos mais ambiciosos do que os prosseguidos por uma directiva não é susceptível de isentar esse Estado da obrigação de dar cumprimento, pelo menos, às exigências impostas pela referida directiva nos prazos fixados.

49 Por conseguinte, tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, há que concluir que a primeira acusação da Comissão, baseada no carácter incompleto da cobertura geográfica dos planos de gestão de resíduos, deve ser julgada procedente.

Quanto à acusação baseada no carácter incompleto da cobertura material dos planos de gestão de resíduos e dos resíduos perigosos

50 Através da sua segunda acusação, a Comissão alega que, ao não elaborar planos de gestão para a totalidade dos resíduos, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 e 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689.

51 Na petição, a Comissão sustenta que a afirmação segundo a qual a totalidade dos resíduos não está abrangida por planos de gestão é confirmada pelas respostas do Governo francês, tanto à notificação como ao parecer fundamentado, em relação

às três categorias de resíduos referidas pela Comissão, a título de exemplos, para ilustrar o carácter materialmente incompleto dos planos de gestão (resíduos contendo PCB, resíduos provenientes de cuidados de saúde e resíduos domésticos especiais).

52 Todavia, após os esclarecimentos apresentados pelo Governo francês na tréplica, a Comissão observou, na audiência, que a sua acusação passava a estar limitada às três categorias de resíduos que pôde identificar como não estando abrangidas por planos de gestão.

53 Por conseguinte, há que examinar a segunda acusação da Comissão, tendo em conta os limites por ela assim definidos.

Quanto aos resíduos que contêm PCB

54 Quanto aos resíduos que contêm PCB, a Comissão salienta que as próprias autoridades francesas confirmaram, na resposta ao parecer fundamentado, que 22 das 26 regiões francesas não dispõem de um plano para esta categoria de resíduos. Segundo a Comissão, contrariamente às alegações das referidas autoridades, a inexistência de planos de gestão relativos aos resíduos que contêm PCB não pode ser justificada pela referência à transposição da Directiva 96/59/CE do Conselho, de 16 de Setembro de 1996, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e dos policlorotrifenilos (PCB/PCT) (JO L 243, p. 31).

55 O Governo francês não contesta ser esta a situação na data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Apesar disso, alega que, em Novembro de 1999, 14 planos regionais incluíam expressamente disposições específicas à

gestão dos resíduos que contêm PCB. Nas outras regiões, as disposições aplicáveis a todos os resíduos perigosos teriam igualmente incidido sobre os PCB, em conformidade com as disposições do Decreto n.° 97-517, de 15 de Maio de 1997, relativo à classificação dos resíduos perigosos (JORF de 23 de Maio de 1997, p. 7764). O Governo francês precisa que o anexo II desse decreto, relativo à nomenclatura dos resíduos, contém uma rubrica relativa aos óleos hidráulicos que contêm PCB e uma rubrica relativa aos transformadores e acumuladores que contêm PCB. Assim, seria inexacto afirmar que, em 22 regiões francesas, os resíduos que contêm PCB não são objecto de um plano de eliminação em conformidade com as disposições da Directiva 75/442.

56 O Governo francês acrescenta que, na medida em que foi iniciada a elaboração de um plano nacional de eliminação de resíduos que contêm PCB e policlorotrifenilos para cumprir as obrigações assumidas nos termos da Directiva 96/59, é inútil prever, além disso, a revisão de todos os planos regionais para neles incluir uma rubrica específica aos PCB, revisão que, de resto, levaria mais tempo do que a elaboração do referido plano nacional de eliminação.

57 A este respeito, há que recordar que, por um lado, em conformidade com o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, disposição para a qual remete o artigo 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689, os planos de gestão de resíduos devem dizer nomeadamente respeito aos tipos de resíduos a valorizar ou a eliminar, o que significa que as categorias de resíduos a que são aplicáveis esses planos devem ser identificadas nos próprios planos. Assim, o facto de o Decreto n.° 97-517, que contém duas rubricas relativas aos PCB, se aplicar a todos os resíduos perigosos não pode remediar a não menção dos PCB nos planos de gestão regionais.

58 Por outro lado, quanto à alegada inutilidade da transposição da Directiva 91/689 devido à adopção da Directiva 96/59, basta observar que as substâncias que contêm PCB são expressamente mencionadas na primeira directiva e, por conseguinte, deve ser objecto de transposição no que diz respeito às referidas

substâncias. De qualquer forma, a Directiva 96/59 não contém nenhuma excepção nem restrição à execução da Directiva 91/689.

59 Assim, há que concluir que a segunda acusação da Comissão procede na parte em que se refere aos resíduos que contêm PCB.

Quanto aos resíduos resultantes de cuidados de saúde

60 A Comissão sustenta que, no que diz respeito aos resíduos resultantes de cuidados de saúde, o Governo francês reconheceu expressamente, na sua resposta ao parecer fundamentado, que 5 regiões não dispõem de nenhuma cobertura através de um plano em vigor.

61 O referido governo admite que 5 regiões francesas não dispõem de plano de gestão de resíduos resultantes de cuidados de saúde. Todavia, recorda que a elaboração de um plano de eliminação de resíduos é um processo complexo para o qual a Directiva 75/442 não prevê data-limite.

62 A este respeito, há que salientar que, pelas razões explicadas nos n.^{os} 40 a 47 do presente acórdão, a argumentação do Governo francês destinada a provar que a Directiva 75/442 não prevê uma data-limite para a elaboração dos planos de gestão de resíduos deve ser rejeitada.

63 Nestas condições, dado que, como admite o próprio Governo francês, 5 regiões francesas não dispõem de planos de gestão relativos aos resíduos resultantes de cuidados de saúde, há que concluir que a segunda acusação da Comissão é procedente na parte em que visa os resíduos resultantes de cuidados de saúde.

Quanto aos resíduos domésticos especiais

64 Quanto aos resíduos domésticos especiais, a Comissão sustenta que o dispositivo escolhido pelo Governo francês, segundo o qual esta categoria de resíduos pode ser abandonada pelos planos regionais que remetem o seu tratamento para os planos departamentais, não satisfaz, devido ao facto de, em determinados casos, os planos departamentais, que supostamente abrangem os resíduos domésticos especiais, não terem ainda sido adoptados e, por conseguinte, não poderem abranger a referida categoria de resíduos.

65 Na verdade, as autoridades francesas precisaram, na resposta ao parecer fundamentado, que os resíduos domésticos especiais podem ser abrangidos simultaneamente por um plano regional e por um plano departamental, afirmando também que esta categoria de resíduos foi tomada em consideração em 16 regiões e em 22 departamentos. Apesar disso, segundo as estimativas da Comissão, na data da apresentação da petição, 18 dos 100 departamentos franceses não estavam abrangidos por um plano regional nem por um plano departamental relativo aos referidos resíduos.

66 O Governo francês sustenta que a possibilidade de os planos regionais remeterem a gestão desses resíduos para os planos departamentais não levanta qualquer dificuldade. Esta possibilidade limita-se a instaurar uma opção de gestão ao nível regional ou ao nível departamental, sem que seja possível a um território deixar de estar abrangido por um plano de gestão.

67 O referido governo alega, além disso, que, nos 18 departamentos que a Comissão considera não abrangidos por um plano de eliminação dos resíduos domésticos especiais, 15 são departamentos que já são objecto da primeira acusação da Comissão. Em relação a esses departamentos, o fundamento deveria ser considerado inadmissível, porque não é distinto do invocado na primeira acusação. Quanto aos 3 outros departamentos (Oise, Haute-Loire e Puy-de--Dôme), o Governo francês precisa, por um lado, que o projecto do novo plano do Oise foi adoptado pelo prefeito em 19 de Outubro de 1999 e, por outro, que os

planos dos departamentos do Haute-Loire e do Puy-de-Dôme, que fazem parte da Região de Auvergne, foram elaborados antes do plano regional que delegou a gestão dos resíduos domésticos especiais ao departamento e estão, por esta razão, a ser revistos. Ora, mesmo em relação a estes dois últimos departamentos, o fundamento da Comissão devia ser considerado improcedente, pelas mesmas razões que as relativas aos planos ainda não adoptados, quer dizer, porque as Directivas 75/442 e 91/689 não prevêem qualquer prazo para a adopção desses planos.

68 Na réplica, a Comissão admite que a sua segunda acusação, na parte em que incide sobre os resíduos domésticos especiais, confunde-se parcialmente com a primeira acusação. A este respeito, precisa que mantém a sua acusação unicamente em relação aos departamentos do Haute-Loire e do Puy-de-Dôme, que não estão abrangidos por um plano de eliminação dos resíduos domésticos especiais.

69 A este respeito, basta salientar que, como o próprio Governo francês admite, os departamentos do Haute-Loire e do Puy-de-Dôme não estão abrangidos por um plano de eliminação dos resíduos domésticos especiais. Portanto, quanto à argumentação do Governo francês segundo a qual a Directiva 75/442 não prevê nenhum prazo para a adopção desses planos, deve ser rejeitada pelas razões apresentadas nos n.^{os} 40 a 47 do presente acórdão.

70 Assim, a segunda acusação da Comissão é igualmente procedente na parte em que incide sobre os resíduos domésticos especiais.

Quanto à acusação baseada na inexistência de um capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens nos planos de gestão de resíduos

71 Através da sua terceira acusação, a Comissão alega que os ofícios das autoridades francesas durante o processo pré-contencioso confirmam a inexistência de um

capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens nos planos de gestão de resíduos em França, o que constitui um incumprimento das obrigações que decorrem do artigo 14.° da Directiva 94/62. Acrescenta que o Governo francês não lhe comunicou nenhum plano efectivamente adoptado e contendo esse capítulo.

72 O Governo francês salienta que os artigos 14.° e 22.° da Directiva 94/62 devem ser interpretados no sentido de que a obrigação de acrescentar um capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens não pode ser cumprida mais rapidamente do que o plano de gestão no qual o capítulo deve ser inserido. Segundo esse governo, a expressão «doivent être établis» (e não «ont été établis» ou «devaient être établis»), utilizada no artigo 14.° da Directiva 94/62 para os planos de gestão, permite concluir que a elaboração desses planos não devia necessariamente ter terminado na data em que expirava o prazo de transposição da Directiva 75/442.

73 Esta argumentação não pode ser acolhida pelas razões dadas nos n.^{os} 40 a 47 do presente acórdão. Por conseguinte, dado que, como o Governo francês admite, os planos adoptados de gestão de resíduos não contêm um capítulo específico relativo à gestão dos resíduos de embalagens, há que concluir que a terceira acusação da Comissão, baseada na inexistência desse capítulo em todos os planos de gestão de resíduos, é igualmente procedente.

74 Nestas condições, tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, há que declarar que, ao não elaborar planos de gestão de resíduos para a totalidade do seu território, ao não elaborar, para determinadas regiões ou determinados departamentos, planos desse tipo para os resíduos que contêm PCB, para os resíduos resultantes de cuidados de saúde, bem como para os resíduos domésticos especiais, e ao não ter incluído um capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens em todos os planos de gestão de resíduos adoptados, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689 e 14.° da Directiva 94/62.

Quanto às despesas

75 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 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 da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) Ao não elaborar planos de gestão de resíduos para a totalidade do seu território, ao não elaborar, para determinadas regiões ou determinados departamentos, planos desse tipo para os resíduos que contêm policlorobifenilos, para os resíduos resultantes de cuidados de saúde, bem como para os resíduos domésticos especiais, e ao não ter incluído um capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens em todos os planos de gestão de resíduos adoptados, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442/CEE do

Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos, e 14.° da Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens.

2) A República Francesa é condenada nas despesas.

Macken Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 2 de Maio de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

F. Macken