CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 31 de Janeiro de 2002 [1]

I — Introdução

1. Na presente acção por incumprimento a Comissão das Comunidades Europeias acusa a República Francesa de não ter adoptado todas as medidas necessárias e adequadas para garantir que todo o parque de instalações de incineração em funcionamento na França seja explorado em conformidade com as condições de combustão exigidas pelas Directivas 89/369/CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1989, relativa à prevenção da poluição atmosférica proveniente de novas instalações de incineração de resíduos urbanos [2] (a seguir «Directiva 89/369»), e 88/429/CEE do Conselho, de 21 de Junho de 1989, relativa à redução da poluição atmosférica proveniente das instalações existentes de incineração de resíduos urbanos [3] (a seguir «Directiva 89/429»). A República Francesa admite, com efeito, que as exigências da directiva não foram respeitadas em determinadas instalações, mas alega que foram entretanto tomadas todas as medidas legislativas e administrativas.

II — O quadro legal

2. Em complemento da Directiva 84/360/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1984, relativa à luta contra a poluição atmosférica provocada por instalações industriais [4] (a seguir «Directiva 84/360»), as Directivas 89/369 e 89/429 prevêem determinadas normas relativas às instalações de incineração novas e às instalações existentes. Nos termos dos artigos 1.°, n.° 5, e 12.°, n.° 1, da referida directiva, uma instalação de incineração é considerada nova se a autorização de exploração foi concedida após 1 de Dezembro de 1990. Todas as instalações cuja autorização de exploração foi concedida anteriormente a essa data são abrangidas pelo âmbito de aplicação da Directiva 89/429.

3. O artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 89/369 prevê:

«Qualquer nova instalação de incineração de resíduos urbanos deve ser concebida,

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 163, p. 32.
3 — JO L 203, p. 50.
4 — JO L 188, p. 20; EE 15 F5 p. 43.

equipada e explorada de modo a que os gases provocados pela combustão dos resíduos atinjam, após a última injecção de ar de combustão, de uma forma controlada e homogénea, e mesmo nas condições mais desfavoráveis, uma temperatura de pelo menos 850°C durante um período não inferior a dois segundos, em presença de pelo menos 6% de oxigénio.»

4. Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, da directiva, os Estados-Membros porão em vigor «as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva o mais tardar em 1 de Dezembro de 1990 [...]».

5. A Directiva 89/429 transpôs para as instalações existentes as normas aplicáveis às novas instalações com efeitos a partir de 1 de Dezembro de 1996:

«Artigo 2.°

Nos termos do artigo 13.° da Directiva 84/360/CEE, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que a exploração das instalações existentes de incineração dos resíduos urbanos seja submetida:

a) No caso das instalações cuja capacidade nominal seja igual ou superior a 6 toneladas de resíduos por hora: o mais tardar em 1 de Dezembro de 1996, nas mesmas condições impostas às novas instalações de incineração com a mesma capacidade, nos termos da Directiva 89/369/CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1989, relativa à prevenção da poluição atmosférica proveniente de novas instalações de incineração de resíduos urbanos [...], salvo no que respeita às disposições do artigo 4.°, que são substituídas pelas do artigo 4.° da presente directiva.

[...]

Artigo 4.°

1. a) O mais tardar em 1 de Dezembro de 1996, as instalações existentes com uma capacidade igual ou superior a 6 toneladas/hora devem obedecer às seguintes condições de combustão: os gases provenientes da combustão dos resíduos deverão ser elevados, após a última injecção de ar de combustão e mesmo nas condições mais desforáveis, a uma temperatura de, pelo menos, 850°C, em presença de, pelo menos, 6% de oxigénio, e isso durante,

pelo menos, 2 segundos. Contudo, em caso de dificuldades técnicas maiores, a disposição relativa ao tempo de permanência de 2 segundos deve aplicar-se o mais tardar a partir do momento em que se procede à renovação dos fornos.

[...]»

6. As directivas foram transpostas para o direito francês através do decreto ministerial de 25 de Janeiro de 1991, relativo às instalações de incineração de resíduos urbanos [5] (a seguir «decreto ministerial»).

III — Processo pré-contencioso

7. Foi apresentada uma queixa à Comissão, registada sob a referência 99/4014, relativa ao incinerador de Maubeuge.

8. A Comissão, além disso, tomou conhecimento de um relatório de inquérito elaborado em 1 de Dezembro de 1996 pelo ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (Ministério do Ordenamento do Território e do Ambiente). Este inquérito revelou que aproximadamente 40 instalações de incineração que tratam mais de seis toneladas de resíduos por hora não cumpriam as condições de exploração obrigatórias decorrentes do decreto ministerial [6].

9. Resulta de um comunicado de imprensa desse mesmo ministério, de 18 de Fevereiro de 1999, que as instalações de incineração de Brive-la-Gaillarde, de Dijon, de Toulouse, de Blois, de Maubeuge, de Rouen e do Havre, que têm uma capacidade nominal superior a 6 toneladas/hora, tinham lançado na atmosfera quantidades de dioxinas compreendidas entre 13 e 99 ng I-TEQ/m^3 [7] (quanto ao significado e ao efeito dos valores das emissões, v. os n.^{os} 39 a 41, a seguir). Resulta também do mesmo comunicado que, em 15 de Janeiro de 1999, 12 das 75 instalações de incineração no território francês ainda não tinham cumprido o decreto ministerial. Tratavam-se das instalações de La Rochelle, de Blois, de Angers, de Maubeuge, de Mulhouse, de Mans, de Rouen, de Havre, de Belfort, de Rungis, de Douchy-les-Mines e de Noyelles-sous-Lens.

10. Em 28 de Abril de 1999, a Comissão enviou à República Francesa uma notificação de incumprimento em que a acusava de não ter adoptado todas as medidas necessárias e adequadas para garantir que todo o parque de instalações de incineração então

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

6 — O Governo francês explicou na sua contestação que esta lista apenas se referia às instalações existentes.

7 — I-TEQ/m^3 indica a medida internacional de equivalência de toxicidade por metro cúbico de gás. V. relativamente à determinação da equivalência de toxicidade relativa à dioxina e ao furano, o artigo 7.°, n.° 2, terceiro parágrafo, e o anexo I da Directiva 94/67/CE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1994, relativa à incineração de resíduos perigosos (JO L 365, p. 34).

em funcionamento em França era explorado em conformidade com as condições exigidas pelas Directivas 89/369 e 89/429.

11. Por carta de 22 de Setembro de 1999, o Governo francês respondeu a esta notificação reconhecendo que, no início de 1998, de entre as 70 instalações de incineração cuja capacidade nominal é igual ou superior a 6 toneladas de resíduos por hora, 27 funcionavam sem cumprir as disposições do decreto ministerial e não cumpriam, portanto, também as Directivas 89/369 e 89/429. Não obstante as medidas ordenadas pelo ministério, 12 instalações de incineração ainda não estavam em conformidade com as normas em questão no início de 1999.

12. Os resultados das quantidades de dioxinas foram tornados públicos em inícios de 1998. De acordo com esses resultados os incineradores de 19 instalações emitiam dioxinas que ultrapassavam o valor de 10 ng I-TEQ/m^3. De entre essas instalações, 15 não cumpriam as disposições do decreto ministerial. Foram efectuadas no início de 1999 novas medições de emissões que demostravam a subsistência de 9 instalações cujas emissões de dioxinas eram superiores ao valor-limite, entre as quais 5 instalações não conformes à regulamentação.

13. Em 21 de Outubro de 1999, a Comissão enviou um parecer fundamentado à República Francesa no qual reiterou a acusação feita na notificação de incumprimento e fixou um prazo de dois meses a contar da notificação para aplicar as medidas necessárias.

14. O Governo francês respondeu ao parecer fundamentado por carta de 22 de Dezembro de 1999, alegando que o número de instalações de incineração que não respeitavam as normas legais tinha passado de 27 em 1998 para 7 nos finais de 1999 (ou sejam, as de Angers, de Douchy-les-Mines, de La Rochelle, de Havre, de Mans, de Maubeuge e de Rouen) e que esse facto demonstrava que as medidas adoptadas não eram nem ineficazes nem insuficientes. Apenas as instalações de Dijon, Maubeuge, Rouen e Havre ultrapassavam as quantidades de dioxinas superiores a 10 ng I-TEQ/m^3, respeitando a instalação de Dijon, no entanto, os critérios legais.

Por carta de 11 de Fevereiro de 2000 as autoridades francesas comunicaram à Comissão as medidas adoptadas e as previstas relativamente às 7 instalações não conformes.

IV — Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

15. A petição da Comissão foi apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em

12 de Fevereiro de 2001. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar que, ao não adoptar todas as medidas necessárias e adequadas para garantir que todo o parque de instalações de incineração actualmente em funcionamento em França seja explorado em conformidade com as condições de combustão exigidas pelas Directivas 89/369 e 89/429, ou que fosse atempadamente posto termo à sua exploração, isto é, em 1 de Dezembro de 1990 no que se refere às novas instalações e em 1 de Dezembro de 1996 no que se refere às instalações existentes, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 89/369 e dos artigos 2.°, primeiro parágrafo, alínea a), e 4.° da Directiva 89/429, bem como do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE;

2) condenar a República Francesa nas despesas.

16. O Governo francês conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) julgar a acção improcedente;

2) condenar a Comissão nas despesas.

17. Não se realizou a audiência.

V — Fundamentos e argumentos das partes

18. A Comissão considera que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das Directivas 89/369 e 89/429 e do artigo 249.° CE. O artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 89/369 e os artigos 2.°, primeiro parágrafo, alínea a) e 4.° da Directiva 89/429 fixam normas mínimas relativas ao processo de incineração nas instalações de incineração de resíduos que devem respeitar, o mais tardar em 1 de Dezembro de 1990, as instalações novas e, o mais tardar em 1 de Dezembro de 1996, as instalações existentes cuja capacidade nominal seja igual ou superior a 6 toneladas de resíduos por hora.

19. Além disso, a Comissão é de opinião que as emissões de dioxinas ultrapassam o valor-limite de 10 ng I-TEQ/m^3 no caso de inobservância desses critérios de incineração. Na réplica especifica que não se trata de uma afirmação cientificamente provada mas que corresponde à experiência.

20. Decorre das próprias indicações das autoridades francesas na resposta ao parecer fundamentado enviado pela Comissão que, pelo menos, 7 instalações de incineração continuaram em funcionamento após o prazo fixado no parecer fundamentado não obstante a violação das exigências.

21. De acordo com a Comissão, as autoridades francesas só adoptaram medidas concretas em Abril de 1998, embora o prazo fixado para as instalações existentes tenha terminado em 1 de Dezembro de 1996. Em seu entender, as medidas foram, portanto, adoptadas tardiamente, e são, além disso, insuficientes, uma vez que no momento em que a acção foi proposta, isto é, quase quatro anos após o termo do prazo, todas as instalações não respeitavam ainda as normas.

22. O Governo francês considera que as directivas foram correctamente transpostas para o direito nacional e que tudo fez para que as disposições fossem aplicadas.

23. O Governo francês explica que as instalações abrangidas pelas directivas são instalações classificadas na acepção da Lei n.° 76-663, de 19 de Julho de 1976 [8]. O artigo 23.° desta lei (posteriormente artigo L.514-1 do Código do Ambiente) prevê sanções administrativas em caso de incumprimento das disposições legais. O prefeito pode fixar um prazo ao director da instalação para impedir o incumprimento. No termo deste prazo pode adoptar medidas coercitivas, em especial impor a consignação de um montante equivalente aos custos necessários para a aplicação de medidas de modernização ou encerrar a exploração. Assim, o incumprimento das disposições fixadas pelo direito comunitário é penalizado nas mesmas condições que as violações do direito nacional [9].

24. Segundo o Governo francês, o comportamento das pessoas singulares e colectivas autónomas não pode ser imputado ao Estado-Membro. Quando muito, este pode ser acusado de não ter penalizado adequadamente esse comportamento.

25. O ministério competente para a protecção do ambiente, no entanto, implementou um «programa energético» desde 1996 para garantir o cumprimento das exigências do decreto ministerial. O número de instalações não conformes à lei passou assim de 40 em 1996 para 7 (em finais de 1999) e para 2 no momento da apresentação da tréplica em Agosto de 2001. Em relação ao tempo necessário para a transformação das instalações e à produção de resíduos, não foi, no entanto, possível pôr imediatamente termo à exploração das instalações de incineração de resíduos.

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

9 — O Governo francês cita a este propósito o acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, Colect., p. 2965).

26. Da redacção do artigo 2.º da Directiva 89/429 [10] resulta a obrigação de os Estados-Membros adoptarem as medidas adequadas para que as instalações fiquem submetidas às regras estabelecidas e para garantir o seu cumprimento.

27. No seu acórdão de 9 de Novembro de 1999 [11] o Tribunal de Justiça decidiu que não é, em princípio, possível deduzir directamente da não conformidade de uma situação de facto com os objectivos fixados por uma directiva que o Estado-Membro em causa não cumpriu necessariamente as obrigações impostas por essa disposição. No entanto, a persistência de uma tal situação de facto, nomeadamente quando acarreta uma significativa degradação do ambiente durante um período prolongado sem intervenção das autoridades competentes, pode revelar uma ultrapassagem, pelos Estados-Membros, da margem de apreciação que essa disposição lhes confere.

28. Passaram quatro anos entre 1 de Dezembro de 1996 e o termo do prazo fixado no parecer fundamentado [12]. No termo desse prazo, apenas 7 instalações não respeitavam ainda as exigências da directiva. A inobservância dessas exigências terá durado seis anos em relação à instalação de Maubeuge quando os trabalhos se concluírem em 2002. Apenas a instalação de Havre não respeitará as normas num futuro mais ou menos próximo. Daí que, no entender do Governo francês, não se possa considerar um período prolongado nem uma significativa degradação do ambiente.

29. Pelo contrário, a Comissão entende que as autoridades francesas actuaram demasiado tarde e de modo não determinado. Daí resultaram degradações significativas. Além disso, é o termo do prazo fixado no parecer fundamentado que é determinante para a existência de um incumprimento [13]. A transformação de outras instalações após o termo deste prazo não é relevante.

30. O Governo francês refere, além disso, que a Comissão o acusa de ultrapassar o valor-limite de 10 ng I-TEQ/m^3 quando este valor não estava previsto na directiva. Embora seja verdade que esta quantidade de dioxinas é um valor preventivo reconhecido, a Comissão não forneceu, no entanto, provas científicas de que a inobservância das condições de combustão previstas pela directiva permite necessariamente inferir emissões de dioxinas mais elevadas. Actualmente, as emissões de dioxinas de três instalações (Dijon, Chambéry e Benesse-Maremne) ultrapassam ainda o valor mencionado, embora não se tenha verificado nenhuma violação das disposições das directivas.

10 — A versão francesa do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 89/429 está assim redigida: «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 — Comissão/Itália (C-365/97, Colect., p. I-7773, n.os 67 e 68).

12 — De facto, passaram três anos e não quatro entre 1 de Dezembro de 1996 e o termo do prazo fixado no parecer fundamentado.

13 — A Comissão baseia-se no acórdão de 25 de Maio de 2000, Comissão/Grécia (C-384/97, Colect., p. I-3823, n.º 35).

31. Na tréplica o Governo francês sustentou que há que distinguir duas categorias de instalações:

— as que não respeitam as condições de combustão previstas nas directivas e no decreto ministerial, e

— aquelas em que as condições legais são respeitadas, mas em que as emissões de dioxinas ultrapassam, no entanto, 10 ng I-TEQ/m^3.

32. Tendo a Comissão reconhecido na réplica que apenas existia violação do direito comunitário no primeiro caso, desistiu parcialmente da sua acção inicial. A acusação suscitada na acção abrange igualmente a segunda categoria. Haverá que ter tal facto em conta na decisão quanto às despesas.

IV — Análise jurídica

A — *Objecto da acção*

33. O pedido da Comissão é formulado em termos muito genéricos. Além disso, pretende, de acordo com a sua redacção, uma declaração relativa às instalações de incineração «actualmente» em funcionamento em França. Segundo a jurisprudência constante, a existência de um incumprimento pelo Tribunal de Justiça deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [14]. É, portanto, necessário proceder a alguns desenvolvimentos quanto à determinação do objecto do litígio.

34. O objecto da acção por incumprimento está já delimitado pelo processo pré-contencioso e não pode ser ampliado na acção; só deste modo podem ser garantidos os direitos de defesa [15].

35. No caso em apreço as partes estão de acordo que as disposições nacionais de transposição são totalmente conformes com as exigências das Directivas 89/369 e 89/429.

36. O pedido da Comissão pretende sobretudo obter a declaração de que a República Francesa não tomou todas as medidas necessárias e adequadas para garantir que todas as instalações de incineração actualmente em actividade em França são explo-

14 — V., designadamente, acórdãos de 8 de Novembro de 2001, Comissão/Itália (C-127/99, Colect., p. I-8305, n.° 38), e de 14 de Junho de 2001, Comissão/Itália (C-207/00, Colect., p. I-4571, n.° 27).

15 — Jurisprudência constante, v., por exemplo, acórdão Comissão/Itália (processo C-365/97, (já referido na nota 11, p. I-5688, n.° 23).

radas em conformidade com as condições de combustão prescritas nas Directivas 89/369 e 89/429 ou deixaram de funcionar.

37. Este pedido é em si de tal modo impreciso que podemos mesmo ter algumas dúvidas quanto à sua admissibilidade. Se consideramos este pedido em termos literais, a República Francesa apenas se podia defender provando que cada instalação de incineração de resíduos em funcionamento em França, independentemente da sua dimensão, respeita efectivamente as exigências da directiva. Podemos no máximo deduzir das normas criticadas, em especial da remissão para o artigo 2.°, primeiro parágrafo, alínea a), da Directiva 89/429, que a Comissão limitou o seu pedido relativo às instalações existentes às de capacidade superior a 6 toneladas por hora.

38. As autoridades francesas deviam, efectivamente, dispor das informações necessárias para apresentarem essa prova com base nas comunicações sobre os resultados das medições efectuadas nos termos do artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 89/369, mas, por força das regras gerais da acção por incumprimento, compete à Comissão provar a existência do alegado incumprimento [16], e não ao Estado-Membro demonstrar que não existiu infracção. A formulação negativa do pedido da Comissão leva, na realidade, a uma transferência do ónus da prova para o Estado-Membro.

39. No entanto, não há que apreciar o pedido independentemente das conclusões a que chegou a Comissão durante o processo pré-contencioso e dos fundamentos da acção. Após a propositura da acção a Comissão acusa a República Francesa do facto de determinadas instalações com capacidade superior a 6 toneladas por hora, sempre mencionadas nas publicações das autoridades francesas e portanto identificáveis de modo preciso, não respeitarem os valores das directivas. Na notificação e no parecer fundamentado também inferiu a respeito da ultrapassagem do valor da 10 ng I-TEQ/m^3, a inobservância das condições de combustão previstas nas directivas [17].

16 — V. acórdãos de 15 de Março de 2001, Comissão/França (C-147/00, Colect., p. I-2387, n.° 27), e de 16 de Novembro de 2000, Comissão/Grécia (C-214/98, Colect., p. I-9601, n.° 42).

17 — O facto de as próprias autoridades francesas terem aparentemente admitido uma correspondência entre a observância das condições de combustão e as emissões de dioxinas demonstra que esta conclusão não é completamente fantasista. Podemos ler no *site* Internet do Ministério do Ordenamento do Território e do Ambiente: «Para as instalações de incineração, a observância das condições de combustão impostas pela regulamentação assegura uma redução das emissões de dioxinas ou dos seus precursores [...]. Os valores medidos em França relativos aos incineradores de resíduos domésticos de grande capacidade, em condições normais de funcionamento, e respeitando as condições de funcionamento fixadas pelo decreto ministerial de 25 de Janeiro de 1991 estão compreendidos entre 1 e 10 ng/m^3 (as instalações não conformes têm ou tinham resíduos da ordem dos 10 a 100 ng/m^3).»
(http://www.environnement.gouv.fr/acvta/cominfos/dos-dir/DIRPPR/dioxine/infodiox.htm).
Nas directivas, encontramos igualmente uma relação entre a observância de determinadas condições de combustão e as emissões de dioxinas. Nos termos do artigo 4.°, n.° 3, da Directiva 89/369 e da disposição correspondente da Directiva 89/429, os Estados-Membros podem adoptar condições de combustão diferentes das do artigo 4.°, n.° 1, quando os mesmos valores de emissão são atingidos pelas dioxinas e os furanos.

40. Após o Governo francês ter reconhecido na sua resposta ao parecer fundamentado que, de qualquer modo, as condições de combustão não correspondiam às exigências em 7 instalações, a Comissão não devia deduzir a inobservância das condições de combustão da ultrapassagem do valor-limite. Ela refere no n.º 33 da acção, na parte «matéria de direito», que há que inferir da resposta do Governo francês que numerosas instalações funcionaram violando as condições de combustão prescritas pelas directivas e que 7 delas continuam em funcionamento apesar da inobservância dessas condições.

41. Mesmo querendo ver na ultrapassagem do valor de 10 ng I-TEQ/m^3 uma acusação autónoma da Comissão, ela não manteve esta acusação enquanto tal na acção. É certo que a Comissão referiu na exposição dos factos a inferência das emissões de dioxinas nas condições de combustão, já expressa no processo pré-contencioso, não deduzindo, no seu raciocínio jurídico, no entanto, qualquer incumprimento persistente. A acusação invocada pela Comissão na acção apenas incide no facto de 7 instalações funcionarem sem cumprirem as condições de combustão. Entendido nesta acepção, o objecto da acção está suficientemente determinado.

42. Resulta igualmente das considerações precedentes que a Comissão não desistiu parcialmente da sua acção na réplica contrariamente ao alegado pelo Governo francês.

43. O pedido exige ainda uma interpretação que esclareça um segundo aspecto. A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre todas as instalações «actualmente em funcionamento» em França. A acção retoma aqui a formulação da parte decisória do parecer fundamentado. A formulação era exacta no contexto do parecer fundamentado. No entanto é a data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado que é relevante para a declaração do incumprimento pelo Tribunal de Justiça [18].

44. Se entendermos literalmente o pedido da Comissão, o Tribunal de Justiça deve basear-se na data da propositura da acção, e mesmo, na do seu próprio acórdão. Nessa última data, o Tribunal de Justiça não disporá em todo o caso de qualquer informação actualizada quanto à questão de saber se todas as instalações foram ou não transformadas. Além disso, a Comissão seria parte vencida se o incumprimento tivesse sido sanado após o termo do prazo fixado pelo parecer fundamentado.

45. Importa portanto não ver o pedido no seu sentido literal, mas interpretá-lo em função do objectivo efectivamente pretendido pela Comissão. A acção só pode utilmente pretender a declaração de um incumprimento pelo Tribunal de Justiça no termo do prazo de dois meses a contar da notificação do parecer fundamentado.

18 — V. as referências na nota 14, p. I-5689.

B — *Quanto ao mérito*

46. A acção procede se se verificar, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, uma situação efectivamente contrária ao direito comunitário e se essa violação é objectivamente imputável ao Estado-Membro porque este não cumpriu as suas obrigações.

47. Em todo o caso o Governo francês reconhece que 7 instalações de incineração funcionavam na data pertinente, desrespeitando as condições de combustão prescritas pelas directivas. Opõe, no entanto, dois argumentos à acusação da violação dos compromissos que lhe cabem por força da directiva e do artigo 249.°, n.° 3, CE.

48. Por um lado, a Comissão acusa-o de inobservância de um valor-limite de emissão de dioxinas de 10 ng I-TEQ/m^3 que não está previsto nas directivas. É efectivamente verdade que as directivas não fixam qualquer valor-limite correspondente. Como já foi afirmado, a Comissão, de facto, não criticou a ultrapassagem desse valor de emissões, mas a inobservância das condições de combustão [19].

49. Por outro lado, a República Francesa refere que não lhe pode ser imputada a violação pelos operadores das instalações, uma vez que adoptou todas as medidas possíveis para garantir o cumprimento das exigências comunitárias. Antes de abordarmos mais profundamente a questão da imputação, há ainda que referir, resumidamente, um outro aspecto, isto é, saber se a Comissão expôs e provou suficientemente a violação das duas directivas.

1) Alegação e prova bastante de uma violação das Directivas 89/369 e 89/429

50. A Comissão alega que a República Francesa não garantiu o cumprimento das normas de incineração previstas nas Directivas 89/369 e 89/429, quando as novas instalações deveriam funcionar em conformidade com estas normas a partir de 1 de Dezembro de 1990 e as instalações existentes a partir de 1 de Dezembro de 1996.

51. A República Francesa reconheceu que, na data pertinente, 7 instalações não cumpriam as exigências. No entanto, não se provou que se tratavam de novas instalações na acepção da Directiva 89/369 ou de instalações existentes às quais se aplica o prazo do artigo 4.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 89/429. Podemos assim perguntar se a Comissão alegou suficientemente e provou a acusação de violação das duas directivas.

19 — V. n.° 40 *supra*.

52. Embora a Comissão tenha feito a acusação de violação das duas directivas desde a notificação, a República Francesa não contestou em momento algum, de modo suficientemente claro, que as instalações em causa abrangiam simultaneamente as instalações novas e as instalações existentes. Na contestação o Governo francês limitou-se a referir, à margem das suas observações, que a lista elaborada em 1996 dizia apenas respeito às instalações existentes. Não contestou, no entanto, de forma clara a acusação da Comissão relativamente às novas instalações. Na medida em que a acusação não foi contestada nesse aspecto a Comissão não era obrigada a provar que as instalações englobando as duas categorias tinham funcionado em violação das condições de combustão prescritas no artigo 4.° de cada uma das directivas.

53. Portanto, podemos considerar que está provado que na data pertinente existia uma situação efectivamente contrária às Directivas 89/369 e 89/429.

2) A responsabilidade da República Francesa pela inobservância das normas pelos operadores das instalações de incineração de resíduos

54. O incumprimento de Estado é imputável à República Francesa se assentar numa violação do seus compromissos.

55. A República Francesa considera que cumpriu integralmente as obrigações que lhe incumbem por força das directivas. Transpôs correctamente as directivas para o direito nacional e previu sanções para a inobservância das disposições tão severas como as previstas em caso de violação de disposições nacionais sem ligação com o direito comunitário. Além disso, adoptou as medidas necessárias para que todas as instalações de incineração de resíduos sejam efectivamente transformadas. Graças a essas medidas, o número de instalações não conformes diminuiu consideravelmente. Não pode, portanto ser, acusada de no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, 7 instalações não terem ainda sido modernizadas pelos seus operadores.

56. Devemos assim colocar a questão de saber que obrigações o Tratado e as duas directivas impõem aos Estados-Membros quando a situação contrária ao Tratado não reside directamente num acto ou numa omissão do Estado-Membro, mas num acto de um operador privado.

a) Nenhuma das instalações era explorada directa ou indirectamente sob controlo público

57. Este problema apenas se coloca quando — não obstante as medidas regulamentares — o responsável directo não está sujeito na realidade a uma influência directa do Estado. Se, ao invés, as instalações são exploradas pelos municípios ou outras colectividades territoriais, o Estado-Membro deve assumir o seu comporta-

mento como o de um departamento do Estado. Por força de jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode invocar situações da sua ordem jurídica interna, para justificar um incumprimento cometido pelos seus organismos dependentes [20]. A situação é a mesma no caso de os operadores serem empresas financiadas pelo Estado e colocadas sob o seu controlo directo [21].

58. No caso vertente, contudo, a Comissão não apresentou qualquer indício de que as instalações de incineração dos resíduos tenham sido directa ou indirectamente exploradas por entidades públicas. Por isso, importa partir do princípio, nos desenvolvimentos que se seguem, que se tratam de operadores exclusivamente privados sobre os quais o Estado só pode exercer influência através de medidas regulamentares.

b) A jurisprudência anterior

59. O Tribunal de Justiça examinou várias vezes a questão de saber em que medida pode ser imputada a um Estado-Membro uma actuação de particulares ou uma situação efectivamente contrária às exigências do direito comunitário.

60. No processo C-265/95 [22], a Comissão acusou a República Francesa de não ter adoptado medidas contra as acções violentas dos agricultores que impediram a importação em França de frutas e produtos hortícolas. O Tribunal declarou que, em conformidade com a aplicação conjugada dos artigos 10.° CE e 28.° CE, os Estados-Membros eram obrigados a tomar todas as medidas necessárias e apropriadas para assegurar no seu território o respeito da livre circulação de mercadorias [23]. É certo que reconhece aos Estados-Membros uma margem de apreciação na escolha das medidas mais aptas para a manutenção da ordem pública e para protecção da segurança pública, mas sublinha ao mesmo tempo que o exercício desse poder está sujeito à fiscalização do Tribunal [24].

61. Nas conclusões proferidas nesse acórdão o advogado-geral O. Lenz sublinhou que não se pode exigir de um Estado-Membro que assegure um determinado resultado (obrigação do resultado), nesse caso, a livre circulação de mercadorias. Exige-se do Estado-Membro interessado que tome todas as medidas necessárias para alcançar esse resultado (obrigação de meios) [25].

62. O Tribunal de Justiça mencionou argumentos idênticos no acórdão Comissão/Itália [26] invocado pelo Governo francês.

20 — Acórdão de 6 de Julho de 2000, Comissão/Bélgica (C-236/99, Colect., p. I-5657, n.os 22 e 23, com outras referências).

21 — V. acórdão de 24 de Novembro de 1982, Comissão/Irlanda (249/81, Recueil, p. 4005, n.° 15), e as conclusões do advogado-geral C. O. Lenz, no processo Comissão/França (acórdão de 9 de Dezembro de 1997, C-265/95, Colect., p. I-6959, n.° 9).

22 — Acórdão Comissão/França (já referido na nota 21).

23 — Acórdão Comissão/França (já referido na nota 22, n.° 32).

24 — Acórdão Comissão/França (já referido na nota 21, n.os 33 a 35).

25 — Conclusões já referidas na nota 21, n.° 45.

26 — Já referido na nota 11, p. I-5688.

Nesse processo a Comissão tinha nomeadamente acusado a República Italiana de não ter adoptado medidas contra a descarga não controlada no vale de San Rocco e de ter violado a Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos [27] (a seguir «Directiva 75/442») na sua versão original, bem como na redacção da Directiva 91/156/CEE [28]. Essas disposições impunham aos Estados-Membros a adopção das medidas necessárias para garantir a eliminação dos resíduos sem pôr em perigo a saúde humana e sem prejudicar o ambiente.

63. Segundo o Tribunal de Justiça, não se podia deduzir directamente da situação efectivamente existente no vale de San Rocco que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva [29]. A directiva apenas exige que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde das pessoas ou o ambiente. No entanto, a persistência de tal situação de facto, nomeadamente quando acarreta uma significativa degradação do ambiente durante um período prolongado, pode revelar uma ultrapassagem, pelos Estados-Membros, da margem de apreciação quanto à necessidade das medidas [30].

64. Nestes processos, o Tribunal de Justiça deduziu portanto o incumprimento do facto de o Estado-Membro não ter utilizado correctamente a margem de apreciação de que dispunha em relação às medidas a tomar.

65. As diferentes disposições das quais resultavam as obrigações dos Estados-Membros apenas comportavam, no entanto, nos dois processos já referidos, regras muito gerais. No primeiro, uma obrigação geral de cooperação dos Estados-Membros para garantir a liberdade de circulação de mercadorias resultava do artigo 10.° CE. No segundo, a directiva relativa aos resíduos apenas prevê um objectivo vago e deixava aos Estados-Membros o cuidado de especificar as medidas necessárias.

66. Os acórdãos [31] relativos à Directiva 76/160/CEE do Conselho, de 8 de Dezembro de 1975, diziam respeito à qualidade das águas balneares [32]. Resulta do artigo 4.°, n.° 1, da referida directiva que os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que a qualidade das águas balneares satisfaça os valores-limite fixados nos termos do artigo 3.° no prazo de dez anos após a notificação da directiva.

27 — JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129.

28 — JO L 78, p. 32.

29 — Acórdão Comissão/Itália (já referido na nota 11, p. I-5688, n.° 67).

30 — Acórdão Comissão/Itália (já referido na nota 11, p. I-5688, n.° 68).

31 — V., designadamente, acórdãos de 14 de Julho de 1993, Comissão/Reino Unido (C-56/90, Colect., p. I-4109, n.os 42 a 46); de 8 de Junho de 1999, Comissão/Alemanha (C-198/97, Colect., p. I-3257, n.° 35); e de 13 de Novembro de 2001, Comissão/Reino Unido (C-427/00, Colect., p. I-8535, n.° 14).

32 — JO L 31, p. 1; EE 15 F1 p. 133.

67. Nos acórdãos citados o Tribunal de Justiça considerou que existia um incumprimento imputável aos Estados-Membros quando a qualidade das diferentes águas balneares não respeitava, no termo do prazo, as obrigações fixadas. O argumento dos Estados-Membros segundo o qual tinham adoptado todas as medidas para garantir a observância dos valores foi julgado improcedente pelo Tribunal de Justiça nos seguintes termos:

«A directiva impõe, portanto, aos Estados-Membros que sejam atingidos determinados resultados e não lhes permite invocar, salvo as derrogações nela previstas, circunstâncias especiais para justificar o não respeito desta obrigação» [33].

68. O Tribunal de Justiça deixou em aberto a questão de saber se um Estado-Membro podia invocar a impossibilidade objectiva de respeitar os valores, uma vez que os Estados-Membros em causa não tinham feito a prova dessa impossibilidade [34].

69. Nesses acórdãos o facto de os Estados-Membros não terem alcançado um resultado, ou seja, a concretização de um determinado estado ambiental, bastou para declarar um incumprimento imputável ao Estado, quer dizer que os Estados-Membros tinham uma obrigação de resultado. Diferentemente desse primeiro grupo de processos, o segundo grupo dizia respeito, contudo, à realização de objectivos quantitativos totalmente concretos. Além disso, a directiva relativa às águas balneares concedia aos Estados-Membros um prazo de dez anos para melhorar a qualidade das águas.

70. Há portanto que concluir da jurisprudência anterior que a questão de saber se se exige dos Estados-Membros uma actuação e se a escolha das medidas a adoptar é da sua competência ou se devem garantir um determinado resultado, depende da forma concreta das obrigações que incumbem aos Estados-Membros.

c) As obrigações dos Estados-Membros por força das Directivas 89/369 e 89/429

71. Antes de analisarmos as directivas em causa à luz das obrigações que delas resultam concretamente para os Estados-Membros, importa recordar a natureza da directiva. Nos termos do artigo 249.°, n.° 3, CE, a directiva caracteriza-se pelo facto de vincular o Estado-Membro quanto ao resultado a alcançar, deixando-lhe, no entanto, a competência quanto à forma e aos meios.

33 — V. acórdãos de 13 de Novembro de 2001, Comissão/Reino Unido (já referido na nota 31, p. I-5695, n.° 14) com as referências aos acórdãos de 14 de Julho de 1993, Comissão/Reino Unido (já referido na nota 31, p. I-5695, n.os 42 a 44), e de 25 de Maio de 2000, Comissão/Bélgica (C-307/98, Colect., p. I-3933, n.os 48 e 49). V., além disso, o acórdão Comissão/Alemanha (já referido na nota 31, p. I-5695, n.° 35). A jurisprudência relativa ao cumprimento da Directiva 75/440/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água potável nos Estados-Membros (JO L 194, p. 34; EE 15 F1 p. 123), é também estrita. V., a este propósito, acórdão de 8 de Março de 2001, Comissão/França (C-266/99, Colect., p. I-1981, n.os 26 a 28).

34 — Acórdãos de 14 de Julho de 1993, Comissão/Reino Unido (já referido na nota 31, p. I-5695, n.os 45 e 46), e Comissão/Alemanha (já referido na nota 31, p. I-5695, n.os 40 e 41).

72. Daí resulta que, de modo característico, as directivas impõem precisamente a obtenção de um resultado. Para atingir condições uniformes em todo o mercado comum, é frequentemente insuficiente que as mesmas condições-quadro existam em todos os Estados-Membros. Ao invés, a execução das disposições é mais necessária para criar efectivamente as condições uniformes pretendidas. É mais inabitual que uma directiva exija unicamente uma actuação dos Estados-Membros sem que um determinado resultado seja atingido.

73. Como resulta dos considerandos das Directivas 89/369 e 89/429, essas regulamentações inscrevem-se numa estratégia global comunitária de protecção do ambiente e de diminuição da poluição atmosférica. Estão ligadas a diferentes programas de acção e a outros actos jurídicos. As instalações de incineração de resíduos urbanos eram já objecto da Directiva 75/442 relativa aos resíduos e da Directiva 84/360 relativa à luta contra a poluição atmosférica provocada por instalações industriais, antes da adopção das directivas pertinentes no caso concreto.

74. Quer em virtude da Directiva 75/442 quer da Directiva 84/360, os Estados-Membros deviam adoptar procedimentos de autorização e de controlo regulares pelas autoridades das instalações de eliminação de resíduos. O artigo 2.° da Directiva 89/369 confirma esta exigência de autorização para as novas instalações de incineração de resíduos urbanos.

75. Por força do artigo 13.° da Directiva 84/360, os Estados-Membros são obrigados a adaptar progressivamente as instalações existentes à melhor tecnologia disponível. As Directivas 89/369 e 89/429 concretizam esta obrigação através de exigências específicas aplicáveis às instalações de incineração de resíduos urbanos que não podem ser derrogadas salvo em casos muito limitados [artigo 4.°, n.^{os} 1, alínea a), segundo parágrafo, e 3.° da Directiva 89/429; artigo 4.°, n.° 3, da Directiva 89/369].

76. O artigo 2.°, segundo parágrafo, da Directiva 89/429 especifica assim que não deve ter-se em consideração a adopção das disposições aplicáveis, contrariamente ao que deixa supor a leitura isolada do primeiro parágrafo. As autoridades nacionais devem, pelo contrário, garantir que se proceda à transposição efectiva das disposições.

77. As exigências precisas da directiva inclinam-se a favor de um objectivo concreto fixado aos Estados-Membros pelo legislador e cuja realização estes devem garantir (obrigação do resultado). O facto de estar também previsto um prazo de seis anos para a transformação das instalações existentes apoia esta tese. Neste aspecto a situação é comparável às exigências da directiva relativa à qualidade das águas

balneares. Enquanto a qualidade das águas balneares depende, no entanto, de numerosos factores que é difícil eventualmente influenciar, é fácil, em comparação, garantir determinadas condições de combustão através de medidas técnicas tais como a construção de queimadores auxiliares.

78. Além disso, há que tomar em consideração o facto de que se trata de um número restrito de instalações, actualmente cerca de 70 instalações em França de capacidade equivalente. Por força das disposições comunitárias e das disposições nacionais de transposição aplicáveis, a construção e exploração dessas instalações estão sujeitas a uma autorização; estão submetidas ao controlo permanente das autoridades dos Estados-Membros. As autoridades podem, em especial, decidir o encerramento das instalações quando as condições legais da sua exploração não são respeitadas.

79. Tal diferencia o presente processo dos casos que estiveram na base dos acórdãos Comissão/França [35] e Comissão/Itália [36]. Nesses processos as autoridades tinham que lidar com numerosos operadores desconhecidos que criavam obstáculos à livre circulação de mercadorias ou eliminavam os resíduos de modo ilegal. Por razões práticas, estava já excluído que as autoridades nacionais pusessem termo a qualquer infracção ao direito comunitário.

35 — Já referido na nota 22, p. I-5694.

36 — Já referido na nota 11, p. I-5688.

80. A tal acresce, por último, que as condições previstas nas directivas têm por objectivo limitar as emissões de dioxinas. Devido aos graves perigos para a saúde humana e para o ambiente provocados por essas substâncias, é de crucial importância o estrito cumprimento das exigências da directiva [37].

81. Por estas razões, as Directivas 89/369 e 89/429 devem ser interpretadas no sentido de que os Estados-Membros estão obrigados a garantir, em qualquer circunstância, o cumprimento das condições de combustão nas instalações colocadas sob o controlo das autoridades. No caso de violação destas condições geralmente não podem, defender-se alegando ter adoptado todas as medidas necessárias para levar os operadores da instalação a respeitarem as condições.

d) Exclusão do incumprimento no caso de impossibilidade objectiva de atingir os resultados previstos

82. Há quando muito que considerar se um incumprimento imputável ao Estado é excepcionalmente afastado quando o Estado-Membro faz prova de que era

37 — A Directiva 2000/76/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa à incineração de resíduos (JO L 332, p. 91), que substituiu as Directivas 89/369 e 89/429 com efeitos a partir de 28 de Dezembro de 2005, fixou entretanto um valor-limite das emissões de dioxinas e de furanos de 0,1 ng I-TEQ/m^3 [v. artigo 7.° em paralelo com o anexo V, alínea d)]. As emissões provenientes das instalações em causa eram em parte iguais a cem, e mesmo a mil vezes esse valor.

objectivamente impossível alcançar dentro do prazo os resultados previstos na directiva. Em todo o caso o Tribunal de Justiça não excluiu totalmente esta possibilidade nos acórdãos que se referem à directiva relativa à qualidade das águas balneares [38]. Verificou igualmente num outro contexto em que medida a força maior podia constituir um impedimento absoluto de cumprimento das obrigações decorrentes de uma directiva [39].

83. O Governo francês adoptou desde 1996 uma série de medidas destinadas à adaptação das instalações de incineração de resíduos. Em determinados casos as autoridades ordenaram como última solução a consignação dos montantes necessários à modernização. Este argumento não basta, em caso algum, para provar que a transformação ou o encerramento, dentro do prazo, das instalações não conformes era objectivamente impossível.

84. Após a adopção da directiva em 1989, os operadores das instalações e as autoridades competentes conheciam as normas que as instalações existentes deviam respeitar a partir de 1 de Dezembro de 1996. Mesmo tendo em conta os prazos necessários à concepção, autorização e concretização de medidas de modernização alargadas, não se pode compreender que dificuldades insuperáveis se opunham a uma transformação das instalações existentes. As novas instalações não conformes com as condições das directivas nunca deveriam ter entrado em funcionamento.

85. As autoridades não ordenaram o encerramento das instalações em causa. O Governo francês referiu a este propósito que tal estava excluído devido ao volume dos resíduos produzidos. No entanto, não adiantou a razão pela qual não lhe era possível transportar provisoriamente os resíduos para instalações vizinhas no caso de encerramento de determinadas instalações ou eliminá-los num aterro sanitário.

e) A título subsidiário, a análise das medidas adoptadas pelas autoridades francesas

86. Se não há que deduzir das Directivas 89/369 e 89/429 — contrariamente à opinião que defendemos — qualquer obrigação de resultado dos Estados-Membros no sentido de respeitarem as condições previstas nas referidas directivas, importa saber se as autoridades francesas exerceram a sua margem de apreciação correctamente ao examinarem as medidas necessárias para atingir os objectivos da directiva.

87. Um perigo significativo para a saúde humana ou uma agressão significativa do ambiente durante um período prolongado pode, nomeadamente, favorecer a tese da

38 — V. nota 34, p. I-5696.

39 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Julho de 1985, Comissão/Itália (101/84, Recueil, p. 2629, n.º 16).

violação por parte das autoridades francesas da margem de apreciação que lhes é conferida [40].

88. A tal, o Governo francês não pode opor o facto de que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, apenas algumas instalações não respeitavam as exigências das directivas. Relativamente aos perigos para a saúde humana que resultam da emissão de dioxinas no ambiente e, portanto na cadeia alimentar, proveniente das instalações responsáveis de emissões, é irrelevante para a declaração do incumprimento o número de instalações não conformes à directiva [41].

89. Em 1 de Dezembro de 1996, 40 das cerca de 70 instalações não cumpriam as exigências das directivas. No termo do prazo fixado no parecer fundamentado, perdurava há já três anos o incumprimento de 7 instalações na medida em que eram instalações existentes. As instalações novas deviam cumprir as exigências da Directiva 89/369 há nove anos. Na tréplica, de 20 de Agosto de 2001, o Governo francês observava ainda que as instalações de Havre e de Maubeuge ainda não estavam completamente transformadas. A este propósito, as emissões de dioxinas destas duas instalações eram em parte oito a dez vezes superiores ao valor de 10 ng I-TEQ/m^3 que não é geralmente ultrapassado em caso de cumprimento das condições de combustão prescritas.

90. Além disso, o facto de as autoridades competentes terem adoptado medidas concretas contra os operadores com um considerável atraso, sem razão aparente e apesar de conhecerem o estado das instalações contrário às directivas, constitui um exercício incorrecto da sua margem de apreciação. Resulta assim da comunicação do Governo francês, de 11 de Fevereiro de 2000, que os operadores das instalações de La Rochelle, Douchy-les-Mines, Maubeuge, Rouen e Le Havre tinham sido notificados pela primeira vez para proceder às transformações no prazo estabelecido pelas decisões dos prefeitos em Maio e Julho de 1998, quer dizer, só um ano e meio após a data em que as instalações existentes deveriam ter sido transformadas. Só mais tarde foi utilizada parcialmente a ordem de consignação, no caso do Havre em Julho de 2001. Não foi ordenado qualquer encerramento de instalações e não foi escolhido nenhum método alternativo de eliminação.

91. Assim, há que declarar a título subsidiário que as autoridades francesas, em todo o caso, não intervieram atempadamente e de modo suficientemente efectivo contra a situação, contrária às directivas, das instalações de incineração em causa e que, portanto, violaram as obrigações que lhes incumbem por força das Directivas 89/369 e 89/429.

40 — V. acórdão Comissão/Itália (já referido na nota 11, p. I-5688, n.º 68).

41 — Acórdão Comissão/Itália (já referido na nota 11, p. I-5688, n.º 70).

VII — Quanto às despesas

92. A decisão quanto às despesas baseia-se no artigo 69.° do Regulamento de Processo cujo n.° 2 prevê que a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que a Comissão apenas desistiu parcialmente da acção não se aplica o artigo 69.°, n.° 5, do Regulamento de Processo.

VIII — Conclusão

93. Face às considerações que precedem, propomos que seja declarado o seguinte:

1. Ao não adoptar todas as medidas necessárias e adequadas para garantir que todo o parque de instalações de incineração seja explorado em conformidade com as condições de combustão impostas nas Directivas 89/369 e 89/429, ou que fosse atempadamente posto termo à sua exploração, isto é, em 1 de Dezembro de 1990, no que se refere às novas instalações, e em 1 de Dezembro de 1996, no que se refere às instalações existentes, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 89/369 e dos artigos 2.°, primeiro parágrafo, alínea a), e 4.° da Directiva 89/429, bem como do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE.

2. A República Francesa é condenada nas despesas.