CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 31 de enero de 2002 [1]

I. Introducción

1. En el presente procedimiento por incumplimiento de Estado, la Comisión reprocha a la República Francesa no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar que la totalidad de las instalaciones de incineración en funcionamiento en Francia se adecuen a las exigencias de las Directivas 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales [2] (en lo sucesivo, «Directiva 89/369») y 89/429/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos municipales [3] (en lo sucesivo, «Directiva 89/429»), tras la expiración del plazo previsto para la adaptación a las mismas del Derecho interno. Si bien Francia admite que es cierto que en algunas instalaciones no se han cumplido las exigencias de las Directivas, considera, sin embargo, que ha adoptado todas las disposiciones legales y administrativas requeridas por éstas.

II. El marco jurídico

2. Como complemento a la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales [4] (en lo sucesivo, «Directiva 84/360»), las Directivas 89/369 y 89/429 establecen determinadas normas para instalaciones de incineración de residuos municipales nuevas y existentes. Se considera nueva instalación en el sentido de la Directiva 89/369, con arreglo al artículo 1, nº 5 en relación con el artículo 12, aquellas instalaciones que han sido autorizadas después del 1 de diciembre de 1990. Todas las instalaciones que fueron autorizadas con anterioridad a esa fecha están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 89/429.

3. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 89/369 dispone:

«Cualquier instalación nueva de incineración de residuos municipales deberá conce-

1 — Lengua original: alemán.
2 — DO L 163, p. 32.
3 — DO L 203, p. 50.
4 — DO L 188, p. 20; EE 15/05, p. 43.

birse, equiparse y explotarse de forma que después de la última inyección de aire de combustión, los gases procedentes de la combustión de residuos alcance[n], de forma controlada y homogénea, incluso en las condiciones más desfavorables, una temperatura mínima de 850° C durante al menos dos segundos en presencia de un 6 % de oxígeno, como mínimo».

4. Con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la referida Directiva, los Estados miembros están obligados a adoptar «las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva antes del 1 de diciembre de 1990 [...]».

5. La Directiva 89/429 impone a las instalaciones existentes, con efecto a partir del 1 de diciembre de 1990, las normas vigentes para las nuevas instalaciones:

«Artículo 2

Los Estados miembros, en virtud del artículo 13 de la Directiva 84/360/CEE, adoptarán las medidas necesarias para que la explotación de las instalaciones existentes de incineración de residuos municipales se rija:

a) en el caso de instalaciones cuya capacidad nominal sea igual o superior a 6 toneladas de residuos por hora: a más tardar el 1 de diciembre de 1996, en las mismas condiciones que las impuestas a las instalaciones de incineración nuevas de la misma capacidad con arreglo a la Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales, salvo en lo relativo a las disposiciones del artículo 4, que se sustituyen por las del artículo 4 de la presente Directiva;

[...]

Artículo 4

(1) a) El 1 de diciembre de 1996 a más tardar, las instalaciones existentes con capacidad igual o superior a 6 toneladas por hora deberán respetar las siguientes condiciones de combustión: la temperatura de los gases procedentes de la combustión de los residuos deberá hacerse llegar, tras la última inyección de aire de combustión, e incluso en las condiciones más desfavorables, hasta por lo menos 850° C en presencia de, al menos, un 6 % de oxígeno,

y ello durante al menos dos segundos. No obstante, en caso de producirse importantes dificultades técnicas, esta disposición deberá aplicarse a más tardar, a partir del momento en que se proceda a la renovación de los hornos.

[...]»

6. El Derecho interno se adaptó a las Directivas mediante la Orden Ministerial (arrêté ministériel) de 25 de enero de 1991, relativa a las instalaciones de incineración de residuos municipales (en lo sucesivo, «Orden Ministerial»). [5]

III. El procedimiento administrativo previo

7. La Comisión recibió una denuncia relativa a la instalación de incineración de residuos de Maubeuge que registró con el número 99/4014.

8. Además, la Comisión tuvo conocimiento de una relación del Ministerio francés de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 1 de diciembre de 1996, de la que se desprendía que aproximadamente 40 instalaciones de incineración de residuos con una capacidad de más de 6 toneladas de residuos por hora no cumplían las exigencias de la Orden Ministerial. [6]

9. Según un comunicado de prensa del Ministerio de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 18 de febrero de 1999, se había detectado una emisión de dioxina de entre 13 y 99 ng I-TEQ/m^3 [7] en las siguientes instalaciones con una capacidad de más de 6 toneladas de residuos por hora: Brive, Dijon, Toulouse, Blois, Maubeuge y Le Havre (sobre el significado y las consecuencias de los valores correspondientes a las emisiones, véanse los apartados 39 a 41 *infra*). Se comunicaba, además, que 12 de las 75 instalaciones de incineración de residuos habían estado en funcionamiento en 1998 sin que cumpliesen, al menos temporalmente, las exigencias de la Orden Ministerial, a saber las de La Rochelle, Blois, Angers, Maubeuge, Mulhouse, Le Mans, Rouen, Le Havre, Belfort, Rungis, Douchy y Noyelles-sous-Lens.

10. Por ello, la Comisión envió el 28 de abril de 1999 un escrito de requerimiento a la República Francesa en el que le reprochaba no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que la totalidad de las instalaciones de incineración de

5 — JORF de 8 de marzo de 1991, p. 3330.

6 — En el escrito de contestación, el Gobierno francés señala que dicha relación se refería únicamente a instalaciones existentes.

7 — I-TEQ/m^3 se refiere a la «equivalencia internacional de toxicidad por metro cúbico de gases de salida». Sobre la averiguación de la equivalencia de toxicidad de dioxinas y furanos véase el artículo 7, apartado 2, frase tercera y el anexo I de la Directiva 94/67/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 1994, relativa a la incineración de residuos peligrosos (DO L 365, p. 34).

residuos en Francia funcionaran conformes con las exigencias de las Directivas 89/369 y 89/429.

11. El Gobierno francés respondió mediante un escrito de 22 de septiembre de 1999. En él señalaba que de las cerca de 70 instalaciones de incineración de residuos con una capacidad de más de 6 toneladas de residuos por hora que estaban en funcionamiento en Francia a principios de 1998, aún existían 27 que no cumplían las exigencias de la Orden Ministerial y que, por ello, no se atenían a lo dispuesto en las Directivas 89/369 y 89/249. A pesar de las medidas adoptadas por el Ministerio, afirma que a principios de 1999 aún eran doce las instalaciones que no cumplían con las referidas exigencias.

12. El Gobierno francés señala asimismo, que a principios de 1998 se dieron a conocer las mediciones de dioxina. Según dichas mediciones, las emisiones de 19 de las instalaciones sobrepasaban 10 ng I-TEQ/m^3. 15 de dichas instalaciones no eran conformes a la Orden Ministerial. Otras mediciones realizadas a principios de 1999 mostraron que nueve instalaciones sobrepasaban aún el límite, de las cuales cinco no cumplían con la normativa legal.

13. Mediante escrito de 21 de octubre de 1999, la Comisión envió un dictamen motivado a la República Francesa en el que repetía los reproches del escrito de requerimiento y establecía un plazo de dos meses para que adoptase las medidas necesarias.

14. En el escrito de contestación de 22 de diciembre de 1999, el Gobierno francés señalaba, que el número de instalaciones que no cumplían con las normas legales se había reducido de 27 en 1998, a siete a finales de 1999, correspondiendo éstas a las instalaciones de Angers, Douchy, La Rochelle, Le Havre, Le Mans, Maubeuge y Rouen. Esto demuestra, según el Gobierno francés, que las medidas adoptadas no eran ni ineficaces, ni insuficientes. Además, prosigue el Gobierno francés, las emisiones de dioxina sobrepasaban 10 ng I-TEQ/m^3 únicamente en las cuatro instalaciones de Dijon, Maubeuge, Rouen y Le Havre, aunque la instalación de Dijon cumplía, sin embargo, los requisitos legales. En un comunicado de 11 de febrero de 2000, el Gobierno francés informó a la Comisión de las medidas que había adoptado en relación con las siete instalaciones referidas anteriormente.

IV. Las pretensiones de las partes y el procedimiento

15. La Comisión presentó el 12 de febrero de 2001 una demanda en la que solicita al Tribunal de Justicia que:

1. Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 89/369/CEE y de los artículos 2, letra a), y 4, de la Directiva 89/429/CEE, así como en virtud del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adoptado todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que la totalidad del parque de incineradores actualmente en funcionamiento en Francia se explote de conformidad con las condiciones de combustión impuestas por las Directivas 89/369/CEE y 89/429/CEE, o bien que se ponga fin a su explotación en el momento adecuado, a saber, el 1 de diciembre de 1990 por lo que se refiere a las instalaciones nuevas, y el 1 de diciembre de 1996, en lo que atañe a las instalaciones existentes.

2. Condene en costas a la República Francesa.

16. La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que:

1. Desestime la demanda por infundada.

2. Condene en costas a la Comisión.

17. No se celebró una vista.

V. Alegaciones de las partes

18. La *Comisión* considera que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 89/369/CEE y 89/429/CEE, así como en virtud del artículo 249 CE, párrafo tercero. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 89/369 y el artículo 2, primera frase, letra a), en relación con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 89/429 establecen normas mínimas para el proceso de combustión en instalaciones de incineración de residuos a las que debían atenerse las instalaciones nuevas a partir del 1 de diciembre de 1990 y las instalaciones existentes con una capacidad de seis toneladas y más por hora a partir del 1 de diciembre de 1996.

19. La Comisión estima, además, que al no atenerse a las referidas condiciones de combustión, las emisiones de dioxina superan el límite de 10 ng I-TEQ/m^3. En la réplica, la Comisión precisó que lo anterior no era una declaración científicamente comprobada, pero que se basaba en la experiencia.

20. Del escrito de respuesta de las autoridades francesas al dictamen motivado de la Comisión ésta deduce que, después de haber expirado el plazo establecido en el dictamen motivado al menos siete instalaciones de incineración de residuos seguían en funcionamiento a pesar de que infringen dichos requisitos.

21. Las autoridades francesas, prosigue la Comisión, no adoptaron medidas concretas hasta abril de 1998, a pesar de que el plazo para las instalaciones existentes había expirado el 1 de diciembre de 1996. Por tanto, estima que las medidas se adoptaron con retraso y que no eran suficientes dado que en el momento de presentar la demanda, es decir casi cuatro años después de haber expirado el plazo, aún existían instalaciones que no respetaban las normas.

22. El *Gobierno francés* considera que había adaptado correctamente su Derecho nacional a las Directivas y que había realizado todo lo necesario para la aplicación de las disposiciones.

23. Aclara, a continuación, que los anexos comprendidos en las Directivas son anexos clasificados en el sentido de la ley nº 76-663 de 19 de julio de 1976. [8] El artículo 23 de esa ley (actualmente artículo L.514-1 del code de l'environnement; Código del medio ambiente francés) establece sanciones administrativas para las infracciones de las disposiciones legales. Así, el Prefecto puede señalar un plazo al operador de la instalación para que éste elimine las deficiencias. Transcurrido el plazo, puede adoptar medidas coercitivas, en particular, ordenar el depósito de una cantidad de dinero por el importe de los costes que provoque la modernización (consignation), o cerrar la instalación. De esta forma, el incumplimiento de los estándares establecidos por el Derecho comunitario está sometido al mismo régimen de sanciones que las infracciones de las normativas nacionales. [9]

24. A juicio del Gobierno francés, no se puede imputar al Estado miembro el comportamiento de personas físicas y jurídicas. Como mucho se le puede reprochar no haber impedido dicho comportamiento mediante la adopción de las medidas adecuadas.

25. Señala que el Ministerio del Medio Ambiente aplicó desde 1996 un «programa enérgico» con el objeto de garantizar el cumplimiento de las normas de la Orden Ministerial. Gracias a este programa, el número de instalaciones que no eran conformes a los anexos de la ley disminuyó de cuarenta en el año 1996 a siete a finales de 1999 y a dos al presentar la dúplica en agosto de 2001. Teniendo en cuenta el tiempo necesario para la adaptación de las instalaciones así como el volumen de residuos, estima que no era posible cerrar inmediatamente las instalaciones de incineración de residuos.

8 — JORF de 20 de julio de 1976, p. 4320.

9 — El Gobierno francés cita a este respecto la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, Rec. 1989, p. 2965).

26. Considera que del tenor del artículo 2 de la Directiva 89/429 [10] únicamente se desprende la obligación de los Estados miembros de procurar que las instalaciones estén sometidas a determinadas normas así como a garantizar el cumplimiento de éstas.

27. El Gobierno francés considera asimismo, que el Tribunal de Justicia ha señalado, en la sentencia de 9 de noviembre de 1999, [11] que no cabe deducir directamente de la discrepancia de una situación de hecho con los objetivos fijados en una Directiva que el Estado miembro afectado haya incumplido necesariamente las obligaciones que le impone esta disposición. Añade que el hecho de que el Estado miembro tolere esta situación contraria a la Directiva durante un período de tiempo prolongado dando lugar con ello a una degradación significativa del medio ambiente, pone de manifiesto que se ha sobrepasado el margen de apreciación que la Directiva confiere a los Estados miembros.

28. Entre el 1 de diciembre de 1996 y la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado transcurrieron cuatro años. [12] El Gobierno francés señala que al expirar dicho plazo, tan sólo siete instalaciones no cumplían los objetivos de la Directiva. Cuando terminen los trabajos en 2002, el incumplimiento de los objetivos por la instalación de Maubeuge habrá durado seis años. Luego será únicamente la instalación de Le Havre la que no cumplirá las normas en un futuro próximo. Por consiguiente, considera que no se puede sostener que se trate de un período de tiempo prolongado ni de una degradación significativa del medio ambiente.

29. La *Comisión,* en cambio, considera que las autoridades francesas intervinieron demasiado tarde y sin tenacidad, produciéndose, por ello, las degradaciones significativas a que se ha hecho referencia. Estima, además, que el momento decisivo para determinar la existencia de un incumplimiento es el final del plazo fijado en el dictamen motivado. [13] Por consiguiente, la adaptación de otras instalaciones una vez transcurrido dicho plazo es irrelevante.

30. El *Gobierno francés* alega además, que la Comisión critica que se supere el valor límite de emisión de dioxina de 10 ng I-TEQ/m^3 cuando la Directiva no establece dicho valor límite. Si bien puede ser cierto que esa cantidad de dioxina se considera generalmente un valor preventivo, no es menos cierto que la Comisión no ha aportado ninguna prueba científica que permita deducir que la emisión de cantidades superiores de dioxina constituye necesariamente un incumplimiento de las condiciones de combustión establecidas en las Directivas. Afirma asimismo que actualmente existen tres instalaciones (Dijon, Chambéry y Benesse-Maremne) en las que las emisiones de dioxina sobrepasan el valor límite referido sin que se haya comprobado una infracción de las disposiciones de las Directivas.

10 — La versión en francés del artículo 2 de la Directiva 89/249 dispone:
«[...] les États membres prennent les mesures appropriées pour que l'exploitation des installations existantes d'incinération des déchets municipaux soit soumise [...] au plus tard le 1er décembre 1996, aux mêmes conditions que celles imposées aux installations d'incinération nouvelles [...]»

11 — Sentencia Comisión/Italia (C-365/97, Rec. p. I-7773), apartados 67 y 68.

12 — Es preciso señalar que entre el 1 de diciembre de 1996 y la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado en diciembre de 1999 transcurrieron tres años y no cuatro.

13 — La Comisión basa su alegación en la sentencia de 25 de mayo de 2000, Comisión/Grecia (C-384/97, Rec. p. I-3823), apartado 35.

31. En la dúplica, el Gobierno francés señala que es necesario distinguir entre dos categorías de instalaciones:

— aquéllas que no cumplen los requisitos establecidos en las Directivas y en la Orden Ministerial, y

— aquellas otras que cumplen los requisitos legales pero cuyas emisiones sobrepasan, sin embargo, 10 ng I-TEQ/m^3.

32. Por último, considera que dado que la Comisión había reconocido en la dúplica que únicamente existía una infracción del Derecho comunitario respecto de la primera categoría, había desistido parcialmente de su pretensión en la medida en que la imputación formulada en la demanda se refería también a las instalaciones de la segunda categoría. El Gobierno francés considera que esto se debería tener en cuenta en la decisión sobre costas.

VI. Valoración jurídica

A. *El objeto de la demanda*

33. La pretensión principal formulada por la Comisión está redactada en términos muy generales. Además, su tenor se refiere a que se declare el incumplimiento respecto de las instalaciones que se encuentran «actualmente» en funcionamiento en Francia. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado. [14] Por consiguiente, procede hacer algunas consideraciones sobre el objeto del litigio.

34. El objeto del procedimiento por incumplimiento se determina mediante el procedimiento administrativo previo y no se puede ampliar éste en la demanda; sólo de esta forma se puede garantizar el derecho de defensa del Estado miembro. [15]

35. En el presente asunto, las partes no discuten que la normativa por la que se adaptó el Derecho nacional cumple en su totalidad las exigencias de las Directivas 89/369 y 89/429.

36. La pretensión de la Comisión se dirige más bien a que se declare que la República Francesa no ha adoptado todas las medidas adecuadas necesarias para garantizar que las instalaciones de incineración que están actualmente en funcionamiento en Francia

14 — Véanse, entre otras, las sentencias de 8 de noviembre de 2001, Comisión/Italia (C-127/99, Rec. p. I-8305), apartado 38, y de 14 de junio de 2001, Comisión/Italia (C-207/00, Rec. p. I-4571), apartado 27.

15 — Jurisprudencia reiterada; véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 11, apartado 23.

están cumpliendo con los requisitos establecidos en las Directivas 89/369/CEE y 89/429/CEE o bien han sido cerradas a su debido tiempo.

37. En sí misma, esta pretensión está formulada en términos tan generales que plantea incluso dudas respecto a su admisibilidad. Atendiendo únicamente a su tenor literal, la República Francesa solamente podría defenderse acreditando que todas y cada una de las instalaciones de incineración en funcionamiento en Francia, independientemente de su tamaño, cumplen los requisitos de las Directivas. En todo caso, de la normativa controvertida, en particular del artículo 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 89/429, se deduce que la Comisión limita su pretensión a las instalaciones existentes con una capacidad nominal superior a 6 toneladas de residuos por hora.

38. En principio, las autoridades francesas deberían disponer de los datos necesarios para la práctica de esa prueba en virtud de la comunicación de los resultados de las mediciones que establece el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 89/369. Sin embargo, según las reglas generales del procedimiento por incumplimiento, corresponde en primer lugar a la Comisión probar dicho incumplimiento [16] y no al Estado miembro demostrar que no lo hubo. Dado que la pretensión está formulada en términos negativos, la Comisión desplaza la carga de la prueba al Estado miembro.

39. Sin embargo, la pretensión no puede apreciarse independientemente de las declaraciones efectuadas por la Comisión en el procedimiento administrativo previo y de los fundamentos de la demanda. Desde la iniciación del procedimiento, la Comisión critica que *determinadas* instalaciones con una capacidad nominal superior a 6 toneladas de residuos por hora, que las autoridades francesas habían incluido en sus publicaciones y, por consiguiente, podían ser identificadas, no cumplían los valores de las Directivas. En el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado la Comisión dedujo el incumplimiento de los requisitos establecidos en las Directivas también del hecho de que se superaba el valor de 10 ng I-TEQ/m^3. [17]

16 — Véanse las sentencias de 15 de marzo de 2001, Comisión/Francia (C-147/00, Rec. p. I-2387), apartado 27, y de 16 de noviembre de 2000, Comisión/Grecia (C-214/98, Rec. p. I-9601), apartado 42.

17 — El hecho de que las propias autoridades francesas acepten una relación entre el cumplimiento de los requisitos de incineración y la emisión de dioxina demuestra que esa deducción no carece de fundamento. En la página web del Ministerio de ordenación del territorio y del medio ambiente se puede leer:
«Ainsi, pour les usines d'incinération, le respect des conditions de combustion imposées par la réglementation assure une réduction des émissions des dioxines ou de leurs précurseurs [...] Les valeurs mesurées en France pour les incinérateurs d'ordures ménagères de grosse capacité, en conditions normales de fonctionnement, et respectant les conditions
d'exploitation fixées par l'arrêté ministériel du 25 janvier 1991 sont comprises entre 1 et 10 ng/m^3 (les installations non conformes ont ou avaient des rejets de l'ordre de 10 à 100 ng/m^3) [...]» (http://www.environnement.gouv.fr./actua/cominfos/dosdir/
DIRPPR/dioxine/infodiox.htm). [«De este modo, para las plantas de incineración, el cumplimiento de las condiciones de combustión impuestas por la normativa garantiza una reducción de las emisiones de dioxinas o de sus precursores [...] Los valores medidos en Francia respecto de incineradores de residuos domésticos de gran capacidad, en condiciones normales de funcionamiento, y respetando las condiciones de explotación establecidas por la Orden Ministerial de 25 de enero de 1991 están comprendidas entre 1 y 10 ng/m^3 (las instalaciones que no cumplían los requisitos tienen, o tenían, emisiones del orden de 10 a 100 ng/m^3 [...])»]
En las Directivas también se establece la relación entre el cumplimiento de determinados requisitos de incineración y la emisión de dioxina. Con arreglo al artículo 4, apartado 3, de la Directiva 89/369 así como de la disposición correspondiente de la Directiva 89/429, los Estados miembros pueden autorizar condiciones de combustión distintas cuando se alcancen los mismos niveles de emisión de dioxina y furano.

40. Una vez que el Gobierno francés hubo reconocido en su respuesta al dictamen motivado que, en todo caso, existían siete instalaciones cuyas condiciones de combustión no cumplían los requisitos, la Comisión no estaba obligada ya a deducir en su escrito de demanda que las condiciones de combustión no se cumplían porque se rebasaban los valores límite, a efectos de aportar la prueba del incumplimiento de Estado. Así, en el apartado 33 del epígrafe titulado «en droit» de la demanda, la Comisión alega que de la respuesta del Gobierno francés hay que deducir que había habido numerosas instalaciones en funcionamiento que no cumplían las condiciones de combustión establecidas en las Directivas y que al menos siete seguían en funcionamiento a pesar de que no respetaban dichas condiciones.

41. Incluso si se considera que el rebasamiento del límite de 10 ng I-TEQ/m^3 constituye una imputación autónoma de la Comisión, ésta no lo mantuvo como tal en la demanda. Si bien es cierto que en la exposición de los hechos la Comisión ha reproducido la conclusión sobre las condiciones de combustión a partir de las emisiones de dioxina a la que había llegado durante el procedimiento administrativo previo, en sus alegaciones jurídicas no ha deducido de ello un incumplimiento de Estado continuado de mayor alcance. El reproche formulado por la Comisión en su demanda se limita ya únicamente a que siete instalaciones continuaban en funcionamiento incumpliendo las condiciones de combustión. Visto de este modo, el objeto de la demanda está suficientemente determinado.

42. De las consideraciones anteriores se desprende asimismo, que la Comisión no ha retirado parcialmente su demanda en la réplica, como sostiene el Gobierno francés.

43. Existe un segundo punto de la pretensión que aun requiere una aclaración. La Comisión solicita una declaración del Tribunal de Justicia respecto de todas aquellas instalaciones que «actualmente» están en funcionamiento en Francia (actuellement en fonctionnement). Aquí, la demanda ha recogido la formulación del tenor del dictamen motivado. En este contexto, la formulación era acertada. Sin embargo, para la declaración de incumplimiento de Estado por el Tribunal de Justicia es determinante el final del plazo señalado en el dictamen motivado. [18]

44. Si se entendiese literalmente la pretensión de la Comisión, el Tribunal de Justicia debería considerar la situación en el momento de la presentación de la demanda o incluso en el de la sentencia. En todo caso, en el momento de la sentencia el Tribunal de Justicia no dispone de información actual sobre si las instalaciones han sido o no adaptadas. Además, la Comisión sucumbiría si se considerase el incumplimiento de Estado una vez transcurrido dicho plazo.

45. Por tanto, no se puede entender literalmente la pretensión, sino en función de la pretensión efectivamente solicitada por la Comisión. Razonablemente, la demanda sólo puede estar dirigida a que el Tribunal de Justicia se pronuncie en relación con el final del plazo de dos meses desde la notificación del dictamen motivado.

18 — Véanse las referencias citadas en la nota 14.

B. *Sobre el fondo*

46. La demanda es fundada, cuando al final del plazo señalado en el dictamen motivado existe una situación de hecho que infringe el Derecho comunitario y dicha infracción es imputable al Estado miembro por haber incumplido éste las obligaciones que le incumben.

47. El Gobierno francés reconoce que, en todo caso, en el momento determinante había siete instalaciones de incineración de residuos que incumplían las condiciones de combustión establecidas en las Directivas. No obstante, en su defensa esgrime dos argumentos en contra de la imputación relativa al incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas y del artículo 249 CE, apartado 3.

48. Por un lado, el Gobierno francés alega que la Comisión reprocha el incumplimiento del valor límite de 10 ng I-TEQ/m^3 para la dioxina, valor que no está recogido en las Directivas de esa forma. Pero si bien es cierto que las Directivas no establecen dicho valor límite, no lo es menos que la Comisión, como ya se ha señalado, no critica que se rebase ese valor de emisión sino el incumplimiento de las condiciones de combustión. [19]

49. Por otro lado, la República Francesa considera que no se le puede imputar el incumplimiento cometido por los operadores de las instalaciones dado que hizo todo lo posible para asegurar el cumplimiento de las exigencias del Derecho comunitario. Antes de proceder al examen pormenorizado de la cuestión relativa a la atribución de la responsabilidad, es necesario hacer referencia brevemente a otro aspecto, concretamente a la cuestión de si la Comisión expuso suficientemente y acreditó el incumplimiento de ambas Directivas.

1) Exposición suficiente y prueba del incumplimiento de las Directivas 89/369 y 89/429

50. La Comisión alega que la República Francesa no veló por que se cumpliese la normativa sobre incineración de residuos de las Directivas 89/369 y 89/429 según la cual las instalaciones nuevas deberían haber funcionado con arreglo a dicha normativa a partir del 1 de diciembre de 1990 y las instalaciones existentes a partir del 1 de diciembre de 1996.

51. El Gobierno francés ha reconocido que en el momento determinante existían siete instalaciones que no cumplían los requisitos. Sin embargo, no ha quedado claro si se trata de instalaciones nuevas en el sentido de la Directiva 89/369 o de instalaciones existentes, las cuales se rigen por la fecha prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 89/429. De ahí que quepa preguntarse si la Comisión ha expuesto y acreditado suficientemente la imputación relativa al incumplimiento de ambas Directivas.

19 — Véase el punto 40 *supra*.

52. Pues bien, a pesar de que la Comisión señaló los incumplimientos de ambas Directivas desde el escrito de requerimiento, el Gobierno francés no ha negado con suficiente claridad que se trataba tanto de instalaciones existentes como de instalaciones nuevas. En la contestación a la demanda el Gobierno francés simplemente mencionaba de pasada que la lista elaborada en 1996 se refería únicamente a instalaciones existentes, pero no negaba claramente la crítica de la Comisión respecto de las instalaciones nuevas. Puesto que la crítica no había sido impugnada, la Comisión no estaba obligada a aportar las pruebas de que habían estado funcionando instalaciones de las dos categorías infringiendo las condiciones de combustión establecidas en los respectivos artículos 4 de las Directivas.

53. Por consiguiente, procede considerar que consta que en el momento determinante existía una situación de hecho contraria a las Directivas 89/369 y 89/429.

2) Responsabilidad de la República Francesa por el incumplimiento de la normativa por parte de los operadores de las instalaciones de incineración

54. El incumplimiento del Tratado es imputable a la República Francesa si se basa en el incumplimiento de sus obligaciones.

55. El Gobierno francés estima que cumplió todas las obligaciones que le incumbían. Alega que adaptó correctamente su Derecho nacional a las Directivas y aseguró el cumplimiento de las disposiciones mediante sanciones que eran tan estrictas como las sanciones previstas para los casos de infracción de disposiciones nacionales no relacionadas con el Derecho comunitario. Además, adoptó las medidas necesarias para que todas las instalaciones de incineración se adaptasen efectivamente. De hecho, el número de instalaciones que no reunían los requisitos se redujo sensiblemente gracias a dichas medidas. Por ello, no se le puede reprochar que al final del plazo señalado en el dictamen motivado quedasen siete instalaciones que sus operadores aún no habían modernizado.

56. En estas circunstancias se plantea la cuestión de cuáles son las obligaciones que el Tratado y las dos Directivas aplicables al caso imponen a los Estados miembros, cuando el incumplimiento no depende de una acción o una omisión del Estado miembro, sino de la actuación de los operadores económicos privados.

a) Ninguna empresa operadora de las instalaciones se encuentra directa o indirectamente en régimen de administración pública

57. Ahora bien, este problema se plantea únicamente cuando, efectivamente, el responsable inmediato no se encuentra sometido a la influencia directa del Estado —aparte de las medidas de orden público. En cambio, cuando son los propios municipios u otras corporaciones territoriales los

que explotan las instalaciones, el Estado miembro debe aceptar que se le impute la actuación de aquéllas por tratarse de subdivisiones del Estado. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar situaciones de su ordenamiento jurídico interno, para justificar un incumplimiento por una de sus autoridades. [20] Lo mismo puede aplicarse a los casos en que los operadores son empresas que el Estado financia o que se encuentran directamente controladas por el Estado. [21]

58. En el presente asunto, sin embargo, la Comisión no ha aportado ningún indicio en el sentido de que sean organismos del Estado los que directa o indirectamente explotan las instalaciones de incineración. Por consiguiente, procede considerar que se trata de operadores privados, sobre los cuales el Estado únicamente puede influir mediante medidas de carácter normativo.

b) Precedentes jurisprudenciales

59. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse en repetidas ocasiones sobre la cuestión de en qué medida se puede responsabilizar a un Estado miembro por la actuación de personas privadas o por una situación de hecho que es contraria al Derecho comunitario.

60. En el asunto C-265/95 [22] la Comisión reprochó a la República Francesa no haber intervenido contra las actuaciones violentas de agricultores con las que impidieron la importación de fruta y verdura en Francia. El Tribunal de Justicia declaró que con arreglo al artículo 28 CE en relación con el artículo 10 CE los Estados miembros están obligados a tomar todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar en su territorio el respeto de la libre circulación de mercancías. [23] Aunque es cierto que el Tribunal de Justicia reconoció que los Estados miembros gozan de un margen de apreciación para determinar cuáles son las medidas más idóneas para el mantenimiento del orden público y la protección de la seguridad interior, señaló, no obstante, al mismo tiempo, que ese margen de apreciación está sometido al control por el Tribunal de Justicia. [24]

61. En sus conclusiones en ese asunto, el Abogado General Sr. Lenz destacó que no puede exigirse que un Estado miembro garantice un determinado resultado («obligation de résultat») —la libre circulación de mercancías— sino que el Estado miembro está únicamente obligado a adoptar todas las medidas apropiadas para alcanzar dicho resultado («obligation de moyens»). [25]

62. En la sentencia Comisión/Italia, [26] a la que se refirió el Gobierno francés, el

20 — Sentencia de 6 de julio de 2000, Comisión/Bélgica (C-236/99, Rec. p. I-5657), apartados 22 y 23 y las referencias en ella citadas.

21 — Véanse la sentencia de 24 de noviembre de 1982, Comisión/Irlanda, denominada «Buy Irish», (249/81, Rec. p. 4005), apartado 15 y las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz de 9 de julio de 1997 presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Francia (C-265/95, Rec. p. I-6959, especialmente 6961), punto 9.

22 — Sentencia de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (Rec. p. I-6959).

23 — Sentencia Comisión/Francia, citada en la nota 22, apartado 32.

24 — Sentencia Comisión/Francia, citada en la nota 22, apartados 33 a 35.

25 — Conclusiones en el asunto C-265/95, citadas en la nota 21, apartado 45.

26 — Citada en la nota 11.

Tribunal de Justicia argumentó de una forma parecida. En este asunto, la Comisión reprochó, entre otras cosas, que las autoridades italianas no habían intervenido para evitar el tratamiento ilegal de residuos en el valle de San Rocco por lo que Italia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos [27] (en lo sucesivo, «Directiva 75/442») tanto en su versión original como en la versión modificada por la Directiva 91/156/CEE. [28] Estas disposiciones obligaban a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas con el fin de asegurar que los residuos se eliminarían sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente.

63. A juicio del Tribunal de Justicia, no cabía deducir directamente de la situación de hecho en el valle de San Rocco que el Estado miembro afectado hubiera incumplido las obligaciones que le imponía la Directiva. [29] La Directiva disponía únicamente que los Estados miembros adoptaran las medidas necesarias para garantizar que los residuos fueran eliminados sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente. No obstante, la persistencia de esta situación de hecho, en especial cuando entraña una degradación significativa del medio ambiente durante un período prolongado puede poner de manifiesto que los Estados miembros han sobrepasado el margen de apreciación [30] en lo que atañe a la evaluación de la necesidad de las medidas.

64. Luego en estos casos, el Tribunal de Justicia dedujo el incumplimiento del hecho de que el Estado miembro no había ejercido correctamente el margen de apreciación que le incumbe respecto de las medidas que debían adoptarse.

65. Sin embargo, las disposiciones correspondientes de las que derivaban las obligaciones de los Estados miembros contenían, en ambos casos, normas de carácter muy general. En el primero de ellos, del artículo 10 CE se deducía un deber de cooperación de los Estados miembros en relación con la garantía de la libre circulación de mercancías. En el segundo caso, en cambio, la Directiva sobre residuos únicamente indicaba un objetivo vago y dejaba a los Estados miembros la libertad de determinar en cada caso las medidas que considerase necesarias.

66. En cambio, las sentencias del Tribunal de Justicia [31] sobre la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño, [32] apuntan hacia otra dirección. Según el artículo 4, apartado 1 de esta Directiva, los Estados miembros debían adoptar las disposiciones necesarias para que la calidad de las aguas de baño se ajuste a los valores límite fijados en virtud del artículo 3 de la referida Directiva en un plazo de diez años a partir de su notificación.

27 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129.

28 — DO L 78, p. 32.

29 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 11, apartado 67.

30 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 11, apartado 68.

31 — Véanse, en particular, las sentencias de 14 de julio de 1993, Comisión/Reino Unido (C-56/90, Rec. p. I-4109), apartados 42 a 46; de 8 de junio de 1999, Comisión/Alemania (C-198/97, Rec. p. I-3257), apartado 35, y de 13 de noviembre de 2001, Comisión/Reino Unido (C-427/00, Rec. p. I-8535), apartado 14.

32 — DO 1976, L 31 p. 1; EE 15/01, p. 133.

67. En las referidas sentencias, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que la calidad de determinadas aguas de baño no se ajustase a las exigencias de la Directiva una vez transcurrido el plazo constituía un incumplimiento de Estado imputable a los Estados miembros. El Tribunal de Justicia rechazó la alegación de los Estados miembros, según la cual éstos habían hecho todo lo posible para garantizar que se ajustasen a los valores límite, con la siguiente precisión:

«La Directiva impone [...] a los Estados miembros la obligación de alcanzar determinados resultados y no les permite alegar, fuera de las excepciones que prevé la propia Directiva, circunstancias particulares para justificar su incumplimiento.» [33]

68. El Tribunal de Justicia no se pronunció acerca de la posibilidad de que un Estado miembro pueda alegar una imposibilidad objetiva de cumplir los valores, debido a que los Estados miembros afectados no habían logrado probar la existencia de tal imposibilidad. [34]

69. En dichas sentencias, fue suficiente que los Estados miembros no consiguiesen producir un resultado respecto a una determinada situación medioambiental para que se declarase el incumplimiento por lo tanto, los Estados miembros estaban sujetos a una «obligation de résultat». Sin embargo, a diferencia del primer grupo de casos, en el segundo grupo se trataba de alcanzar objetivos cuantitativos muy concretos. Además, la Directiva sobre las aguas de baño otorgaba a los Estados miembros un plazo de diez años para mejorar la calidad de las aguas.

70. Por consiguiente, de los antecedentes jurisprudenciales se puede deducir la conclusión de que la cuestión de si se puede exigir de los Estados miembros únicamente una actuación, dejándoles la elección de las medidas que deben adoptarse, o si, por el contrario, deben garantizar que la obtención de un determinado resultado, depende de la configuración concreta de las obligaciones de los Estados miembros.

c) Obligaciones de los Estados miembros según las Directivas 89/369 y 89/429

71. Antes de proceder al estudio de las Directivas controvertidas en relación con las obligaciones que de ellas se derivan concretamente para los Estados miembros, es necesario recordar una vez más la esencia de las Directivas. Con arreglo al artículo 249 CE, párrafo tercero, la directiva se caracteriza por prescribir objetivos al Estado miembro destinatario, dejándole, sin embargo, la libertad de elegir la forma y los medios.

33 — Sentencia de 13 de noviembre de 2001, Comisión/Reino Unido, citada en la nota 31, apartado 14, que remite a la sentencia de 14 de julio de 1993, Comisión/Reino Unido, citada en la nota 31, apartados 42 a 44, y de 25 de mayo de 2000, Comisión/Bélgica (C-307/98, Rec. p. I-3933), apartados 48 y 49. Véase, además, la sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 31, apartado 35. También es estricta la jurisprudencia relativa al cumplimiento de la Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (DO L 194, p. 26; EE 15/01, p. 123). Véase al respecto la sentencia de 8 de marzo de 2001, Comisión/Francia (C-266/99, Rec. p. I-1981), apartados 26 a 28.

34 — Sentencias de 14 de julio de 1993, Comisión/Reino Unido, citada en la nota 31, apartados 45 y 46, y Comisión/Alemania, citada en la nota 31, apartados 40 y 41.

72. De ello se deduce que una de las características de las directivas consiste en imponer a los Estados miembros precisamente la consecución de un resultado. Para alcanzar condiciones uniformes en el mercado común, muchas veces no es suficiente que exista un mismo marco jurídico en todos los Estados miembros, sino que es necesario además que las disposiciones se apliquen, de forma que se logre establecer efectivamente las condiciones uniformes que se persiguen. Resulta más bien atípico que una directiva exija un mero hacer a los Estados miembros, sin exigirles al mismo tiempo la consecución de un resultado concreto.

73. Como se desprende de los considerandos de las Directivas 89/369 y 89/429, estas normativas se encuadran dentro de una estrategia global de la Comunidad en materia de protección del medio ambiente y de reducción de la contaminación atmosférica. Se encuentran, además, en relación con distintos programas y con otros actos normativos. Las instalaciones de incineración de residuos municipales ya habían sido objeto de la Directiva 75/442 relativa a los residuos y de la Directiva 84/360 relativa a la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales antes de que se adoptasen las Directivas aplicables al presente caso.

74. Tanto con arreglo a la Directiva 75/442 como a la Directiva 84/360, los Estado miembros están obligados a establecer procedimientos para la obtención de la autorización previa y para el control regular por la autoridad pública de las instalaciones de tratamiento de residuos. El artículo 2 de la Directiva 89/369 confirma de nuevo el requisito de la autorización previa para toda instalación de incineración de residuos municipales nueva.

75. Los Estados miembros están asimismo obligados, con arreglo al artículo 13 de la Directiva 84/360, a fomentar la adaptación progresiva de las instalaciones industriales contaminantes a la mejor tecnología disponible. Las Directivas 89/369 y 89/429 concretan esta obligación mediante prescripciones precisas para las instalaciones de incineración de residuos municipales de las que únicamente se pueden apartar en casos excepcionales [artículo 4, apartado 1, letra a), segunda frase, y apartado 3, de la Directiva 89/429; artículo 4, apartado 3, de la Directiva 89/369].

76. El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 89/429 aclara a este respecto, que no basta con la adopción de las disposiciones pertinentes, como se pudiera pensar al leer de forma aislada el apartado 1 de dicha disposición. Antes al contrario, las autoridades públicas nacionales tienen que velar por la aplicación efectiva de las disposiciones.

77. Las exigencias concretas de la Directiva apoyan la tesis de que el legislador comunitario quería imponer a los Estados miembros un objetivo preciso cuyo logro tienen que garantizar (obligación de resultado). También confirma esta tesis el hecho de que se hubiera previsto un período de seis años para la adaptación de las instalaciones existentes. En este sentido, la situación es comparable con las exigencias de la Directiva sobre las aguas de baño. Sin embargo, mientras la calidad de las aguas de baño depende de un gran número de factores,

sobre los que a veces no es posible ejercer influencia alguna, se pueden garantizar, comparativamente de una forma más sencilla, determinadas condiciones de combustión en las instalaciones de incineración de residuos con la adopción de medidas técnicas como, por ejemplo, la instalación de incineradores auxiliares.

78. Además, es necesario tener en cuenta que se trata de un número relativamente pequeño de instalaciones, alrededor de unas 70 instalaciones de una capacidad equivalente en Francia. A tenor del Derecho comunitario aplicable y de las normativas nacionales de adaptación, la construcción y el funcionamiento de dichas instalaciones requieren una autorización previa; además, están sometidas al control permanente por parte de las autoridades públicas de los Estados miembros. Estas tienen especialmente la facultad de ordenar el cierre de las instalaciones cuando no se cumplan los requisitos legales para su funcionamiento.

79. Esta es la diferencia entre los hechos del presente caso y las situaciones que dieron lugar a las sentencias Comisión/Francia [35] y Comisión/Italia. [36] En aquellos asuntos, las autoridades públicas se enfrentaban a una cantidad de operadores desconocidos que impedían la circulación de mercancías o gestionaban residuos, en ambos casos ilegalmente. De ahí que fuese imposible por motivos prácticos que las autoridades públicas nacionales impidiesen cualquier infracción del Derecho comunitario.

35 — Citada en la nota 22.

36 — Citada en la nota 11.

80. Por último, hay que añadir a esto que las condiciones de combustión establecidas en las Directivas tenían como objetivo limitar la emisión de dioxinas. Por tanto, debido al considerable peligro que dichas materias entrañan para la salud de los seres humanos así como para el medio ambiente, reviste una importancia capital cumplir las exigencias de la Directiva. [37]

81. Por las razones expuestas, procede interpretar las Directivas 89/369 y 89/429 en el sentido de que los Estados miembros están obligados a velar por que se respeten en todo caso las condiciones de combustión en las instalaciones que se encuentran sometidas al control de sus autoridades públicas. Generalmente, en caso de incumplimiento de dichas condiciones no pueden defenderse alegando haber adoptado las medidas necesarias para que el operador de la instalación acceda a cumplir las condiciones.

d) Inexistencia de un incumplimiento de Estado en caso de imposibilidad absoluta de alcanzar los objetivos establecidos

82. En todo caso, es necesario considerar si se puede excluir excepcionalmente la imputabilidad de un incumplimiento del Tratado cuando el Estado miembro acredite que le resultaba absolutamente imposible alcan-

37 — En la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos (DO L 332, p. 91), que sustituirá a las Directivas 89/369 y 89/429 a partir del 28 de diciembre de 2005 se ha establecido un valor límite de emisión de dioxinas y furanos de 0,1 ng I-TEQ/m³ [véase el artículo 7 en relación con el anexo V, letra d). Las emisiones de las instalaciones objeto del litigio se elevaban parcialmente a cien y hasta mil veces ese valor].

zar los objetivos establecidos en la Directiva dentro del plazo señalado. En las sentencias relativas a la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño el Tribunal de Justicia no ha excluido completamente esta posibilidad.[38] El Tribunal de Justicia ha examinado también en qué medida la fuerza mayor puede representar un obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de una directiva.[39]

83. El Gobierno francés ha presentado una serie de medidas que ha adoptado desde 1996 con objeto de fomentar la adaptación de las instalaciones de incineración. Como medida extrema, las autoridades públicas habían ordenado en algunos casos el depósito de la cantidad necesaria para la modernización de la instalación (consignación). Sin embargo, esta alegación no es de ningún modo suficiente para acreditar que la adaptación o el cierre de instalaciones que no cumplían las condiciones estipuladas en la Directiva era absolutamente imposible.

84. Desde la adopción de la Directiva en el año 1989 los operadores de las instalaciones y las autoridades públicas conocían los estándares que las instalaciones existentes debían cumplir el 1 de diciembre de 1996. Incluso si se tienen en cuenta los plazos para la planificación, concesión de la autorización previa y ejecución de las numerosas medidas de modernización que son necesarias, no se acierta a comprender qué dificultades efectivas insalvables podían impedir la adaptación de las instalaciones existentes dentro del plazo. Además, las instalaciones nuevas que no cumplían las condiciones de las Directivas ni siquiera deberían haber empezado a funcionar.

85. Las autoridades no ordenaron el cierre de las instalaciones controvertidas. A este respecto el Gobierno francés argumentó que esa medida hubiera sido imposible debido al volumen de residuos. Sin embargo, no ha expuesto los motivos por los que, en caso de cierre de algunas instalaciones hasta su adaptación, no hubiera sido posible transportar temporalmente los residuos hasta instalaciones vecinas o eliminarlos mediante su depósito en vertederos.

e) Examen subsidiario de las medidas adoptadas por las autoridades francesas

86. En caso de que el Tribunal de Justicia, en contra de la opinión defendida aquí, considerase que las Directivas 89/369 y 89/429 no imponen a los Estados miembros una obligación de resultado para cumplir las condiciones en ellas establecidas, entonces resulta pertinente determinar si las autoridades públicas francesas ejercieron correctamente su margen de apreciación respecto de las medidas que eran necesarias para alcanzar los objetivos de las Directivas.

87. El hecho de que se haya producido un riesgo significativo para la salud humana o un daño al medio ambiente durante un largo período de tiempo puede corroborar la tesis de que las autoridades francesas

38 — Véase la nota 34 *supra*.

39 — Sentencia de 11 de julio de 1985, Comisión/Italia (101/84, Rec. p. 2629), apartado 16.

hicieron mal uso de su margen de apreciación. [40]

88. El Gobierno francés no puede alegar contra ello que al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado sólo unas pocas instalaciones incumplían los requisitos de las Directivas. Habida cuenta del riesgo para la salud humana que se desprende de cada instalación por la emisión de dioxinas en el medio ambiente y, por consiguiente, en la cadena alimenticia, el número de instalaciones que no cumplen los requisitos de las Directivas es irrelevante para declarar el incumplimiento. [41]

89. El 1 de diciembre de 1996, de las cerca de 70 instalaciones había 40 que no cumplían los requisitos de las Directivas. Al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, el incumplimiento debido a las siete instalaciones controvertidas duraba ya tres años, por lo que se refiere únicamente a las instalaciones existentes. Las instalaciones nuevas deberían haber cumplido los requisitos de la Directiva 89/369 desde hacía nueve años. El Gobierno francés señaló, aún en su escrito de dúplica de 20 de agosto de 2001, que las instalaciones de Le Havre y Maubeuge seguían sin haber sido completamente adaptadas. Las emisiones de dioxina de ambas instalaciones eran en parte entre ocho y diez veces superiores al valor de 10 ng I-TEQ/m^3, que, en general, no se supera cuando se cumplen las condiciones de combustión establecidas.

90. Además, el hecho de que, a pesar de conocer la situación de incumplimiento de las Directivas, las autoridades competentes adoptasen las medidas concretas con considerable retraso y sin justificación aparente, constituye un ejercicio incorrecto de la facultad discrecional. De la comunicación del Gobierno francés de 11 de febrero de 2000 se desprende que sólo se fijaron plazos (requerimientos) a los operadores de las instalaciones de La Rochelle, Douchy, Maubeuge, Rouen y Le Havre para la adaptación de sus instalaciones con las resoluciones de los Prefectos de mayo y julio de 1998, es decir, un año y medio después de la fecha límite en que las instalaciones existentes deberían haber sido adaptadas. Las órdenes de consignación (consignation) se dictaron, en parte, con mayor demora, en el caso de Le Havre, en julio de 2001. En ningún caso se ordenó el cierre de una instalación ni se propusieron formas alternativas de tratar los residuos.

91. Por consiguiente, procede declarar subsidiariamente que las autoridades francesas no actuaron a tiempo ni de forma suficientemente eficaz para paliar la situación contraria a las Directivas en que se encontraban las instalaciones de incineración controvertidas, incumpliendo con ello las obligaciones que les incumbían en virtud de las Directivas 89/369 y 89/429.

40 — Véase la sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 11, apartado 68.

41 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 11, apartado 70.

VII. Costas

92. La decisión sobre las costas debe basarse en el artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, a tenor de cuyo apartado 2 la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión no ha desistido parcialmente, no es aplicable el artículo 69, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento.

VIII. Conclusión

93. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 89/369/CEE y de los artículos 2, párrafo primero, letra a), y 4 de la Directiva 89/429/CEE, así como en virtud del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adoptado todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que la totalidad de las instalaciones de incineración actualmente en funcionamiento en Francia se explote conforme a las condiciones de combustión establecidas por las Directivas 89/369/CEE y 89/429/CEE, o bien que se cierren en el momento oportuno, a saber el 1 de diciembre de 1990 por lo que se refiere a las nuevas instalaciones, y el 1 de diciembre de 1996, en lo que atañe a las instalaciones existentes.

2) Condene en costas a la República Francesa.