# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GEORGES COSMAS

apresentadas em 25 de Março de 1999 *

## I — Introdução

1. Pela presente acção, intentada ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CE, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não adoptar e/ou ao não comunicar à Comissão todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 6.° da Directiva 91/157/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, relativa às pilhas e acumuladores contendo determinadas matérias perigosas [1] (a seguir «directiva»), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

## II — Quadro jurídico

2. O artigo 1.° da directiva está assim redigido:

«A presente directiva tem por objectivo a aproximação das legislações dos Estados-Membros relativas ao aproveitamento e à eliminação controlada das pilhas e acumuladores usados contendo matérias perigosas, nas condições enunciadas no anexo I.»

3. Nos termos do artigo 6.° da directiva:

«Os Estados-Membros instaurarão programas que visarão os seguintes objectivos:

— redução do teor em metais pesados das pilhas e acumuladores,

— promoção da colocação no mercado de pilhas e acumuladores contendo menores quantidades de matérias perigosas e/ou matérias menos poluentes,

— redução progressiva, nos lixos domésticos, da quantidade de pilhas e acumuladores usados abrangidos pelo anexo I,

* Língua original: grego.

1 — JO L 78, p. 38.

— promoção da investigação sobre a redução do teor em matérias perigosas e sobre a substituição dessas matérias por matérias menos poluentes nas pilhas e acumuladores, bem como sobre os sistemas de reciclagem,

— eliminação separada das pilhas e acumuladores usados abrangidos pelo anexo I.

Os programas aplicados pela primeira vez terão uma duração de quatro anos, com início em 18 de Março de 1993. Devem ser comunicados à Comissão o mais tardar em 17 de Setembro de 1992.

Os programas serão revistos e actualizados regularmente, no mínimo de quatro em quatro anos, em função, nomeadamente, dos progressos técnicos e da situação económica e ambiental. Os programas alterados devem ser comunicados à Comissão em tempo útil.»

## III — Matéria de facto

4. Em 22 de Dezembro de 1992, a Comissão dirigiu ao Governo francês uma carta em que lhe recordava as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° da directiva e o convidava a lhe comunicar uma cópia dos programas em causa. Esta carta ficou sem resposta.

5. Nestas condições, em 3 de Julho de 1995, a Comissão, nos termos do procedimento previsto pelo artigo 169.° do Tratado, dirigiu ao Governo francês uma carta de notificação [2] em que dizia que, segundo as informações ao seu dispor, a República Francesa não tinha dado cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° da directiva e a convidava a apresentar, num prazo de dois meses, as suas observações relativas ao incumprimento em questão.

6. As autoridades francesas responderam a esta carta por uma outra de 19 de Dezembro de 1995, dirigida à Comissão, na qual declararam que estava em vias de adopção um decreto destinado a transpor a directiva para o direito francês. Mais precisamente, referiram que o processo de adopção estava na fase de exame pelo Conselho de Estado.

7. Além disso, por carta de 9 de Abril de 1996, as autoridades francesas transmitiram à Comissão um projecto de decreto e indicaram que os programas referidos no artigo 6.° da directiva já tinham sido elaborados e seriam assinados no prazo de um a dois meses.

2 — Carta SG(95) D/8446, de 3 de Julho de 1995.

8. Não tendo recebido outras informações da República Francesa, a Comissão dirigiu-lhe em 5 de Maio de 1997 um parecer fundamentado [3] em que declarava que, ao não comunicar os programas referidos no artigo 6.° da directiva, ela não cumprira as obrigações que lhe incumbem por força deste artigo. Paralelamente, a Comissão convidava a República Francesa a dar cumprimento a este parecer fundamentado no prazo de dois meses posterior à sua notificação.

9. Por carta de 12 de Junho de 1997, a República Francesa informou a Comissão de que o projecto de decreto destinado a transpor a directiva para o direito nacional estava sujeito à arbitragem do primeiro-ministro e que tal projecto previa que o dispositivo necessário seria implementado antes de 1 de Janeiro de 1998.

10. Como o Governo francês referiu na sua contestação e a Comissão reconheceu na réplica, a República Francesa adoptou finalmente medidas destinadas a transpor a directiva para o direito interno. Mais precisamente, adoptou o Decreto 97-1328, de 30 de Dezembro de 1997, que notificou à Comissão, como esta própria refere, em 20 de Janeiro de 1998.

11. Considerando que, em si mesma, esta transposição não tinha incidência sobre o presente processo, que o Governo francês não adoptara todas as medidas necessárias à implementação do artigo 6.° da directiva e que, de qualquer modo, a não informara de qualquer medida adoptada para aplicação deste artigo 6.°, a Comissão intentou em 14 de Maio de 1998 a presente acção no Tribunal de Justiça.

## IV — Posição das partes

12. A Comissão baseia a sua acção no artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE e no artigo 5.°, primeiro parágrafo, desse mesmo Tratado, segundo os quais os Estados-Membros destinatários de uma directiva estão obrigados a alcançar, no prazo fixado, o resultado por ela previsto. A Comissão recorda ainda a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações e dos prazos prescritos pelas directivas comunitárias. Finalmente, em apoio da sua acção, a Comissão indica que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não pode invocar o facto de as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para transpor, num plano geral, a directiva para direito interno ainda não terem sido adoptadas para justificar um outro incumprimento relativo a uma obrigação específica decorrente da mesma directiva.

13. A Comissão indica que não foi contestado, nem é contestável, que a República

3 — Carta C(97) 640 final, de 5 de Maio de 1997.

Francesa não adoptou todas as medidas necessárias para a instauração dos programas previstos no artigo 6.° da directiva e/ /ou que ela as não comunicou à Comissão nos prazos prescritos.

14. Além disso, a demandante indica que, durante o processo administrativo, a República Francesa não deu a conhecer qualquer medida que pudesse ser considerada um programa a título do artigo 6.° da directiva, tendo-se limitado a afirmar que as medidas necessárias estavam em preparação. Sublinha que algumas das medidas mencionadas pela República Francesa na sua contestação nunca lhe foram comunicadas.

15. A Comissão assinala ainda que, para além do facto de as informações dadas pela demandada nessa fase do processo serem de natureza muito sumária e geral, é evidente que acções ou regulamentações como as descritas pela República Francesa de modo algum dão cumprimento à obrigação de instaurar um programa na acepção do artigo 6.°, tal como definida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. A demandante afirma que, para verificar esta conclusão, não é necessário ou apropriado examinar em detalhe as medidas atrás referidas, uma vez que resulta claramente da descrição que delas é dada que se trata de medidas dispersas e incompletas, de natureza «parcial» e «fragmentária» [4]. Segundo a Comissão, estas medidas variam, por um lado, de uma a outra parte do território francês, uma vez que não são

4 — A título subsidiário, no entanto, a Comissão procede a uma crítica detalhada das medidas invocadas na contestação do Governo francês, o qual considera que elas cobrem os objectivos referidos no artigo 6.° da directiva.
Quanto às medidas relativas ao primeiro dos objectivos mencionados no artigo 6.° da directiva, a Comissão indica que, em primeiro lugar, não está em condições de verificar a existência de um «programa» aplicado pelos fabricantes franceses, uma vez que nenhuma medida dessa natureza lhe foi comunicada, enquanto medida adoptada ou coordenada pelo Estado-Membro; em segundo lugar, o primeiro objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva não diz unicamente respeito às «pilhas de uso corrente» mas a todas as pilhas e a todos os acumuladores; em terceiro lugar, um simples pedido dos fabricantes de que se proíba a introdução no mercado de determinadas pilhas não constitui um programa na acepção atrás referida; em quarto lugar, o *projecto destinado a prolongar a vida de determinadas* baterias à base de chumbo — cujas modalidades e calendário são desconhecidos — parece destinado a diminuir o fluxo das baterias usadas, o que não equivale à redução do seu conteúdo em metais pesados.
Quanto às medidas alegadamente destinadas à realização do segundo objectivo referido no artigo 6.° da directiva, a Comissão sublinha que não está em condições de verificar a existência de uma «campanha» e que a demandada não refere ter ela mesmo adoptado qualquer medida a este propósito, enquanto, paralelamente, a demandante refere que a menção do teor em metais pesados constitui uma obrigação distinta decorrente do artigo 4.°, n.° 2, da directiva e que o objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva não diz unicamente respeito às pilhas, mas também aos acumuladores.
Quanto às medidas relacionadas com o terceiro objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva, a demandante reitera a sua crítica relativa à ausência de qualquer iniciativa por parte do próprio Governo francês e de coordenação, por ele garantida, quanto a muitas das medidas adoptadas e observa que tais medidas não englobam qualquer planificação quantitativa e temporal, elementos que o conceito de programa necessariamente pressupõe. Sublinha, a propósito da acção das colectividades locais, que a organização da recolha separada constitui uma obrigação específica, decorrente do artigo 7.° da directiva. A Comissão afirma ainda que os resultados pontuais de alguns depósitos, no que respeita à recolha de pilhas — nenhum número foi indicado para os acumuladores —, não constituem em caso algum «programas», na acepção do artigo 6.° da directiva.
Quanto à promoção da investigação, a Comissão observa que as «reflexões» a que se refere o Governo francês só indirecta e parcialmente incidem sobre os objectivos da directiva, não dizem respeito às pilhas nem aos sistemas de reciclagem e não se inserem claramente num programa coordenado pelo Estado-Membro. Finalmente, a Comissão refere que os resultados concretos destas duas «reflexões» não foram evocados, e que a segunda só foi efectuada em 1996, isto é, quatro anos após o termo do prazo previsto pela directiva para a instauração do primeiro programa.
Quanto ao quinto objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva, a Comissão considera que os dados factuais mencionados pelo Governo francês dizem respeito, por um lado, às quantidades de recolha e de tratamento de determinados acumuladores e, por outro, a três medidas de apoio financeiro, elementos que não permitem concluir que se trata de programas. Além disso, estas informações incidem sobre uma série de medidas pontuais, nada garantindo que elas cubram o conjunto das pilhas e dos acumuladores.

o resultado de uma acção coordenada pelo Estado-Membro mas sim o fruto de iniciativas tomadas por operadores privados ou colectividades locais, e não contêm, por outro, indicações numéricas nem datas de aplicação, elementos que o Tribunal de Justiça considerou indispensáveis para que determinadas medidas pudessem ser consideradas programas.

16. No que respeita às medidas em curso de elaboração e aos acordos a celebrar para a organização de canais de eliminação, a Comissão sublinha que é manifesto que tais medidas ainda não foram adoptadas e refere que os projectos de medidas são irrelevantes no que se refere à constatação de um incumprimento no passado.

17. A Comissão observa ainda que a referência feita pelo Governo francês à natureza geral das directivas não tem pertinência para a presente acção. A directiva não se limita a fixar os cinco objectivos que constam do seu artigo 6.°, antes obrigando de modo claro os Estados-Membros a adoptar programas plurianuais e consecutivos para atingir tais objectivos. Esta obrigação específica não pode ser identificada com a obrigação geral de atingir os objectivos da directiva.

18. Finalmente, a demandante sublinha que, de qualquer modo, a República Francesa não lhe comunicou o conteúdo de qualquer programa cobrindo os objectivos referidos no artigo 6.° da directiva, nem no prazo fixado por este artigo (isto é, até 17 de Setembro de 1992), nem no prazo fixado pelo parecer fundamentado, nem até à data da entrega da réplica. A demandante refere ainda que este incumprimento é substancial e não tem natureza exclusivamente formal.

19. Por estes motivos, a Comissão solicita ao Tribunal de Justiça que, por um lado, declare que, ao não adoptar e/ou ao não comunicar todas as medidas necessárias, a República Francesa não deu cumprimento ao artigo 6.° da directiva e, por outro, que condene este Estado-Membro nas despesas.

20. A República Francesa observa que os cinco objectivos referidos no artigo 6.° da directiva foram atingidos pelas diversas medidas adoptadas pelas autoridades francesas, ou estão em vias de o ser. A demandada afirma, para começar, que a directiva foi transposta para o direito francês pelo Decreto 97-1328, cuja adopção permitiu à Comissão pôr termo ao procedimento pré-contencioso a que dera início, ao abrigo do artigo 171.° do Tratado CE, por a República Francesa não ter dado execução ao acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Maio de 1997, Comissão/ /França [5]. Em seguida, embora reconhe-

5 — C-282/96 e C-283/96 (Colect., p. I-2929). Acórdão em que o Tribunal de Justiça decidiu nomeadamente que, ao não adoptar, nos prazos fixados, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 91/157, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.° da directiva, que tem a seguinte redacção: «1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para darem cumprimento à presente directiva o mais tardar até 18 de Setembro de 1992. Desse facto informarão imediatamente a Comissão. 2. Cada Estado-Membro comunicará à Comissão o texto das disposições de direito interno que adoptar no domínio regulado pela presente directiva. A Comissão informará desse facto os outros Estados-Membros.»

cendo que as diversas medidas que adoptou para realizar os objectivos mencionados no artigo 6.° da directiva se não apresentam sob a forma de um programa, replica que, uma vez que os objectivos em questão estão cobertos por essas medidas, o incumprimento do artigo 6.° da directiva tem natureza puramente formal. Indica, além disso, que, desde que o objectivo de uma directiva seja atingido, os Estados-Membros dispõem de um poder de apreciação no que respeita à transposição das suas disposições. Segundo o Governo francês, o que importa é que os poderes públicos, bem como os operadores profissionais, aplicaram numerosas medidas, abrangendo tanto os profissionais como os particulares, a fim de atingir os cinco objectivos mencionados no artigo 6.° da directiva. Para mais, como a demandada refere, estão em curso de elaboração outras medidas importantes.

21. Assim, no que respeita ao primeiro objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva, que é o da redução do teor em metais pesados das pilhas e acumuladores, o Governo francês afirma que as medidas que foram adoptadas tinham por objectivo a redução dos poluentes e a modificação da composição dos produtos. Mais precisamente, o governo demandado indica que:

— em primeiro lugar, os fabricantes franceses criaram um programa de diminuição do teor em mercúrio que se traduziu pela eliminação do mercúrio, desde 1993, nas pilhas cilíndricas e prismáticas de uso corrente. Deste modo, o emprego do mercúrio está actualmente limitado a determinadas pilhas para uso especial, cuja comercialização diminuiu fortemente, uma vez que elas têm sido progressivamente substituídas por produtos sucedâneos;

— em segundo lugar, os produtores solicitaram a proibição de comercialização, desde 1 de Janeiro de 1999, das pilhas de óxido de mercúrio e das pilhas salinas e alcalinas contendo mercúrio adicional;

— em terceiro lugar, existe um projecto de prolongamento da duração de vida das baterias à base de chumbo e de diminuição do seu teor em chumbo, graças ao acrescento de um aditivo não poluente [projecto «Métaleurop», apoiado pela Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (a seguir «Ademe»)]. Este projecto tem por objectivo diminuir de 15 a 20% a quantidade de baterias usadas.

22. Quanto ao segundo objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva, o Governo francês observa que os produtores de pilhas encetaram uma campanha para que as percentagens de mercúrio e de cádmio sejam mencionadas nas pilhas.

23. No que respeita ao terceiro objectivo referido no artigo 6.° da directiva, a demandada afirma que, no que se refere à recolha de pilhas e acumuladores, foram adoptadas medidas pelos industriais, produtores, colectividades locais e estabeleci-

mentos comerciais. Mais precisamente, o Governo francês menciona a retoma das baterias à base de chumbo pelos concessionários de automóveis que participam nos «Relais Vert Auto» (a Ademe participa nestas operações e dá-lhes o seu apoio), a disponibilização, pela Métaleurop, de garagens com depósitos estanques adaptados à recolha de baterias à base de chumbo, a criação de um sistema de retoma (associação Écovolt) dos acumuladores de níquel-cádmio, níquel-metal-hidreto e lítio, a realização de um estudo pela sociedade France Logistique Systèmes (FLS) sobre a recolha dos blocos de iluminação de segurança, a recolha (desde 1994) dos aparelhos prontos a fotografar pela Fédération française des industries de l'image (90 a 95% dos aparelhos são actualmente recolhidos, tendo o peso das pilhas recuperadas passado de 19 toneladas em 1994 para 91 toneladas em 1997), a recolha selectiva e o aumento do número de depósitos para pilhas e acumuladores, a retoma de determinadas pilhas e acumuladores pelos estabelecimentos comerciais e, sobretudo, pelas grandes cadeias de distribuição, bem como a contribuição de sociedades de menor dimensão para a recolha das pilhas de botão.

24. Quanto ao quarto objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva, o Governo francês refere a efectuação, em 1992, de uma reflexão sobre a utilização do cádmio relativa a, entre outros, os acumuladores de níquel-cádmio, bem como a efectuação, em 1996, de uma reflexão sobre a utilização do chumbo relativa a, entre outros, os acumuladores à base de chumbo.

25. Quanto ao quinto objectivo referido no artigo 6.° da directiva, o Governo francês indica que, para além das medidas relativas ao terceiro objectivo, foram adoptadas as seguintes iniciativas:

— dos 6 milhões de baterias à base de chumbo, 5,4 milhões são recolhidas e aproveitadas nas seis instalações de aproveitamento situadas no território francês,

— cerca de 1 000 toneladas de pilhas e acumuladores portáteis de níquel-cádmio e de níquel-metal-hidreto foram tratadas em 1997, o que corresponde a uma taxa de reciclagem de 4 a 5%,

— o apoio financeiro da Ademe para a reciclagem dos acumuladores de níquel-metal-hidreto, a recuperação de 10 a 15% do chumbo contido nos resíduos resultantes da destruição das baterias, a reciclagem dos polímeros não poluídos daqui resultante (o investimento industrial deverá fazer-se rapidamente) e a realização de uma cadeia de reciclagem de pilhas e acumuladores de lítio (a cadeia começa a funcionar),

— a publicação, pela Ademe, de um artigo sobre todos os locais franceses de aproveitamento de pilhas e acumuladores,

— a elaboração, pelo Ministério do Ambiente, de um estudo sobre o impacto das pilhas e acumuladores não abrangidos

pela directiva e que se integram nas cadeias de tratamento dos lixos domésticos através da recolha destes lixos.

26. No que respeita às medidas em curso de elaboração, o Governo francês observa que, no quadro do Decreto 97-1328 (já referido), que transpôs a directiva para o direito francês, estão em curso de elaboração acordos que têm por objectivo organizar cadeias de eliminação, definir as modalidades do seu funcionamento e, assim, contribuir para a realização dos objectivos mencionados no artigo 6.° da directiva.

27. No que respeita à afirmação da Comissão de que o Governo francês não coordenou as medidas referidas, este recorda o papel iminente da Ademe [6] na adopção de grande número destas medidas, em especial, como já referimos, graças ao apoio financeiro a diversos projectos no quadro da realização dos objectivos da directiva. O governo demandado afirma que, com o auxílio da Ademe, participou na implementação da maior parte das medidas destinadas à realização dos cinco objectivos mencionados no artigo 6.° da directiva.

6 — Como a demandada refere, a Ademe é um estabelecimento público de natureza comercial e industrial sob tutela do Ministério do Ambiente, que reagrupa e fusiona a Agence pour la qualité de l'air, a Agence française pour la maîtrise de l'énergie e a Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets. A Ademe tem competências muito amplas, que lhe permitem ter um papel de animação da investigação, de informação e de prestação de serviços, podendo paralelamente celebrar contratos com as empresas.

28. No que respeita à afirmação da Comissão de que as informações relativas às medidas adoptadas são gerais e sumárias, o Governo francês refere, na sua tréplica, que, após um inquérito aprofundado, reuniu, relativamente a dois dos cinco objectivos mencionados na directiva, dados numéricos complementares cobrindo a totalidade do território francês.

29. Assim, no que respeita à redução do teor em metais pesados das pilhas e acumuladores, a demandada junta um quadro que revela a variação da massa do mercúrio contido nas pilhas comercializadas em França e do teor em mercúrio destas pilhas desde 1990. Segundo o Governo francês, tal quadro ilustra a eficácia das medidas adoptadas, uma vez que a quantidade de mercúrio contida nas pilhas vendidas em França não deixou de diminuir desde 1990, de modo que, actualmente, se verifica que a quase totalidade das pilhas vendidas em França não contém mercúrio.

30. No que respeita à promoção da investigação, à redução do teor em matérias perigosas, à substituição destas matérias por outras menos poluentes nas pilhas e acumuladores e aos sistemas de reciclagem, o Governo francês refere que o grupo de reflexão que foi instituído a partir de 1992 e no qual participaram representantes de diversos departamentos ministeriais, assim garantindo uma reflexão largamente interministerial, está na origem da criação de um organismo de gestão da recolha e da eliminação dos acumuladores portáteis.

31. No que respeita à eliminação separada das pilhas e acumuladores usados referidos no anexo I da directiva, a demandada recorda que a França dispõe já de instalações suficientes para tratar a totalidade das pilhas e acumuladores em fim de vida. Fazendo uma distinção entre as categorias previstas pela directiva, fornece informações segundo as quais:

— No espaço de seis anos verificou-se um aumento sensível (multiplicação por cinco) das quantidades de acumuladores de níquel-cádmio tratadas. A este respeito, o Governo francês observa que a melhoria da recolha e das capacidades de tratamento, tornada possível por uma organização mais eficaz, explica o crescimento contínuo da tonelagem reciclada.

— O Governo francês vai criar um novo dispositivo regulamentar que impõe a recolha e a eliminação de todas as pilhas e acumuladores. Este dispositivo regulamentar vai para além das obrigações mínimas contidas no primeiro decreto que transpôs a directiva para o direito interno.

— No que se refere às pilhas contendo mercúrio, as quantidades anuais de pilhas recicladas estão em aumento constante. Para mais, a demandada menciona estimativas, relativas aos objectivos de eliminação, para os próximos anos.

— Finalmente, no que se refere aos acumuladores não portáteis à base de chumbo, a taxa de reciclagem deste tipo de acumuladores, estável desde 1993, fixa-se em 85%.

32. Em conclusão, a demandada convida o Tribunal de Justiça a declarar que, para atingir os objectivos fixados no artigo 6.° da directiva, ela talvez não tenha adoptado programas, no sentido formal do termo, mas adoptou, em concertação com os operadores económicos, os consumidores e as outras colectividades públicas, numerosas medidas destinadas à realização deste objectivo, algumas das quais se mostraram particularmente eficazes. Por estes motivos, a República Francesa convida o Tribunal de Justiça a negar procedência à acção intentada pela Comissão, após ter declarado que o incumprimento, pela República Francesa, das obrigações que para ela decorrem do artigo em causa da directiva se reduz a um incumprimento de natureza puramente formal, relativo à publicação dos programas, uma vez que os objectivos da directiva foram atingidos ou estão em vias de o ser.

## V — A nossa posição no que respeita à acção

33. De acordo com as acusações formuladas pela Comissão, a República Francesa

não cumpriu as obrigações que para ela decorrem do artigo 6.° da directiva. É portanto necessário determinar com precisão tais obrigações, dado que, a este propósito, as partes propõem interpretações diferentes.

34. O Tribunal de Justiça já definiu, em larga medida, estas obrigações, nos seus recentes acórdãos de 28 de Maio de 1998, Comissão/Espanha [7], e de 21 de Janeiro de 1999, Comissão/Bélgica [8]. Basear-nos-emos essencialmente nestes dados jurisprudenciais para verificar se, no caso vertente, a República Francesa não cumpriu a sua dupla obrigação decorrente do artigo 6.° da directiva, obrigação que lhe impõe, por um lado, instaurar programas com vista à realização dos objectivos mencionados no primeiro parágrafo do artigo 6.° (a) e, por outro, comunicá-los à Comissão de acordo com o disposto nos segundo e terceiro parágrafos deste mesmo artigo (b).

a) *Obrigação de instaurar programas*

35. Por força do artigo 6.°, primeiro parágrafo, da directiva, os Estados-Membros devem instaurar programas com vista a atingir os cinco objectivos mencionados nesse mesmo parágrafo.

36. O Tribunal de Justiça entendeu que «resulta dos termos do artigo 6.° e da economia geral da directiva que os diferentes problemas colocados pelos resíduos especiais, como pilhas e acumuladores, devem ser solucionados de acordo com um calendário preciso. Nesta perspectiva, importa sublinhar que, mesmo que certos resultados relacionados com os objectivos da directiva tenham sido atingidos antes de expirado o prazo por esta fixado para a execução dos programas, tal não dispensa um Estado-Membro de instaurar os programas previstos» [9].

37. O Tribunal de Justiça referiu, de modo característico, que as medidas que os Estados-Membros adoptam não devem consti-

7 — C-298/97, Colect., p. I-3301.

8 — C-347/97, Colect., p. I-309. Sobre a directiva em causa, ver ainda os acórdãos de 11 de Julho de 1996, Comissão/Itália (C-303/95, Colect., p. I-3859) (artigo 11.° da Directiva 91/157 — incumprimento de Estado não contestado); de 13 de Novembro de 1997, Comissão/Alemanha (C-236/96, Colect., p. I-6397), e Comissão/França (já referido na nota 5).

9 — V. o acórdão Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.° 18). Como observámos nas conclusões que apresentámos nesse processo (n.° 30), a directiva litigiosa visa, nomeadamente, proteger o ambiente, como é expressamente referido nos seus considerandos. A realização deste objectivo depende necessariamente da adopção simultânea de medidas regulamentares, por um lado, e de actos materiais, por outro; depende também, em larga medida, da programação da acção global dos poderes públicos dos Estados e da Comunidade nos sectores que apresentam um interesse ambiental. Por outras palavras, a necessidade de uma programação adequada no quadro da implementação de programas completos, visada pelo artigo 6.° da directiva, não pode ser satisfeita pela acção *ad hoc* das autoridades nacionais nos sectores correspondentes, que deveriam estar abrangidos pela programação. V. ainda o acórdão Comissão/Espanha (já referido na nota 7, n.os 15 e 16) e as conclusões que apresentámos neste processo (n.° 11).

tuir «uma série de intervenções normativas ou de acções pontuais, não apresentando o carácter de um sistema organizado e articulado de objectivos que leve a considerá-las programas no sentido do referido artigo 6.º» [10].

38. Além disso, o Tribunal de Justiça já afirmou que os programas nacionais devem comportar as precisas características do «programa», tal como previstas no artigo 6.º da directiva. Assim, estes programas devem prever a «obrigação de serem revistos e actualizados regularmente, no mínimo de quatro em quatro anos», isto é, conter «um calendário preciso de revisão dos programas, em função, nomeadamente, dos progressos técnicos e da situação económica e ambiental» [11].

39. A este respeito, como referimos nas conclusões que apresentámos no processo Comissão/Bélgica (já referido na nota 8), decorre da utilização dos termos «redução» e «promoção», que constam do primeiro parágrafo do artigo 6.º, e do facto de este artigo prever uma sucessão de programas cobrindo períodos de quatro anos, que esta disposição não fixa qualquer limite quantitativo para a realização definitiva dos objectivos concretos da directiva. Pelo contrário, esta consagra um processo dinâmico de redução contínua das matérias perigosas, a saber, o mercúrio e os metais pesados, até à sua eliminação definitiva [12].

40. No caso vertente, é manifesto que a República Francesa não instaurou os programas previstos pelo artigo 6.º da directiva. As medidas que ela declara ter adoptado não podem ser consideradas programas na acepção do artigo 6.º da directiva. Aliás, ela própria reconhece expressamente que as medidas que adoptou não se apresentam sob a forma de um programa.

Na realidade, a maior parte destas medidas não são baseadas em acções quantificadas e não são acompanhadas de um calendário, características necessárias para que pudes-

10 — V. o acórdão Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.º 23).

11 — V. o acórdão Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.º 20).

12 — V. as conclusões que apresentámos no processo Comissão/Bélgica (já referido na nota 8, n.º 34).

sem ser qualificadas de programas [13]. Além disso, a própria República Francesa indica, na sua tréplica, que procedeu a um inquérito aprofundado para, finalmente, reunir dados numéricos complementares relativamente a apenas dois dos cinco objectivos mencionados pela directiva. Desta indicação resulta que não estavam em causa, de um modo geral, medidas baseadas em acções quantificadas, cujos resultados fossem objecto de um acompanhamento posterior, de um controlo, de uma revisão e de uma actualização, com base num calendário, como é exigido pelo conceito de programa. Em todo o caso, é evidente que, no seu conjunto, estas medidas não cumpriram as disposições específicas da directiva e não estão em conformidade com o calendário preciso previsto no artigo 6.° da directiva, o que significa que não constituem uma série de programas com a duração de quatro anos, a partir de 18 de Março de 1993.

41. Para mais, a referência feita pela República Francesa a medidas que irão ser tomadas ou estão em curso de elaboração, para além de implicar o reconhecimento tanto da necessidade como da actual ausência de tais medidas, não pode ser julgada útil no caso vertente. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a existência de um incumprimento deve ser apreciada, em cada caso, em função da situação do Estado-Membro tal como esta se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não devendo ser tidas em conta as alterações ocorridas posteriormente [14].

42. A demandada objecta, apesar de todas estas considerações, que, uma vez que os objectivos em questão estão cobertos por tais medidas, o incumprimento do artigo 6.° da directiva tem um carácter puramente formal. Este argumento não é, no entanto, válido. Por um lado, como já dissemos, o Tribunal de Justiça já decidiu que os objectivos mencionados no artigo 6.° da directiva só podem ser atingidos através dos programas especificamente previstos por este artigo [15]. Por outro lado, no que respeita ao seu conteúdo, não parece que as medidas que a República Francesa declara ter adoptado com vista a realizar os cinco objectivos da directiva tenham dado início a um processo dinâmico e sistemático de redução das matérias perigosas, isto é, do mercúrio e dos metais pesados, indo até à sua eliminação, e, de qualquer modo, elas não alcançaram tal eliminação, circunstância que resulta das referências feitas pelo Governo francês a medidas — uma vez que, manifestamente, ainda é necessário adoptar medidas — que estão em curso de elaboração. Além disso, o facto de todos os objectivos específicos mencionados no artigo 6.° da directiva não terem ainda sido atingidos resulta também da circunstância de, nas suas observações, o Governo francês tanto não falar da realização dos objectivos como pedir o reconhecimento de que os objectivos mencionados no artigo em litígio estão cobertos por medidas de natureza diferente, algumas das quais se mostraram particularmente eficazes.

13 — No que respeita à importância dos dados quantitativos e do calendário para a apreciação da natureza apropriada do programa instaurado, ver o acórdão de 5 de Outubro de 1994, Comissão/França (C-255/93, Colect., p. I-4949, n.os 20 a 27).

14 — V., a título indicativo, o acórdão de 11 de Junho de 1998, Comissão/Grécia (C-232/95 e C-233/95, Colect., p. I-3343, n.° 38).

15 — V., *supra*, n.os 36 a 38 das presentes conclusões.

43. Deve ainda assinalar-se que algumas das medidas que o Governo francês invoca em apoio da sua afirmação de que realizou os objectivos mencionados no artigo 6.º [16] foram adoptadas, como ele próprio refere [17], por organismos profissionais. Assim, apesar da intervenção da Ademe — cuja participação é limitada, como o Governo francês refere, à aplicação de apenas certo número dessas medidas —, é manifesto que a República Francesa não instaurou os programas necessários com base em disposições internas que garantissem a coordenação na matéria e tivessem natureza vinculativa, como é exigido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça [18]. Esta ausência de uma regulamentação central que pudesse permitir garantir, de modo juridicamente vinculativo, a programação das medidas em causa de modo conforme às condições específicas definidas pelo artigo 6.º da directiva não está de modo algum em conformidade com o objectivo da directiva, a qual, aliás, menciona expressamente a obrigação de os Estados-Membros instaurarem programas. Além disso, dado que os considerandos da directiva evocam a necessidade de uma aproximação das legislações dos Estados-Membros através da instauração de programas e da sua comunicação à Comissão, está, *a fortiori,* excluído que tais programas nacionais sejam parcelados em iniciativas e medidas a tomar por organismos públicos, cujas competências têm uma amplitude variável. Para mais, como o Tribunal de Justiça já entendeu, «cada Estado-Membro tem a faculdade de repartir, como entender adequado, as competências no plano interno e de dar execução a uma directiva através de medidas adoptadas pelas autoridades regionais ou locais. Contudo, esta repartição de competências não o pode dispensar da obrigação de garantir que as disposições da directiva sejam fielmente transpostas para o direito interno» [19].

44. De um modo geral, fica-se com a impressão de que o Governo francês, em vez de contestar, no plano de fundo, as acusações que a Comissão formula contra ele, tenta, na realidade, insistir sobre as iniciativas tomadas e os esforços efectuados, sob diversas formas, no território da República Francesa, com vista à realização dos objectivos específicos mencionados no artigo em litígio da directiva, estando ao mesmo tempo plenamente consciente do facto de tais iniciativas e esforços não terem permitido a execução, nos prazos fixados e de modo apropriado, das obrigações decorrentes deste artigo.

45. As observações gerais que precedem são, em nossa opinião, suficientes para permitir constatar que a República Francesa não deu cumprimento à obrigação de instaurar programas que decorre do artigo 6.º da directiva, sem que seja necessária

16 — V., *supra,* n.ºs 20 e seguintes das presentes conclusões.

17 — V., de modo característico, o ponto 6 da contestação.

18 — V., a título indicativo, o acórdão de 2 de Dezembro de 1986, Comissão/Bélgica (239/85, Colect., p. 3645, n.º 7).

19 — V. o acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha (C-131/88, Colect., p. I-825, n.º 71).

uma análise detalhada das diferentes medidas mencionadas [20]. Mesmo que algumas das medidas adoptadas tenham efeitos positivos quanto à realização dos objectivos gerais da directiva, elas não correspondem ao conceito de «programa», como este resulta do artigo 6.° da directiva; em consequência, a adopção destas medidas nunca poderia satisfazer a obrigação de instaurar oportunamente os programas correspondentes às condições específicas previstas no artigo 6.° da directiva.

46. Para mais, contrariamente ao que afirma a demandada, o poder de apreciação que um Estado-Membro dispõe quanto aos meios legais utilizados para transpor uma directiva não libera esse Estado-Membro da obrigação de transpor integralmente a directiva e não pode levar ao desrespeito de obrigações específicas, como a obrigação de adoptar os programas previstos no artigo 6.° da directiva em litígio.

47. A este respeito, a referência feita pelo Governo francês ao decreto (97-1328) que efectua a transposição da directiva, o qual foi adoptado para além dos prazos fixados pela directiva e pelo parecer fundamentado, é indiferente ao presente processo, que diz respeito à obrigação específica decorrente do artigo 6.° da directiva e não à obrigação geral de transposição prevista

20 — A título inteiramente subsidiário, poder-se-ia formular as seguintes observações a propósito de cada conjunto de medidas, considerado isoladamente:

1. Quanto às medidas relativas ao primeiro dos objectivos mencionados no artigo 6.° da directiva, há que referir, como a Comissão justamente indica, que, primeiramente, mesmo tendo em conta os elementos que o Governo francês invocou na sua tréplica, não estamos em presença de programas correspondentes ao conceito utilizado no artigo 6.° (artigo em litígio) da directiva e conformes ao calendário aí definido; em segundo lugar, as medidas adoptadas visam apenas uma dada categoria de pilhas, enquanto a directiva prevê ainda a obrigação de adoptar medidas quanto aos acumuladores; em terceiro lugar, um simples pedido dos fabricantes destinado a obter a proibição da comercialização de determinadas pilhas não constitui um programa no sentido acima referido; em quarto lugar, o projecto (atrás evocado) destinado a prolongar a duração de vida das baterias à base de chumbo — projecto cujas modalidades e calendário não foram precisados — parece ter por objectivo essencial reduzir o fluxo de baterias usadas, objectivo que não está em conformidade com o primeiro objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva.

2. Quanto às medidas relativas ao segundo objectivo da directiva, verifica-se que a «campanha» mencionada não tem a forma que deve ser a de um programa, ao passo que a finalidade que prossegue, consistente em prever a indicação do teor em metais pesados, parece, de facto, relevar, como a Comissão refere, do âmbito de aplicação do artigo 4.°, n.° 2, da directiva.

3. As medidas citadas no sentido de contribuírem para a realização do terceiro objectivo mencionado no artigo 6.° parecem constituir um conjunto de iniciativas isoladas, sem que tenham sido estabelecidas previsões numéricas ou um calendário, como exige o conceito de «programa». Para mais, como a Comissão observa, a recolha separada efectuada pelas colectividades locais constitui uma actividade que releva do artigo 7.° da directiva, por força do qual: «1. Os Estados-Membros verificarão se a recolha separada e, eventualmente, a instituição de um sistema de depósito são organizadas de forma eficaz...».

4. Quanto aos grupos de reflexão que o Governo francês invoca para demonstrar que as medidas destinadas à realização do quarto objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva foram adoptadas, a Comissão indica justamente, por um lado, que é só de modo indirecto que a acção destes grupos respeita aos objectivos da directiva e, por outro lado, que o segundo grupo de reflexão começou a trabalhar cerca de quatro anos após o termo do prazo fixado pela directiva. Para mais, a acção destes dois grupos de reflexão só cobre uma fracção limitada do objecto das investigações referidas pelo quarto objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva. Finalmente, pensamos que a criação de um organismo de gestão da recolha e eliminação dos acumuladores portáteis, a que levou a acção do grupo de reflexão que começou a funcionar em 1992 e que é referido na tréplica, permite a realização desse objectivo da directiva em toda a sua amplitude.

5. Quanto às medidas apresentadas como visando a realização do quinto objectivo mencionado no artigo 6.° da directiva, há que assinalar que, mesmo que se considere que elas tiveram resultados positivos, não resulta dos elementos invocados pelo Governo francês que constituam medidas coordenadas no quadro de programas específicos, tal como previstos pelo artigo 6.° da directiva. Por exemplo, as medidas de auxílio financeiro mencionadas não implicam necessariamente a existência do programa de recolha separada apropriado. Para mais, o Governo francês menciona medidas cuja instituição é iminente e objectivos que devem ser atingidos graças a um futuro dispositivo regulamentar, mas este argumento não pode justificar a circunstância de os programas exigidos no passado não terem sido oportunamente instaurados.

no artigo 11.° da mesma directiva [21]. Como, aliás, o Tribunal de Justiça já afirmou, «um Estado-Membro não pode invocar o facto de não ter adoptado ainda as medidas necessárias para a transposição da directiva para se opor a que o Tribunal de Justiça examine um pedido que visa obter a declaração de incumprimento relativamente a uma obrigação específica decorrente dessa directiva» [22]. Além disso, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações e prazos fixados nas directivas comunitárias [23].

48. Resulta do que precede que, ao não adoptar, no prazo fixado pela directiva — nem, aliás, no prazo fixado pelo parecer fundamentado da Comissão — todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 6.° da directiva, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força deste artigo e, em consequência, há que considerar que, quanto a este ponto, a acção intentada pela Comissão é procedente [24].

b) *Obrigação de comunicar os programas*

49. Por força do artigo 6.°, segundo parágrafo, da directiva, os Estados-Membros deviam comunicar à Comissão, o mais tardar em 17 de Setembro de 1992, os programas instaurados, de acordo com o primeiro parágrafo do mesmo artigo, com uma duração de quatro anos, com início em 18 de Março de 1993; seguidamente, deviam comunicar à Comissão, em tempo útil, os programas alterados.

50. No caso vertente, é evidente que a República Francesa não comunicou à Comissão os programas necessários, nem no prazo fixado pela directiva nem no fixado no parecer fundamentado da Comissão.

Como esta indica, sem ser contraditada pela demandada, todas as medidas que a República Francesa considera como contribuindo para a realização dos objectivos mencionados no artigo 6.° da directiva foram comunicadas à Comissão no quadro da contestação. Anteriormente, a Comissão apenas fora notificada — inicialmente sob a forma de um projecto e seguidamente sob a forma de um texto definitivo — do decreto que procede à transposição da directiva (Decreto 97/1328), o qual, também ele, foi adoptado (30 de Dezembro de 1997) e comunicado à Comissão (20 de Janeiro de 1998) para além dos prazos atrás referidos.

Além disso, há que notar que a própria República Francesa reconhece não ter comunicado os programas em causa quando afirma que o seu incumprimento das obrigações decorrentes do artigo em litígio da directiva se reduz a um incumprimento de natureza puramente formal, consistente na não publicação de programas.

21 — A propósito desta última obrigação ver, *supra*, o n.° 28 e a nota 5 das presentes conclusões.

22 — V. o acórdão de 11 de Agosto de 1995, Comissão/Alemanha (C-431/92, Colect., p. I-2189, n.° 23).

23 — V., a título indicativo, os acórdãos de 19 de Fevereiro de 1998, Comissão/Grécia (C-8/97, Colect., p. I-823, n.° 8), e Comissão/Espanha (já referido na nota 7, n.° 14).

24 — V., a título indicativo, os acórdãos de 20 de Março de 1997, Comissão/Bélgica (C-294/96, Colect., p. I-1781), e de 5 de Outubro de 1994, Comissão/França (já referido na nota 13, n.° 29).

51. Finalmente, na medida em que a República Francesa não instaurou um programa válido ao menos por um período de quatro anos, como o artigo 6.°, terceiro parágrafo, da directiva prevê, nem comunicou em tempo oportuno as medidas que afirma ter adoptado em relação com os programas previstos, não houve — nem, aliás, podia ter havido — comunicação dos programas modificados e actualizados de acordo com o disposto nesse parágrafo.

52. Assim, resulta do que precede que a República Francesa não cumpriu a obrigação de comunicar os programas em causa, a qual decorre do artigo 6.°, segundo e terceiro parágrafos, da directiva.

53. Esta obrigação não tem uma natureza formal, mas sim substancial, na medida em que, por um lado, constitui por si só uma obrigação específica prevista expressamente no artigo 6.°, segundo parágrafo, da directiva e, por outro, permite à Comissão exercer o seu controlo sobre as medidas nacionais. Como o Tribunal de Justiça já, aliás, entendeu no processo Comissão/Bélgica, «é importante que os Estados-Membros que assumem uma tal obrigação comuniquem à Comissão as acções que pretendem adoptar ou levar a cabo nos domínios em causa. Com efeito, somente perante estas referências quantitativas e temporais é que a Comissão poderá em seguida avaliar se as medidas pretendidas em aplicação da directiva contribuem realmente para a execução dos programas destinados a realizar os objectivos da directiva» [25].

54. Resulta, pois, do que precede que, ao comunicar tardiamente, como ela própria reconhece, as medidas que adoptou e, *a fortiori,* ao não comunicar os programas previstos no artigo 6.°, a República Francesa não cumpriu, por este simples facto, as obrigações decorrentes do artigo 6.° da directiva.

55. Como já afirmámos nas conclusões que apresentámos no processo que deu origem ao acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Comissão/Bélgica (já referido na nota 8), pensamos que a economia geral do artigo 6.° da directiva impõe de forma absoluta, como uma obrigação única, a instauração e a comunicação dos programas previstos [26]. No caso vertente, se se admitir

25 — V. o acórdão de 21 de Janeiro de 1999 (já referido na nota 8, n.° 17). Como referimos nas conclusões que apresentámos nesse processo (n.os 46 a 48), a comunicação dos programas tem consequências directas e graves na execução efectiva das obrigações materiais que decorrem do artigo 6.° da directiva. A directiva em causa foi adoptada ao abrigo do artigo 100.°-A do Tratado CE, o que significa que visa a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham uma incidência directa sobre o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno. Mais precisamente, como é referido nos considerandos da directiva, a aproximação das legislações é necessária porque «uma disparidade entre as medidas legislativas ou administrativas adoptadas pelos Estados-Membros... é susceptível de criar entraves às trocas comerciais comunitárias e distorções de concorrência, podendo, por esse facto, ter uma incidência directa no estabelecimento e funcionamento do mercado interno». O controlo dos programas, das medidas e de outros actos das autoridades nacionais no sector regulado pela directiva tem, por conseguinte, uma importância muito especial. Para que esse controlo seja possível, é necessário não apenas que sejam instaurados os programas previstos pelo artigo 6.° da directiva, mas também que eles sejam comunicados à Comissão. Por consequência, as obrigações concretas que decorrem do artigo 6.° da directiva não podem ser consideradas como tendo sido satisfeitas enquanto os actos dos Estados a esse respeito não forem do conhecimento da Comissão.

26 — V. os n.os 28 e 46 das nossas conclusões nesse processo.

esta interpretação, que leva à existência de uma obrigação única que tem por objecto o estabelecimento e a comunicação das medidas necessárias, então, desde que o Tribunal de Justiça constate que a República Francesa não cumpriu a sua obrigação de comunicar as medidas que adoptou e, *a fortiori,* os programas previstos no artigo 6.° da directiva, poderá considerar provado o incumprimento deste artigo, sem que seja necessário verificar, além disso, se as medidas adoptadas pelo Estado-Membro em questão satisfazem as demais condições definidas no artigo 6.°

## VI — Conclusão

56. Em consequência, propomos ao Tribunal de Justiça que:

1) declare que a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.° da Directiva 91/157/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, relativa às pilhas e acumuladores contendo determinadas matérias perigosas;

2) condene a República Francesa nas despesas, nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo.