CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO TIZZANO

apresentadas em 5 de Julho de 2001 [1]

I — Introdução

1. Pela presente acção, intentada em 3 de Agosto de 1999, em conformidade com o artigo 226.° CE, a Comissão solicita ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não instituir planos de gestão dos resíduos para a totalidade do seu território nem para a totalidade dos resíduos e não tendo incluído um capítulo relativo aos resíduos de embalagens em todos os planos de resíduos adoptados, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem e que resultam dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129, a seguir «Directiva 75/442»; que, de resto, falava de «plano de eliminação»), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32; a seguir «Directiva 91/156»), 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos (JO L 377, p. 20; a seguir «Directiva 91/689»), e 14.° da Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10).

1 — Língua original: italiano.

II — Enquadramento Jurídico

A — *A Legislação Comunitária*

1. A Directiva 75/442 e as alterações introduzidas pela Directiva 91/156

2. A Directiva 75/442 é a menos recente de entre as aplicáveis ao presente caso. É por isso útil notar que sofreu várias alterações no decurso do tempo, resultantes especialmente da Directiva 91/156, que substituiu os seus primeiros 12 artigos, a fim de tornar mais eficazes os instrumentos dirigidos à consecução dos seus objectivos.

3. A directiva em questão visa assegurar a eliminação e aproveitamento dos resíduos, bem como encorajar a adopção de medidas com vista a limitar a produção de resíduos, promovendo, nomeadamente, as tecnologias «limpas» e os produtos recicláveis e reutilizáveis (v. quarto considerando da Directiva 91/156). Particularmente, o

artigo 5.°, na sua versão original, determinava que os Estados-Membros estabelecerão ou designarão «a ou as autoridades competentes encarregadas, numa determinada zona, de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as operações de eliminação dos resíduos».

4. Mais especificamente, o artigo 6.° determinava na sua versão original que:

«A ou as autoridades competentes mencionadas no artigo 5.° devem estabelecer, logo que possível, um ou vários planos referentes, nomeadamente:

— aos tipos e à quantidade de resíduos a eliminar,

— às prescrições técnicas gerais,

— aos locais apropriados para a eliminação,

— a todas as disposições especiais que digam respeito a determinados resíduos.

Esse ou esses planos podem incluir, por exemplo:

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

— a estimativa dos custos das operações de eliminação,

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

5. Quanto ao prazo para a transposição da Directiva 45/442, o artigo 13.°, na sua versão original, determinava:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para darem cumprimento à presente directiva no prazo de vinte e quatro meses a contar da sua notificação e desse facto informarão imediatamente a Comissão.»

6. Essa notificação ocorreu em 18 de Julho de 1975.

7. Após as alterações introduzidas pela Directiva 91/156, o artigo 6.° da Directiva 75/442, passou a dispor que:

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

8. Por sua vez, o artigo 7.°, n.° 1 da Directiva 75/442, na redacção resultante das alterações introduzidas pela Directiva 91/156, determina presentemente que:

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

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

— normas técnicas gerais,

— disposições especiais relativas a resíduos específicos,

— locais ou instalações apropriados para eliminação.

Esses planos podem abranger, por exemplo:

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

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

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

9. Quanto ao prazo para a transposição da Directiva 91/156, o artigo 2.°, n.° 1, primeiro parágrafo, dispõe que:

«Os Estados-Membros adoptarão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva o mais tardar em 1 de Abril de 1993. Desse facto informarão imediatamente a Comissão.»

10. Recordamos igualmente que, nos termos do artigo 1.°, alínea a), da Directiva 75/442, na redacção da Directiva 91/156, entende-se por «resíduo»:

«Quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou obrigação de se desfazer.

A Comissão [...] elaborará, o mais tardar em 1 de Abril de 1993, uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do anexo I. Essa lista será reanalisada periodicamente e, se necessário, revista de acordo com o mesmo procedimento.»

11. Com base nessa disposição, a Comissão adoptou, em 20 de Dezembro de 1993, a Decisão 94/3/CE que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1.° da Directiva 75/442 (JO L 5, p. 15). Essa lista denomina-se «Catálogo Europeu de Resíduos».

2. A Directiva 91/689

12. A Directiva 91/689 tem por objectivo a aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre a gestão controlada dos resíduos perigosos (v. artigo 1.°, n.° 1). O artigo 6.°, n.° 1, dispõe que:

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

13. Conforme previsto no artigo 10.°, n.° 1, da Directiva 91/689, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Directiva 94/31/CE do Conselho, de 27 de Junho de 1994 (JO L 168, p. 28),

«Os Estados-Membros adoptarão e publicarão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva antes de 27 de Junho de 1995. Do facto informarão imediatamente a Comissão.»

14. É necessário acrescentar que, em aplicação do n.° 4 do artigo 1.° da Directiva 91/689, o Conselho adoptou, em 22 de Dezembro de 1994, a Decisão 94/904/CE, que estabelece uma lista de resíduos perigosos (JO L 356, p. 14).

15. Recordamos, em seguida, que a Directiva 91/689 substituiu, por revogação, a

Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98). O artigo 12.°, n.° 1, desta última directiva dispunha que:

«As autoridades competentes estabelecerão e manterão em dia programas para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos. Estes programas contemplarão, nomeadamente:

— os tipos e quantidades de resíduos a eliminar;

— os métodos de eliminação;

— os centros de tratamento especializados, se necessário;

— os locais de depósito apropriados.

As autoridades competentes dos Estados-Membros podem incluir outros aspectos específicos, nomeadamente uma estimativa dos custos das operações de eliminação.»

16. Em relação ao prazo de transposição da Directiva 78/319, o artigo 21.°, n.° 1, determinava que:

«Os Estados-Membros porão em vigor as medidas necessárias para darem cumprimento à presente directiva no prazo de 24 meses a contar da data da sua notificação e desse facto informarão imediatamente a Comissão.»

17. Essa notificação ocorreu em 22 de Março de 1978.

3. A Directiva 94/62

18. A Directiva 94/62 tem por objecto «a harmonização das disposições nacionais respeitantes à gestão de embalagens e de resíduos de embalagens a fim de, por um lado, prevenir e reduzir o seu impacte no ambiente, em todos os Estados-Membros, assim como em países terceiros, assegurando assim um elevado nível de protecção do ambiente, e, por outro lado, garantir o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na Comunidade» (v. artigo 1.° n.° 1).

19. O artigo 14.° da Directiva 94/62, intitulado «Planos de gestão», dispõe que:

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

20. Por força do artigo 22.°, n.° 1, da Directiva 94/62, «os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva antes de 30 de Junho de 1996. Desse facto informarão imediatamente a Comissão».

B — *A legislação nacional*

21. As medidas de transposição comunicadas à Comissão pela República Francesa, que estavam em vigor no termo do prazo fixado no parecer fundamentado de 5 de Agosto de 1998, encontram-se na Lei n.° 75-633, de 15 de Julho de 1975, relativa à eliminação dos resíduos e à recuperação de materiais [loi relative à l'elimination des déchets et à la récupération des matériaux; Journal officiel de la République française (JORF) de 16 de Julho de 1975, p. 7279], alterada e completada pelas Leis n.° 92-646, de 13 de Julho de 1992, relativa à eliminação de resíduos e às instalações classificadas para a protecção do meio ambiente (loi relative à l'elimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement; JORF de 14 de Julho de 1992, p. 9461), e n.° 95-101, de 2 de Fevereiro de 1995, relativa ao reforço da protecção do meio ambiente (loi relative au reforcement de la protection de l'environnement; JORF de 3 de Fevereiro de 1995, p. 1840; a seguir «Lei n.° 75-633»).

22. O artigo 10.°, primeiro parágrafo, da Lei n.° 75-633 determina que:

«O Ministro do Ambiente deve elaborar planos nacionais de eliminação para determinadas categorias de resíduos cuja lista é elaborada por Decreto [...] em função do seu grau de perigosidade ou das suas particularidades de tratamento e armazenamento» [2].

23. Nos termos do artigo 10-1, primeiro parágrafo, da Lei n.° 75-633:

«Cada região deve estar coberta por um plano regional ou inter-regional de eliminação dos resíduos industriais especiais.»

2 — Tradução não oficial, como para as disposições nacionais que seguem.

24. O artigo 10-2, primeiro parágrafo, da Lei n.º 75-633 dispõe que:

«Cada departamento deve estar coberto por um plano departamental ou interdepartamental de eliminação dos resíduos domésticos e dos outros resíduos mencionados no artigo L.373-3 do Código Comunal.»

25. Essas disposições legislativas foram concretizadas posteriormente pelos Decretos n.º 93-139, de 3 de Fevereiro de 1993, relativo aos planos de eliminação dos resíduos domésticos e assimilados (décret relatif aux plans d'elimination des déchets ménagers et assimilés; JORF de 4 de Fevereiro de 1993, p. 1874), e n.º 93-140, de 3 de Fevereiro de 1993, relativo aos planos de eliminação dos resíduos diversos dos domésticos e assimilados (décret relatif aux plans d'elimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés; JORF de 4 de Fevereiro de 1993, p. 1875).

26. Estes decretos foram posteriormente substituídos pelo Decreto n.º 96-1008, de 18 de Novembro de 1996, relativo aos planos de eliminação dos resíduos domésticos e assimilados (décret relatif aux plans d'elimination des déchets ménagers et assimilés; JORF de 24 de Novembro de 1996, p. 17138; a seguir Decreto «n.º 96-1008»), e pelo Decreto n.º 96-1009, de 18 de Novembro de 1996, relativo aos planos de eliminação dos resíduos industriais especiais (décret relatif aux plans d'elimination des déchets industriels spéciaux; JORF de 24 de Novembro de 1996, p. 17140). Entre as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 96-1008, inclui-se a obrigação de prever, nos planos de eliminação dos resíduos domésticos e assimilados, a indicação das soluções adoptadas para a eliminação dos resíduos de embalagens.

III — Análise

27. Pela presente acção, a Comissão acusa a República Francesa de incumprimento às Directivas 75/442 (na sua versão alterada), 91/689 e 94/62 devido às persistentes lacunas dos planos de gestão dos resíduos, tanto do ponto de vista da cobertura geográfica como material, bem como devido à inexistência, nos ditos planos, de um capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens. Analisaremos separadamente, e por ordem, as três críticas.

A — *Quanto às lacunas da cobertura geográfica dos planos de gestão*

1. Introdução

28. Em primeiro lugar, a Comissão afirma, baseando-se nas informações fornecidas pelas próprias autoridades francesas, que, no momento em que intentou a sua acção, 11 dos 100 departamentos e 6 das 26 regiões francesas ainda não dispunham de um plano de gestão dos resíduos, embora os prazos para a transposição da Directiva 75/442, alterada pela Directiva 91/156, e da Directiva 91/689 tivessem expirado, respectivamente, em 1 de Abril de 1993 (mas já originariamente em 18 de Julho de 1977) e em 27 de Junho de 1995.

29. Por seu lado, o Governo francês reconhece a procedência da observação, pelo menos em relação a uma dúzia de departamentos e quatro regiões; mas contesta que a inexistência de plano constitua uma violação dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 (na redacção dada pela Directiva 91/156) e 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689, e isto por uma série de motivos relacionados com o carácter, por assim dizer, «variável» do prazo imposto aos Estados-Membros para dar cumprimento às ditas directivas, às dificuldades encontradas pelas autoridades francesas na elaboração desses planos e com o facto de, no momento da transposição, o legislador nacional ter proposto objectivos mais ambiciosos do que os previstos pelas directivas controvertidas.

2. A questão do cumprimento do prazo na transposição das directivas

30. Comecemos pelo primeiro ponto, quer dizer, pela questão do cumprimento do prazo na execução das directivas.

31. Segundo o Governo francês, o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 (bem como o artigo 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689, para o qual remete) não impõe a realização dos planos de gestão no prazo fixado para a transposição dessas directivas. As disposições já referidas, sustenta o governo demandado, apenas impõem às autoridades nacionais competentes a obrigação de elaborar, «logo que possível», um ou mais planos de gestão, sem que isso implique necessariamente a cobertura total do território nacional dentro do dito prazo. Para que as directivas em questão possam considerar-se transpostas no prazo basta, assim, que as autoridades nacionais façam prova de ter agido, no prazo previsto e com a diligência necessária, na preparação das medidas necessárias à obtenção do resultado pretendido, a saber, que tenham definido o quadro regulamentar da matéria, empreendido os trabalhos técnicos e organizado o necessário à posterior elaboração dos planos.

32. Tal não é, todavia, a opinião da Comissão, segundo a qual a expressão «logo que possível» não pode ser interpretada de modo a diferir a aplicação das directivas. Estas impuseram prazos precisos, «o mais tardar», que os Estados-Membros deveriam cumprir integralmente. Não basta, então, que os Estados-Membros tenham feito prova de diligência ao iniciar os procedimentos previstos e preparar as formalidades necessárias; visto que as directivas impõem uma obrigação de resultado, é esse resultado que os Estados-Membros devem garantir nos prazos previstos para a transposição. Além disso, a Comissão salientou na audiência que a expressão «logo que possível» quer provavelmente contemplar, neste caso, a eventual superveniência de dificuldades imprevistas (por exemplo, a necessidade de uma revisão dos planos ou de remediar a sua anulação judicial) que poderiam justificar um atraso

na transposição integral de uma directiva, sob reserva, contudo, da obrigação das autoridades nacionais de actuarem o mais depressa possível no sentido pretendido pela directiva. Em todo caso, conclui a Comissão, nem mesmo uma interpretação ampla dessa expressão poderia justificar um incumprimento como o da República Francesa, que ainda hoje perdura, apesar do longo lapso de tempo decorrido desde o vencimento do prazo de transposição das directivas em questão.

33. Pela nossa parte, observamos, em primeiro lugar, que a expressão controvertida não só não é das mais claras, como também não é das mais frequentes na prática Comunitária, e ainda o é menos nos termos adoptados pelas directivas em questão. Com efeito, se as já pouco numerosas disposições comunitárias que a utilizam (na sua maioria a propósito de obrigações de transmissão de dados e de informações) a fazem geralmente seguir de uma fórmula inequívoca «e o mais tardar em...» [3], muito mais raros são os casos em que a expressão se apresenta de modo completamente isolado e sem outras precisões, exactamente como nas directivas em questão [4].

34. Isso apenas acentua, evidentemente, a ambiguidade intrínseca da expressão no contexto dessas directivas e a sua aparente contradição com as disposições que fixam prazos precisos para a sua transposição; uma ambiguidade que, com toda a probabilidade, remonta a um desses compromissos que marcam frequentemente, nas instâncias comunitárias, as negociações para a adopção de directivas tão complexas, como o parece igualmente confirmar a comparação com a proposta da Comissão que está na origem da Directiva 75/442, na qual, efectivamente, não se encontra qualquer vestígio dessa expressão [5]. Em todo o caso, é também por esse motivo que nos parece oportuno evitar qualquer pretensão de efectuar, quanto a esse ponto, uma análise de alcance geral e, pelo contrário, circunscrever a interpretação da expressão ao seu contexto específico, como, de resto, sugeriu a própria Comissão.

35. Assim sendo, e voltando às duas teses em presença, devemos dizer que, embora

3 — V., por exemplo, artigo 1.°, n.° 5, da Directiva 98/93/CE do Conselho, de 14 de Dezembro de 1998, que altera a Directiva 68/414/CEE, que obriga os Estados-Membros da CEE a manterem um nível mínimo de existências de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos (JO L 358, p. 100); artigo 7.°, n.° 3, terceiro travessão, da Directiva 1999/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Fevereiro de 1999, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos alimentos e ingredientes alimentares tratados por radiação ionizante (JO L 66, p. 16); e artigo 12.° da Directiva 2000/26/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Maio de 2000, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao seguro de responsabilidade civil relativo à circulação de veículos automóveis e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE do Conselho (Quarta Directiva sobre o seguro automóvel) (JO L 181, p. 65).

4 — V., por exemplo, artigo 1.°, n.° 2, da Directiva 1999/97/CE da Comissão, de 13 de Dezembro de 1999, que altera a Directiva 95/21/CE relativa à aplicação, aos navios que escalem os portos da Comunidade ou naveguem em águas sob a jurisdição dos Estados-Membros, das normas internacionais respeitantes à segurança da navegação, à prevenção da poluição e às condições de vida e de trabalho a bordo dos navios (inspecção pelo Estado do porto) (JO L 331, p. 67), e artigo 12.°, n.° 4, da Directiva 2000/29/CE do Conselho, de 8 de Maio de 2000, relativa às medidas de protecção contra a introdução na Comunidade de organismos prejudiciais aos vegetais e produtos vegetais e contra a sua propagação no interior da Comunidade (JO L 169, p. 1).

5 — V. artigo 10.° da proposta de directiva do Conselho, relativa à eliminação de resíduos (JO 1974, C 142, p. 6).

em diversos graus e por motivos opostos, ambas nos deixam perplexos. A da Comissão revela-se, com efeito, demasiado redutora, porque se retirarmos as consequências lógicas, somos levados a concluir que a expressão em questão deveria considerar-se não escrita. Parece-nos, em contrapartida, que o uso desta expressão aqui, e não noutro lugar, tem que significar algo; de resto, a Comissão reconheceu que dela resulta uma certa tolerância em relação às dificuldades eventualmente encontradas pelas autoridades nacionais, mesmo que, em seguida, nos exemplos que forneceu, e principalmente na aproximação geral que se seguiu, tenha limitado demasiado o seu âmbito de aplicação. Por sua vez, a tese francesa parece-nos excessiva no sentido oposto, porque, pelo menos para o que aqui nos interessa, conduz, em definitivo, à neutralização da regra do prazo de transposição das directivas: tanto porque torna esse prazo variável e incerto, substituindo-o por um termo indefinido, como o faz variar de um Estado para outro, em detrimento da uniformidade de aplicação das directivas.

36. Importa recordar, pelo contrário, que a fixação de um prazo para a transposição de uma directiva destina-se a garantir a segurança e a uniformidade da sua aplicação em todos os Estados-Membros e que, portanto, apenas se poderia prescindir dele em casos excepcionais e baseando-se em motivos precisos [6]. De resto, se fosse necessário uma confirmação da conclusão evidente que precede, bastaria recordar que é justamente por causa da falta da transposição das directivas em questão nos prazos previstos que a Comissão instaurou vários processos de incumprimento aos Estados-Membros e que esses processos, à parte dos ainda em curso [7] ou já terminados dando ganho de causa à Comissão [8], se concluíram todos com decisões desfavoráveis ao Estado demandado [9]. É verdade que em nenhum dos processos instaurados até ao momento se colocou, como na presente instância, a questão da interpretação da expressão «logo que possível». Mas é igualmente verdade que nesses processos o Tribunal de Justiça sempre julgou severamente os atrasos dos Estados-Membros, sem nunca questionar o facto dessa expressão poder, de qualquer forma, influir na apreciação dos mesmos. Pelo contrário, o Tribunal afirmou muito claramente que o respeito «das obrigações mais específicas de estabelecer um plano de eliminação dos resíduos e de elaborar e manter em dia programas para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos, previstas respectivamente no artigo 6.° [actual artigo 7.°, n.° 1] da Directiva 75/442 e 12.° da Directiva 78/319 [equivalente ao artigo 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689] [...] constitui uma condição necessária para a realização plena dos objectivos» das ditas directivas [10], e considerou «grave» a falta de cumprimento dessas obrigações nos prazos fixados [11], mesmo quando se limita a uma parte

6 — V., por exemplo, acórdãos de 11 de Julho de 1985, Comissão/Itália (101/84, Recueil p. 2629, n.° 16); de 10 de Julho de 1990, Comissão/Alemanha (C-217/88, Colect., p. I-2879, n.° 33); e de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão (C-50/94, Colect., p. I-3331, n.° 39, onde figuram outras referências).

7 — V. processos Comissão/Irlanda, C-461/99; Comissão/Itália, C-466/99; Comissão/Reino Unido, C-35/00, e Comissão/Grécia, C-132/00, pendentes no Tribunal.

8 — V. processo Comissão/Luxemburgo (C-401/00) cancelado por despacho de 13 de Junho 2001, no seguimento da renúncia da Comissão.

9 — V. acórdãos de 13 de Dezembro de 1991, Comissão/Itália (C-33/90, Colect., p. I-5987); de 7 de Abril de 1992, Comissão/Grécia (C-45/91, Colect., p. I-2509); e de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, Colect., p. I-5047).

10 — Acórdão 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, já referido, n.° 95.

11 — *Ibidem*.

reduzida do território, como um vale [12] ou um único departamento [13].

37. Sendo assim, então que significado deve atribuir-se à expressão «logo que possível» visto que, se foi inserida em certas disposições das directivas examinadas, quaisquer que sejam os motivos ou o momento dessa inserção, dever-se-á todavia reconhecer-lhe um significado e uma função? Parece-nos que, para responder a esta questão, se impõe, com toda a evidência, uma primeira observação: a saber, que a margem de incerteza e a latitude induzidas por essa expressão estão ligadas à inegável complexidade das medidas que essas directivas exigem dos Estados-Membros e, especialmente, à consciência, que a própria Comissão parece partilhar, das dificuldades que normalmente acompanham a elaboração dos planos de gestão de resíduos para a totalidade do território nacional. Nessa perspectiva, pode-se então reter que a inserção da expressão nas directivas em questão se fundamenta na convicção de que é possível, até mesmo provável, que essas dificuldades se revelem particularmente importantes e obriguem os Estados-Membros a ter de dispor de um prazo mais longo. Todavia, se as directivas não previrem excepções relativas aos prazos para a sua transposição, deve-se deduzir que as referidas dificuldades não autorizam, em si mesmas, e não obstante a expressão controvertida, um deferimento automático desses prazos. Para que tal eventualidade possa, ao contrário, ser tomada em consideração sem dar lugar a abusos e, sobretudo, para que se possa conciliar com os princípios gerais e com a obrigação de transposição das directivas nos prazos, é evidentemente necessário que estejam reunidas condições muito precisas e rigorosas. Especialmente, é necessário, pelo menos em nossa opinião, que as dificuldades invocadas sejam importantes e que tenham um fundamento objectivo, que haja provas claras da diligência empregue pelas autoridades nacionais para cumprir com o máximo de zelo as obrigações previstas pela directiva, que a necessidade (ou o risco) de uma derrapagem seja comunicado o mais depressa possível à Comissão, que a situação seja controlada em conjunto com esta, recorrendo mesmo à sua colaboração, em conformidade com o princípio da cooperação leal e recíproca, e que o atraso seja contido dentro dos limites temporais estritamente necessários.

38. Todavia, se se admitir que esse pode ser o sentido e alcance da expressão «logo que possível», parece-nos então verdadeiramente difícil concluir que as condições indicadas se encontram satisfeitas no presente caso. Por importantes que queiramos considerar as dificuldades com que a República Francesa deparou e qualquer que seja a diligência que se lhe queira reconhecer na obrigação de transpor integralmente as directivas em questão, resta-nos o facto de que os atrasos acumulados, a esse respeito, são verdadeiramente excessivos e não podem justificar-se mesmo recorrendo à interpretação mais ampla da expressão em questão. Limitamo-nos a recordar que, a este respeito, para além das diferentes alterações introduzidas nas Directivas 75/442 e 78/319, os prazos para cumprimento das obrigações unívocas que estas sempre impuseram, venceram-se, respecti-

12 — Acórdão de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália (C-365/97, Colect., p. I-7773, n.os 69 e 70).

13 — Acórdão de 7 de Abril de 1992, Comissão/Grécia, já referido.

vamente, em 18 de Julho de 1977 e em 22 de Março de 1980; seja como for, os atrasos seriam igualmente excessivos, mesmo que apenas se queira atender ao período decorrido entre 1 de Abril de 1993 ou 27 de Junho de 1995 (prazos de transposição das Directivas 91/156 e 91/689) e o mês de Outubro de 1998 (fim do prazo de dois meses indicado no parecer fundamentado enviado à República Francesa em 5 de Agosto de 1998) [14].

3. Quanto às dificuldades encontradas pelas autoridades francesas

39. Por esse motivo, não nos podemos associar à crítica relativa à falta de bom senso que o governo demandado faz à Comissão ao pretender que todo o território francês já estava coberto por planos de gestão de resíduos quando o presente processo foi instaurado e ao não ter apreciado, em contrapartida, a diligência de que as autoridades nacionais fizeram prova, garantindo que 85% a 90% dos departamentos e das regiões dispunham de planos de gestão dos resíduos, após vários anos de esforços tendentes à transposição das Directivas 75/442 e 91/689. É ainda mais difícil associarmo-nos a essa crítica se tivermos em conta as severas posições da jurisprudência comunitária sobre a exigência da transposição plena e integral das directivas em causa [15] e os motivos que as inspiram, que partem da ideia que «as consequências do não respeito da obrigação resultante do artigo 4.°, primeiro parágrafo, da Directiva 75/442 alterada fazem correr o risco, pela própria natureza desta obrigação, de pôr em perigo a saúde humana e de agredir o ambiente mesmo numa parte reduzida do território de um Estado-Membro» [16].

40. Como já recordámos, o Governo francês sustenta igualmente que a infracção de que é acusado se justifica devido a uma série de dificuldades com que deparou, tais como a decisão da Região Midi-Pyrénées de proceder ela própria, em vez do governo central, à elaboração do plano regional, ou a particular complexidade técnica que apresenta a redacção dos planos relativos às ilhas (Córsega e Guadalupe) ou às regiões ultramarinas (Guiana) comparativamente com os planos das regiões da

14 — Não se deve esquecer, para melhor apreciar a procedência do argumento francês a propósito da pretensa falta de tempo para transpor as directivas controvertidas, que o Tribunal de Justiça por diversas vezes salientou que «os Governos dos Estados-Membros participam nos trabalhos preparatórios das directivas e devem, por isso, estar em condições de elaborar as disposições legislativas necessárias à sua execução no prazo fixado» (acórdão de 1 de Março de 1983, Comissão/Bélgica, 301/81, Recueil, p. 467, n.° 11).

15 — O Tribunal de Justiça julgou «considerável» um incumprimento dessas obrigações que se prolongou durante três anos (v. acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, já referido, n.os 26 e 98, referindo-se ao período que decorreu entre a entrada em vigor do Tratado UE e o parecer fundamentado da Comissão). Na mesma linha rigorosa, recordemos igualmente que o Tribunal de Justiça julgou insuficiente a simples adopção de uma disposição de ordem geral pela qual um Estado-Membro confia às regiões a tarefa de elaborar planos de eliminação de resíduos sem que sejam concretamente adoptados no prazo previsto de transposição (v. acórdão de 13 de Dezembro de 1991, Comissão/Itália, já referido, n.os 22 a 25, com referência tanto ao artigo 6.° da Directiva 75/442, como ao artigo 12.°, n.° 1, da Directiva 78/319, já revogada).

16 — Acórdão de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, já referido, n.° 70.

França metropolitana. Mesmo a falta de adopção de alguns planos departamentais seria devida, especialmente, a situações geográficas complexas (Paris) ou a decisões dos órgãos jurisdicionais.

41. À luz do que acabamos de dizer, não nos parece, todavia, que tais argumentações possam justificar atrasos tão importantes. Devemos lembrar, por outro lado, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, várias vezes confirmada, mesmo a propósito da transposição das directivas controvertidas, segundo a qual «para justificar o desrespeito pelas obrigações e prazos que constam das normas de direito comunitário, não pode um Estado-Membro invocar situações internas, como as dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário» [17]. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [18], as autoridades francesas apenas poderiam justificar o incumprimento ou a execução tardia se tivessem demonstrado a impossibilidade objectiva de executar as obrigações específicas impostas pelas Directivas 75/442 e 91/689, mas não nos parece que as dificuldades invocadas no caso vertente se apresentem como casos de impossibilidade objectiva, nem, de resto, que essas autoridades as tenham considerado como tais.

4. Quanto aos objectivos do legislador francês

42. Finalmente, sempre na tentativa de justificar o atraso em questão, o Governo francês salienta que o legislador nacional propôs objectivos mais ambiciosos do que os prosseguidos pelas Directivas 75/442 e 61/689, procurando em especial antecipar a transposição da Directiva 1999/31/CE [19] relativamente ao termo oficial de 16 de Julho de 2001 (v. artigo 16.°, n.° 1).

43. Todavia, essa tese também não nos parece convincente. Se é efectivamente verdade que são numerosas as directivas de harmonização parcial que permitem expressamente aos Estados-Membros adoptar disposições nacionais mais completas ou mais rigorosas do que aquelas que constituem o objecto da transposição, isso não justifica, naturalmente, eventuais atrasos na obtenção do resultado pretendido pelas directivas. Efectivamente, para além de confirmar claramente e severamente os princípios, bem conhecidos, da obrigação de transpor no prazo uma directiva, a jurisprudência do Tribunal de Justiça igualmente esclareceu que quando as instituições comunitárias procedem a sucessivas alterações de uma directiva, os Estados-Membros não podem atrasar a transposição dessa

17 — Acórdão de 7 de Abril de 1992, Comissão/Grécia, já referido, n.° 21, proferido num processo que tinha precisamente por objecto as obrigações de elaborar planos de eliminação de resíduos previstos no artigo 6.°, da Directiva 75/442, na sua versão original, e no artigo 12.°, n.° 1, da Directiva 78/319; v., também, acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, já referido, n.° 70 e, a propósito de «dificuldades técnicas» na aplicação de uma directiva, acórdão de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-71/97, Colect., p. I-5991, n.° 15).

18 — V., nesse sentido, nomeadamente, acórdão de 25 de Maio de 2000, Comissão/Bélgica (C-307/98, Colect., p. I-3933, n.° 54, onde figuram outras referências).

19 — Directiva do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO L 182, p. 1).

directiva para proceder à transposição conjunta de todas [20].

44. Portanto, para se chegar a uma conclusão sobre a primeira acusação formulada pela Comissão, consideramos que, não tendo ainda procedido à elaboração dos planos de gestão dos resíduos para a totalidade do seu território, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, alterada, e 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689.

B — *Quanto às lacunas da cobertura material dos planos de gestão*

1. Quanto à insuficiência dos elementos sobre os quais o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se

45. Abordando agora o mérito da segunda crítica formulada pela Comissão contra a República Francesa na presente instância, é necessário partir das observações relativas às lacunas materiais dos planos de gestão. Quanto a esse ponto, aliás o governo demandado suscitou uma excepção de carácter preliminar baseada numa pretensa insuficiência das indicações fornecidas na acção proposta pela Comissão, a propósito dos elementos de direito e de facto necessários para que o Tribunal de Justiça se pronuncie. Segundo o referido governo, com efeito, as críticas da Comissão eram motivadas por dúvidas vagas sobre a exaustividade da cobertura material dos planos de gestão e não cumpriam a obrigação de «indicar [...] as acusações exactas sobre as quais o Tribunal se deve pronunciar, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de facto e de direito em que essas acusações se basearam» [21].

46. Devemos contudo lembrar que a primeira a denunciar a falta de informações foi a Comissão, que alegou que as transmitidas pelo governo demandado, no decurso da fase pré-contenciosa do presente processo, não lhe facilitaram a tarefa de verificar se a totalidade dos resíduos objecto das directivas em questão tinha sido, efectivamente, tomada em consideração nos planos de gestão já elaborados pela República Francesa. Em particular, a Comissão invocou o facto de as disposições nacionais, que lhe foram comunicadas, fazerem referência a noções de resíduos próprias do direito francês, cujo alcance material não está sequer definido; por consequência, a Comissão não as pôde comparar com as noções correspondentes das directivas e, especialmente, não pôde verificar se algumas categorias de resíduos, e quais, permaneciam ainda excluídas dos

20 — V. acórdão de 1 de Junho de 1995, Comissão/Itália (C-182/94, Colect., p. I-1465, n.° 6). No mesmo sentido, v. acórdão de 10 de Maio de 2001, Comissão/Países Baixos (C-152/98, p. I-3463, n.° 21), a propósito de uma mudança da política da Comunidade em matéria de luta contra a poluição do meio aquático, que se concretizou em directivas posteriores àquela cuja falta de transposição dentro dos prazos impostos a Comissão criticou.

21 — Acórdão de 31 de Março de 1992, Comissão/Dinamarca (C-52/90, Colect., p. I-2187, n.° 17), onde figuram outras referências.

planos de gestão nacionais, embora cobertas pela legislação comunitária. Daí resulta a decisão de acusar a República Francesa de falta de exaustão material dos ditos planos, corroborando a acusação com argumentos que apenas incidem sobre determinadas categorias de resíduos, mas exprimindo a dúvida de que poderia estender-se a outros casos.

47. Cremos que a acusação da Comissão é procedente, não apenas porque são inegáveis os atrasos com que a República Francesa lhe comunicou as disposições de aplicação das Directivas 75/442 e 91/689, algumas das quais, como veremos, foram mesmo assinaladas no decurso da presente instância. O facto é que, na realidade, nem no parecer fundamentado, nem na petição, as dúvidas formuladas pela Comissão esgotam a fundamentação das acusações formuladas contra o governo demandado, antes se destinando a servir de premissas à escolha da Comissão de seleccionar, como prova da infracção, apenas três categorias de resíduos relativamente aos quais os elementos disponíveis permitem comentar adequadamente as informações. Portanto, o facto de, em presença de informações julgadas inadequadas em relação às obrigações impostas pela directiva [22], a Comissão se ter limitado a exprimir o receio que esses três casos não sejam isolados, não prejudica de modo algum, em nossa opinião, a admissibilidade da segunda crítica do recurso.

22 — Quanto às obrigações de comunicação das medidas de transposição das directivas controvertidas, v. artigos 7.°, n.° 2, e 16.°, n.° 1, da Directiva 75/442, alterada, artigo 2.°, n.° 2, da Directiva 91/156 e artigos 8.°, n.° 1, e 10.°, n.°s 1 e 3, da Directiva 91/689.

2. Quanto ao mérito da crítica: premissa

48. Como acabamos de ver, para imputar à França as lacunas da cobertura material dos planos de gestão, em violação dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, alterada, e 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689, a Comissão toma como referência três categorias de resíduos: os policlorobifenilos (a seguir «PCB»), os resíduos de actividades médicas e os resíduos domésticos especiais.

49. O Governo francês replica, em primeiro lugar, com uma observação de carácter geral. Com efeito, sustenta que deu cumprimento às disposições das directivas controvertidas, individualizando diferentes categorias de resíduos que cobrem integralmente todos os resíduos objecto das directivas comunitárias. Embora a técnica escolhida seja um tanto invulgar, dado que procedeu nos seguintes termos:

— Para alguns resíduos, como os «resíduos domésticos e assimilados» e «resíduos industriais especiais» forneceu uma definição numa circular ministerial de 1 de Março de 1994 (apresentada, de resto, apenas durante do presente processo), na qual igualmente se impuseram algumas directrizes relativas à elaboração dos planos de gestão regionais e departamentais;

— Mais geralmente, pelo Decreto n.º 97-157, de 15 de Maio de 1997, relativo à classificação dos resíduos perigosos (décret relatif à la classification des déchets dangereux; JORF de 23 de Maio de 1997, p. 7764; a seguir «Decreto n.º 97-157» também apresentado apenas no decurso do processo), previu-se a elaboração de uma classificação completa de resíduos perigosos, ainda que sob a forma de uma simples enumeração destes (anexo II do Decreto n.º 97-157) e, portanto, sem qualquer disposição específica relativamente à sua gestão. Todavia, se bem compreendemos, o Governo francês entende ter fixado, deste modo, um ponto de referência preciso para a elaboração dos planos de gestão desprovidos de indicações específicas quanto aos resíduos perigosos, permitindo a extensão desses planos a todos os resíduos previstos pelas directivas examinadas.

50. Não existem, portanto, conclui a República Francesa, categorias residuais de resíduos que escapariam às disposições dos planos de gestão, de modo que as obrigações impostas pelas directivas teriam sido inteiramente executadas.

51. A Comissão limitou-se a salientar que o Governo francês só agora lhe apresentou uma definição de algumas categorias de resíduos e que, em todo o caso, apesar dessas informações, a técnica legislativa escolhida por esse governo não lhe permite determinar, com certeza, se as categorias de resíduos, tidas em conta nos planos de gestão já existentes, garantem efectivamente a cobertura requerida pela legislação comunitária.

52. Com efeito, mesmo abstraindo do facto de as disposições francesas, já referidas, terem sido comunicadas com um atraso importante, o seu conteúdo não parece ser capaz de dissipar as dúvidas da Comissão. Mas, fora isso, parece-nos que a técnica escolhida pelo Governo francês para transposição das directivas controvertidas é discutível. Efectivamente, como a própria Comissão salientou, a escolha de transpor as directivas em causa através de uma simples circular ministerial suscita, pelo menos, perplexidade, sobretudo à luz da jurisprudência conhecida do Tribunal de Justiça, segundo a qual, na transposição de uma directiva, os Estados-Membros devem definir, no referido domínio, um quadro legal preciso, que torne a ordem jurídica nacional conforme às disposições da directiva [23], de tal modo que não subsista qualquer dúvida ou ambiguidade, não apenas quanto ao conteúdo da legislação nacional aplicável e à sua conformidade à directiva, mas também em relação ao valor formal dessa legislação e à sua adequação para servir de base jurídica apropriada para regulamentar o sector. É assim que, por exemplo, para assegurar uma correcta transposição da directiva, não basta uma simples prática ou uma circular administrativa, dado que, ao contrário das fontes

23 — V., por exemplo, acórdãos de 15 de Março de 1990, Comissão/Países Baixos (C-339/87, Colect., p. I-851, n.º 25); de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha (C-59/89, Colect., p. I-2607, n.º 28); e de 22 de Abril de 1999, Comissão/Reino Unido (C-340/96, Colect., p. I-2023, n.º 27).

normativas autênticas, não oferecem garantia em termos de estabilidade, obrigatoriedade e publicidade [24].

53. Por outro lado, a técnica de transposição que consiste em adoptar um decreto ministerial contendo uma simples enumeração de resíduos perigosos para poder, em seguida, utilizá-la para elaboração de planos de gestão, que não têm expressamente em conta essa categoria de resíduos, também não nos parece satisfatória. E isso porque, como salienta a Comissão na réplica, é justamente nos planos de gestão que é preciso encontrar todas as indicações necessárias para determinar os tipos de resíduos a que esses planos se aplicam, de modo a permitir à Comissão verificar a exaustão da sua cobertura material [25].

54. Dito isto, passemos agora ao exame específico das acusações que têm por objecto essas três categorias de resíduos mencionadas pela Comissão.

3. Os policlorobifenilos («PCB»)

55. A Comissão sustenta que 22 das 26 regiões francesas, ou seja, a quase totalidade, não dispõe de plano de gestão relativo aos PCB. A República Francesa não nega que essa era a situação em Outubro de 1998, quer dizer, no fim do prazo indicado no parecer fundamentado. Todavia, depois de ter salientado que, em Novembro de 1999, o número de regiões desprovidas de plano estava reduzido a 12, o governo demandado responde que essa lacuna persistente não constitui uma infracção à Directiva 91/689, na medida em que, aos planos regionais, que não têm expressamente em conta os PCB, seriam aplicáveis as disposições do Decreto n.º 97-157, que contém uma lista completa dos resíduos perigosos [26]. Em todo o caso, na sua opinião, seria doravante inútil proceder à revisão dos restantes planos de gestão regionais, dado que estava em curso a elaboração de um plano nacional de descontaminação e/ou de eliminação dos aparelhos contendo PCB, em aplicação da Directiva 96/59/CE do Conselho, de 16 de Setembro de 1996, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e dos policlorotrife-

24 — Entre vários outros, v. acórdãos de 2 de Dezembro de 1986, Comissão/Bélgica (239/85, Colect., p. 3645, n.º 7); de 17 de Outubro de 1991, Comissão/Alemanha (C-58/89, Colect., p. I-4983, n.º 13); de 10 de Dezembro de 1991, Comissão/Grécia (C-306/89, Colect., p. I-5863, n.º 19); e de 20 de Março de 1997, Comissão/Alemanha (C-96/95, Colect., p. I-1653, n.º 38).

25 — Recordemos que o artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 75/442, alterada, determina que «[...] as autoridades competentes [...] devem estabelecer [...] um ou mais planos de gestão de resíduos. Esses planos incidirão nomeadamente sobre:
— o tipo, a quantidade e a origem dos resíduos a aproveitar ou a eliminar,
— normas técnicas gerais,
— disposições especiais relativas a resíduos específicos,
— locais ou instalações apropriadas para eliminação.
Esses planos podem abranger, por exemplo:
— as pessoas singulares ou colectivas habilitadas a proceder à gestão dos resíduos,
— as estimativas dos custos das operações de aproveitamento ou eliminação,
— as medidas susceptíveis de incentivar a racionalização da recolha, triagem e do tratamento dos resíduos».

26 — Não há dúvida que os PCB devem ser considerados resíduos perigosos, visto que são expressamente mencionados no ponto 10 do anexo I.A da Directiva 91/689.

nilos (PCB e PCT) (JO L 243, p. 31; a seguir «Directiva 96/59»). Efectivamente, por força do artigo 11.°, n.° 1, dessa directiva, os Estados-Membros adoptarão planos de descontaminação e/ou de eliminação dos aparelhos inventariados e dos PCB que contenham, o mais tardar em 16 de Setembro de 1999.

56. Poderíamos limitarmo-nos a referir que o próprio Governo francês admite que, ainda hoje, nem todas as regiões dispõem de um plano de gestão dos PCB e daí deduzir que, só por esse facto, deveria considerar-se procedente a acusação da Comissão relativa a essa categoria de resíduos. Mesmo assim, querendo ser exaustivos, analisaremos também agora, brevemente, os outros argumentos invocados pelo Governo francês.

57. Quanto ao argumento segundo o qual aos planos regionais que não têm expressamente em conta os PCB são aplicáveis as disposições do Decreto n.° 97/157, que contêm uma lista completa de resíduos perigosos (incluindo os PCB), já afirmámos que essa técnica legislativa não pode considerar-se satisfatória, porque limita-se, em substância, a efectuar um reenvio genérico, quando o artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 (para o qual remete o artigo 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689) obriga a que sejam fornecidas nos próprios planos de gestão indicações precisas a propósito desses resíduos, como para todos os outros resíduos.

58. Seguidamente, no que respeita à pretensa inutilidade da transposição da Directiva 91/689, no seguimento da adopção da Directiva 96/59, devemos assinalar, com a Comissão, que a directiva 91/689 menciona expressamente os PCB e, por conseguinte, não se poderia abstrair deles no momento da transposição dessa directiva; que as duas directivas impõem prazos de transposição distintos e que a Comissão ainda não recebeu do Governo francês qualquer notícia a propósito da transposição da Directiva 96/59; que, em todo o caso, esta última não autoriza nenhuma derrogação relativamente à transposição da Directiva 91/689; que o facto do artigo 11.° da Directiva 96/59 determinar que os Estados-Membros devem elaborar programas e planos de descontaminação, recolha e/ou de eliminação dos aparelhos que contenham PCB não justifica a falta de planos de gestão das substâncias que os contenham e, finalmente, que, em todo o caso, não se pode justificar o atraso na transposição de uma directiva (a Directiva 91/689 deveria ter sido transposta em 27 de Junho de 1995) invocando os trabalhos em curso para transposição de outra directiva (no caso vertente, a Directiva 96/59).

59. Portanto, na nossa opinião, deve considerar-se procedente a acusação relativa aos PCB.

4. Os resíduos de actividades médicas

60. Segundo a Comissão, o próprio Governo francês reconhece existirem ainda cinco regiões, entre as que já dispõem de um plano de gestão de resíduos, cujos planos não cobrem os resíduos de actividades médicas. Outras seis regiões estariam, em contrapartida, cobertas por «esquemas de eliminação de resíduos hospitalares», objecto de uma circular ministerial de 21 de Setembro de 1990, convidando as regiões a equiparem-se para a eliminação de resíduos hospitalares e fornecendo-lhes indicações gerais relativas aos métodos e instrumentos a empregar para o efeito. A Comissão lembra, porém, que esses «esquemas» ainda não lhe foram comunicados pelas autoridades francesas e que, por isso, não está em condições de apreciar a sua conformidade com as prescrições da legislação comunitária, tanto mais que essas autoridades tinham previsto substituir os ditos «esquemas» por «planos». Além disso, a Comissão manifesta sérias reservas quanto às garantias de conformidade às exigências da Directiva 75/442 que a circular ministerial pode oferecer. Daí conclui que a República Francesa também não teria satisfeito as obrigações que lhe incumbem por força das directivas controvertidas nas seis regiões cobertas pelos ditos «esquemas».

61. O Governo francês não contesta que em cinco regiões ainda não existe plano de gestão para a categoria de resíduos em causa, mas salienta, uma vez mais, que, dado o uso da expressão «logo que possível» no artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442, a expiração do prazo de transposição desta última não implicava o seu incumprimento. Quanto às seis regiões cobertas pelos «esquemas territoriais de eliminação de resíduos hospitalares», o Governo francês sustenta que, por força da referida circular, os ditos esquemas são equivalentes aos planos de gestão já elaborados por outras regiões, em conformidade com os artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 e 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689. Em todo o caso, mesmo admitindo não os ter comunicado no prazo, o mesmo governo considera não ser admissível criticar os ditos «esquemas» antes de a Comissão os ter examinado.

62. Cremos não ter de nos deter nas acusações relativas às cinco primeiras regiões, dado que é o próprio governo demandado que admite o atraso e não nos parece que o possa justificar invocando a expressão «logo que possível», dado o que dissemos anteriormente a esse respeito (n.^{os} 33 a 39, *supra*). Em contrapartida, quanto às seis regiões que estariam cobertas pelos «esquemas territoriais de eliminação de resíduos hospitalares», confirmamos as reservas já expressas, *supra,* e partilhadas pela Comissão, sobre o recurso a uma simples circular ministerial para dar às regiões instruções quanto à futura adopção dos ditos «esquemas». Mesmo admitindo, apesar de tudo, que estes existem efectivamente, embora nunca notificados à Comissão, observamos que a circular em questão não contém nenhuma indicação relativa aos prazos nos quais os planos deveriam ser elaborados; com efeito, limita-se a determinar que, no caso do quadro territorial da região não ser o mais adequado, os prefei-

tos das regiões podem decidir, em colaboração com os prefeitos dos departamentos, que os trabalhos de preparação dos esquemas em questão sejam efectuados, pelo menos em parte, a nível departamental, o que se entende como uma confirmação ulterior da inadequação da circular para a plena aplicação das directivas.

63. Finalmente, quanto à objecção que o Governo francês levanta contra a afirmação da Comissão segundo a qual esses esquemas não equivaleriam aos planos de gestão de resíduos previstos pelas directivas comunitárias controvertidas, basta-nos observar que a circular ministerial refere apenas os «resíduos hospitalares», enquanto o anexo A.1 da Directiva 91/689 faz referência a categorias mais amplas de resíduos de actividades médicas, incluindo (justamente, além dos «resíduos de hospitais»), igualmente os «[resíduos] de outras actividades médicas» (n.° 1) e os «produtos farmacêuticos, medicamentos e produtos veterinários» (n.° 2). Em resumo, pelo menos do ponto de vista do âmbito de cobertura material, os esquemas (se existem) não parecem ter o mesmo alcance que os planos de gestão objecto da Directiva 91/689.

64. Por consequência, deve considerar-se procedente a crítica da Comissão relativa à categoria dos resíduos de actividades médicas.

5. Os resíduos domésticos especiais

65. Finalmente, no que diz respeito aos resíduos domésticos especiais, a Comissão entende que o método de transposição escolhido pelo legislador francês, segundo o qual essa categoria pode ser afastada pelos planos de gestão regionais e remetida aos departamentais ou, em alternativa, que os resíduos domésticos especiais podem ser objecto, ao mesmo tempo, de um plano regional e de um plano departamental, não é satisfatório. Com efeito, refere a requerente, 18 departamentos ainda não dispõem de planos de gestão, nem a nível regional nem a nível departamental.

66. A República Francesa replica que a presente crítica constitui, em parte, uma repetição da primeira, na medida em que 15 desses 18 departamentos foram já mencionados pela recorrente para demonstrar as lacunas da cobertura *geográfica* dos planos de gestão. Quanto aos três restantes, quer dizer, os relativos aos departamentos de L'Oise, de La Haute-Loire e do Puy de Dôme, o governo demandado salienta que o projecto de um plano de gestão para o primeiro deles foi adoptado pelo prefeito em 19 de Outubro de 1999 (e portanto, em todo o caso, numa data posterior à expiração do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão de 5 de Agosto de 1998), enquanto os outros dois estão em fase de revisão. Seja como for, mesmo neste caso o Governo francês justifica o seu próprio atraso invocando a expressão «logo que possível» prevista nos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442 e 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689.

67. Não há dúvida, e a própria Comissão reconhece-o, que a presente crítica se confunde, em parte, com a relativa às lacunas da cobertura territorial dos planos de gestão; no entanto, permanece válida para os três departamentos em relação aos quais o próprio Governo francês reconhece que não foram adoptadas medidas relativas aos resíduos domésticos especiais. Não nos parece necessário voltar à justificação mais uma vez adoptada pelo Governo francês para negar a infracção, dado que já anteriormente nos ocupámos amplamente (v. n.os 33 a 39) da importância a atribuir à expressão «logo que possível».

68. Em conclusão, visto que a República Francesa não elaborou planos de gestão de resíduos completos quanto à sua cobertura material, entendemos que se deve igualmente acolher a segunda acusação da Comissão.

C — *Falta de capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens nos planos de gestão dos resíduos*

69. Finalmente, a Comissão critica a República Francesa por não ter incluído nos planos de gestão já elaborados um capítulo específico para os resíduos de embalagens, em violação do artigo 14.° da Directiva 94/62, que deveria ter sido transposta antes de 30 de Junho de 1996 (v. artigo 22.°, n.° 1).

70. O governo demandado responde que o artigo 2.°, alínea d), do Decreto n.° 96-1008, prevê expressamente a inclusão de medidas relativas aos resíduos de embalagens nos planos de gestão e que o artigo 12.° do mesmo decreto obriga à revisão dos planos de gestão, não conformes a essa disposição, num prazo de três anos. Segundo as indicações fornecidas pelo Governo francês, o processo de revisão dos planos de gestão está ainda em curso; contudo, atendendo às iniciativas já empreendidas e ao facto de o artigo 14.°, da Directiva 94/62, que remete para o artigo 7.° da Directiva 75/442, retomar a expressão «logo que possível», conferindo assim um carácter pretensamente «variável» ao prazo de transposição da directiva, a República Francesa considera que não existe qualquer violação daquela.

71. Não cremos ter de nos alargar sobre este assunto. Efectivamente, visto que o próprio Governo francês reconhece que nem todos os planos de gestão de resíduos, já elaborados, contêm um capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens, e tendo em conta o que dissemos a propósito da expressão «logo que possível» (v. n.os 33 a 39), consideramos igualmente procedente a terceira acusação da Comissão.

72. Em conclusão, sugerimos que se declare que, não tendo elaborado planos de gestão de resíduos nem para o conjunto do seu território, nem para o conjunto dos resíduos e não tendo incluído em todos os planos de gestão já elaborados um capítulo específico relativo aos resíduos de embalagens, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das directivas comunitárias aplicáveis.

IV — Quanto às despesas

73. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a Comissão concluído nesse sentido e tendo em conta o que foi dito quanto ao resultado do recurso, consideramos que se deve acolher o pedido.

V — Conclusões

74. Tendo em consideração o que precede, propomos, por consequência, ao Tribunal de Justiça que declare o seguinte:

«1) Não tendo instituído planos de gestão para a totalidade do seu território, nem para a totalidade de resíduos e não tendo incluído um capítulo relativo aos resíduos de embalagens em todos os planos de resíduos que foram adoptados, a República Francesa não cumpriu com as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 7.°, n.° 1, da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991), 6.°, n.° 1, da Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos, e 14.° da Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa às embalagens e resíduos de embalagens.

2) A República Francesa é condenada nas despesas.»