SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 7. März 2002 [1]

I — Einführung

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission die Feststellung, dass die Portugiesische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 2, Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 13 und Artikel 17 der Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung in der Fassung der Richtlinie 87/101/EWG des Rates vom 22. Dezember 1986 [2] (im Folgenden: Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101) sowie aus den Artikeln 10 Unterabsatz 1 und 249 Absatz 3 EG verstoßen hat.

2. Die Vorwürfe der Kommission betreffen das Genehmigungsverfahren für bestimmte Altölbeseitigungsunternehmen, die Bedingungen für die Beseitigung von Rückständen aus der Altölverbrennung, das Überprüfungsverfahren für Altölbeseitigungsunternehmen sowie die Mitteilungspflicht gegenüber der Kommission.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

Richtlinie 75/439

3. Die Richtlinie 75/439 regelt die Altölbeseitigung mit dem Zweck, die Umwelt gegen nachteilige Auswirkungen des Ableitens, des Lagerns und der Verarbeitung von Altöl zu schützen [3]. Zur Erreichung dieses Zieles waren nach den Artikeln 2 bis 4 dieser Richtlinie in ihrer ursprünglichen Fassung die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur schadlosen Sammlung und Beseitigung von Altölen zu ergreifen und dafür zu sorgen, dass die Beseitigung von Altölen, soweit möglich, durch Wiederverwendung erfolgt.

4. Die Richtlinie 75/439 wurde durch die Richtlinie 87/101 geändert, deren Ziel vor

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 42, S. 43.

3 — Vgl. den dritten Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

allem darin bestand, der Behandlung von Altöl im Wege der Aufbereitung wegen der damit verbundenen Energieeinsparung Vorrang einzuräumen.

5. Durch die Richtlinie 87/101 wurden die Artikel 1 bis 6 der ursprünglichen Fassung der Richtlinie 75/439 vollständig durch neue Vorschriften ersetzt.

6. *Artikel 6* der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 lautet nunmehr:

„(1) Um die Einhaltung der nach Artikel 4 getroffenen Maßnahmen zu gewährleisten, benötigt jedes Unternehmen, das Altöle beseitigt, eine Genehmigung. Sie wird erforderlichenfalls nach Prüfung der Anlagen erteilt.

(2) Vorbehaltlich der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Bestimmungen mit anderer Zielsetzung als der der vorliegenden Richtlinie darf die Genehmigung den Unternehmen, die Altöle aufbereiten oder Altöle als Brennstoff verwenden, nur dann erteilt werden, wenn die zuständige Behörde festgestellt hat, dass alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt getroffen worden sind, und zwar einschließlich des Einsatzes der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel, soweit die Kosten nicht übermäßig hoch sind."

7. *Artikel 8 Absatz 2* der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 bestimmt auszugsweise:

„Die Mitgliedstaaten vergewissern sich ferner, dass

a) die Rückstände aus der Verbrennung von Altölen gemäß Artikel 9 der Richtlinie 78/319/EWG beseitigt werden;..."

8. *Artikel 13* der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 sieht vor:

„(1) Unternehmen im Sinne des Artikels 6 werden regelmäßig von dem Mitgliedstaat insbesondere darauf geprüft, dass die Genehmigungsbedingungen eingehalten werden.

(2) Die zuständigen Behörden verfolgen die Entwicklung des Stands der Technik und/oder der Umwelt, um gegebenenfalls die Genehmigung, die einem Unternehmen entsprechend der vorliegenden Richtlinie erteilt wurde, zu überprüfen."

9. *Artikel 17* der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 lautet auszugsweise:

„Jeder Mitgliedstaat teilt der Kommission in regelmäßigen Abständen seine technischen Erkenntnisse sowie die Erfahrungen und Ergebnisse mit, welche sich aus der Anwendung der auf Grund der vorliegenden Richtlinie erlassenen Vorschriften ergeben.

..."

Richtlinien im Zusammenhang mit Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101

10. Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 verweist auf Artikel 9 der Richtlinie 78/319 EWG des Rates vom 20. März 1978 über giftige und gefährliche Abfälle [4].

4 — ABl. L 84, S. 43.

11. Die Richtlinie 78/319 wurde mit Wirkung ab 27. Juni 1995 durch die Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle [5] aufgehoben und ersetzt [6] (im Folgenden: Richtlinie 91/689).

12. *Artikel 9 der Richtlinie 78/319* lautete:

„(1) Die Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die die Lagerung, Behandlung und/oder Ablagerung giftiger und gefährlicher Abfälle durchführen, müssen von den zuständigen Behörden eine Genehmigung einholen. Diese Abfälle dürfen nur in den Anlagen, Einrichtungen oder Unternehmen, die eine solche Genehmigung erhalten haben, behandelt, gelagert und/oder abgelagert werden. Die Unternehmen, die die Beförderung giftiger und gefährlicher Abfälle übernehmen, müssen von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten überwacht werden.

(2) Die in Absatz 1 genannte Genehmigung betrifft insbesondere

— Art und Menge der Abfälle,

5 — ABl. L 377, S. 20.

6 — Siehe den ersten Erwägungsgrund der Richtlinie 91/689/EWG sowie deren Artikel 11 in seiner durch die Richtlinie 94/31/EG des Rates vom 27. Juni 1994 (ABl. L 168) geänderten Fassung.

— technische Vorschriften,

— Vorsorgemaßnahmen,

— Ort(e) für die Beseitigung,

— Verfahren der Beseitigung.

In dieser Genehmigung kann außerdem vorgeschrieben werden, dass den zuständigen Behörden auf Verlangen genaue Angaben zu unterbreiten sind.

(3) Die Genehmigungen können für einen bestimmten Zeitraum erteilt werden; sie können verlängert werden und Bedingungen und Auflagen enthalten."

13. *Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 91/689* bestimmt:

„Vorbehaltlich dieser Richtlinie gilt für gefährliche Abfälle die Richtlinie 75/442/EWG."

14. Bei der Richtlinie 75/442/EWG handelt es sich um die Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle[7]. Sie wurde durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991[8] geändert (im Folgenden: Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156).

15. *Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156* lautet:

„(1) Für die Zwecke der Artikel 4, 5 und 7 bedürfen alle Anlagen oder Unternehmen, die die in Anhang II A genannten Maßnahmen durchführen, einer Genehmigung durch die in Artikel 6 genannte zuständige Behörde.

Diese Genehmigung erstreckt sich insbesondere auf

— Art und Menge der Abfälle,

— die technischen Vorschriften,

7 — ABl. L 194, S. 39.

8 — Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 75/442 (ABl. L 78, S. 32).

— die Sicherheitsvorkehrungen,

— den Ort der Beseitigung,

— die Beseitigungsmethode.

(2) Diese Genehmigungen können befristet, erneuert, mit Bedingungen und Auflagen verbunden oder, insbesondere wenn die vorgesehene Beseitigungsmethode aus Umweltgründen nicht akzeptiert werden kann, verweigert werden."

B — *Nationales Recht*[9]

16. *Vorschriften betreffend Altöle:*

— *Decreto-Lei n° 88/91* vom 23. Februar 1991 (im Folgenden: Gesetzesverordnung Nr. 88/91), gemäß dessen Artikel 1 die Richtlinie 87/101 in die nationale Rechtsordnung umgesetzt wird

— *Regulamento* (Verordnung) über die Genehmigung der Sammlung, Lagerung, Vorbehandlung, Aufbereitung, Wiederverwertung, Verbrennung und Einäscherung von Altölen (im Folgenden: der Ministerialverordnung Nr. 240/92 beigefügte Altölverordnung), genehmigt durch — und beigefügt an — die *Portaria n° 240/92* (im Folgenden: Ministerialverordnung Nr. 240/92) vom 25. März 1992, mit welcher wie in der Gesetzesverordnung Nr. 88/91 (Artikel 8) vorgesehen, die Genehmigung für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Altölen geregelt wird

17. *Vorschriften des Gewerberechts:*

— *Decreto-Lei n° 109/91* vom 15. März 1991 über die Ausübung industrieller Tätigkeit in der durch das *Decreto-Lei n° 282/93* vom 17. August 1993 geänderten Fassung (im Folgenden: Gesetzesverordnung Nr. 109/91)

— *Portaria n° 314/94* vom 24. Mai 1994 (im Folgenden: Ministerialverordnung Nr. 314/94) über den Inhalt von Anträgen zur Errichtung von Industrieanlagen

18. *Vorschriften über Abfälle:*

— *Decreto-Lei n° 239/97* vom 9. September 1997 (im Folgenden:

9 — Die nationalen Rechtsvorschriften werden im Folgenden mit einer Bezugnahme auf ihren Inhalt angeführt.

Gesetzesverordnung Nr. 239/97) über den Transport, die Lagerung, Behandlung, Valorisierung und Beseitigung von Abfällen

— *Portaria n° 961/98* vom 10. November 1998 (im Folgenden: Ministerialverordnung Nr. 961/98), mit welcher auf der Grundlage der Artikel 9 und 10 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97 die Bedingungen für die Genehmigung für die Lagerung, Behandlung, Valorisierung und Beseitigung von Abfällen festgelegt werden

19. *Organisationsrecht im Umweltbereich:*

— *Decreto-Lei n° 189/93* vom 24. Mai 1993 (im Folgenden: Gesetzesverordnung Nr. 189/93) über die Errichtung der Umweltgeneraldirektion

— *Decreto-Lei n° 549/99* vom 14. Dezember 1999 (im Folgenden: Gesetzesverordnung Nr. 549/99) über die Organisation der Umweltgeneralinspektion

— *Decreto-Lei n° 236/97* vom 3. September 1997 (im Folgenden: Gesetzesverordnung Nr. 236/97) über die Errichtung des Abfallinstitutes

III — Sachverhalt, Vorverfahren und gerichtliches Verfahren

20. Die Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 war bis zum 1. Januar 1990 von den Mitgliedstaaten umzusetzen.

21. Mit ihren Schreiben vom 8. März 1991, 13. April 1992, 11. Dezember 1992 und 18. April 1994 teilte die portugiesische Regierung der Kommission mit, dass die Richtlinie 87/101 durch das Decreto-Lei n° 88/91 vom 23. Februar 1991, die Portarias n° 240/92 vom 25. März 1992 und n° 1028/92 vom 5. November 1992 sowie durch die Despacho conjunto dos Ministérios da Indústria e do Ambiente e Recursos Naturias vom 26. April 1993 in nationales Recht umgesetzt worden sei.

22. Da die Kommission der Ansicht war, dass die Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 mit diesen Vorschriften nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden sei, übermittelte sie der portugiesischen Regierung am 4. Juli 1994 ein Mahnschreiben mit der Aufforderung, binnen zwei Monaten dazu Stellung zu nehmen.

23. Nachdem das Antwortschreiben der portugiesischen Regierung vom 26. Oktober 1994 nach Auffassung der

Kommission den Verdacht der Vertragsverletzung nicht ausgeräumt hatte, richtete sie am 27. November 1997 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Portugiesische Republik, in der sie mehrere Verstöße gegen die Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 vorbrachte und die Portugiesische Republik aufforderte, binnen zwei Monaten — also bis zum 27. Januar 1998 — die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Die portugiesische Regierung antwortete mit Schreiben vom 25. Februar 1998.

24. Da die Kommission zur Auffassung gelangte, dass die Portugiesische Republik ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sei, erhob sie mit Schriftsatz vom 8. Oktober 1999, eingetragen ins Register des Gerichtshofes am 13. Oktober 1999, gegen die Portugiesische Republik gemäß Artikel 226 EG Klage beim Gerichtshof.

25. Die Kommission stellt den Antrag,

1. festzustellen, dass die Portugiesische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 2, Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 13 und Artikel 17 der Richtlinie 75/439/EWG in ihrer durch die Richtlinie 87/101/EWG geänderten Fassung sowie aus den Artikeln 10 und 249 Absatz 3 EG-Vertrag verstoßen hat, indem sie

   — nicht die Vorschriften erlassen hat, durch die sich die zuständige Behörde über den geeigneten Gesundheitsschutz bei der Verwendung von Altölen als Brennstoff und über den Einsatz der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel, soweit die Kosten nicht übermäßig hoch sind, bei der Aufbereitung von Altölen und der Verwendung von Altölen als Brennstoff vergewissern kann, bevor sie den Unternehmen, die Altöle aufbereiten oder Altöle als Brennstoff verwenden, die Genehmigung erteilt,

   — nicht festgelegt hat, dass die Rückstände aus der Verbrennung von Altölen gemäß Artikel 9 der Richtlinie 78/319/EWG und ab dem 27. Juni 1995 gemäß Artikel 9 der Richtlinie 75/442/EWG, der in seiner durch die Richtlinie 91/156/EWG geänderten Fassung aufgrund der Richtlinie 91/689/EWG Artikel 9 der Richtlinie 78/319 ersetzt hat, beseitigt werden,

   — weder für eine regelmäßige Prüfung der Unternehmen, die Altöle aufbereiten oder Altöle als Brennstoff verwenden, noch für die Verfolgung der Entwicklung des Stands der Technik und/oder der Umwelt, um gegebenenfalls die diesen Unternehmen erteilten Genehmigungen zu überprüfen, Vorkehrungen getroffen hat,

   — der Kommission keine Informationen über ihre technischen Er-

kenntnisse sowie die Erfahrungen und Ergebnisse mitgeteilt hat, die sich aus der Anwendung der aufgrund der Richtlinie 75/439/EWG in ihrer durch die Richtlinie 87/101/EWG geänderten Fassung erlassenen Vorschriften ergeben;

2. der Portugiesischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

IV — Prüfung der von der Kommission vorgebrachten Klagegründe

A — *Erster Klagegrund*

26. Mit dem ersten Klagegrund wirft die Kommission der Portugiesischen Republik vor, nicht die Vorschriften erlassen zu haben, die sicherstellen, dass Unternehmen, die Altöle aufbereiten oder als Brennstoff verwenden, nur dann eine Genehmigung erhalten, wenn die in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 genannten Kriterien — also Schutz der Gesundheit und Einsatz der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel, soweit die Kosten nicht übermäßig hoch sind — erfüllt sind [10].

1. Parteienvorbringen

Zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes

27. Die *Kommission* trägt vor, die von der zuständigen nationalen Behörde zu erteilende Genehmigung für Unternehmen, die Altöle als Brennstoff verwenden, müsse zwingend von der Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit abhängen. Aus Gründen der Rechtssicherheit müsse die entsprechende Genehmigungsregelung klar und bestimmt sein, um den betroffenen Unternehmen bewusst zu machen, dass der Gesundheitsschutz Genehmigungsbedingung sei.

28. Die Kommission stellt weiter fest, dass ihr aber nicht klar sei, welche der ver-

10 — Im Vergleich zur mit Gründen versehenen Stellungnahme beanstandet die Kommission die Genehmigungsregelung für Unternehmen, die Altöle aufbereiten, nur hinsichtlich des Erfordernisses des Einsatzes der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel, die Genehmigungsregelung für Unternehmen, die Altöle als Brennstoff verwenden, sowohl hinsichtlich der Gewährleistung des Einsatzes der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel als auch des Schutzes der Gesundheit.

schiedenen von der portugiesischen Regierung genannten Vorschriften auf die Genehmigung für Unternehmen, die Altöle als Brennstoff verwenden, anzuwenden seien.

29. Teil VI der der Ministerialverordnung Nr. 240/92 beigefügten Altölverordnung beschränke sich lediglich darauf, die Verwendung von Altölen als Brennstoff in der Nahrungsmittelindustrie zu verbieten und sei somit unzureichend.

30. Hinsichtlich der von der portugiesischen Regierung angeführten allgemeinen Bestimmungen des Gewerberechts weist die Kommission darauf hin, dass die Ministerialverordnung Nr. 961/98 zwar entsprechende Elemente für den Genehmigungsantrag vorsehe, diese Verordnung allerdings erst nach der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist in Kraft getreten sei und daher im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren nicht mehr zu berücksichtigen sei.

31. Die *portugiesische Regierung* bringt vor, dass eine Richtlinie nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht notwendig förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen, besonderen Gesetzesvorschrift umgesetzt werden müsse, sondern auch ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen könne, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in klarer und bestimmter Weise gewährleiste [11].

32. Nach Auffassung der portugiesischen Regierung gehe es vor allem darum, dass der Genehmigungsantrag für die Verwendung von Altölen als Brennstoff tatsächlich — ohne dass es einer ausdrücklich vorgeschriebenen besonderen Beschreibung bedürfte — die erforderlichen Elemente enthalte, die es der zuständigen Behörde erlauben, festzustellen, ob der Gesundheitsschutz gewährleistet ist.

33. Die portugiesische Regierung gesteht zu, dass der Schutz der Gesundheit in Teil VI der der Ministerialverordnung Nr. 240/92 beigefügten Altölverordnung nicht ausdrücklich berücksichtigt sei. Unternehmen, die Altöle als Brennstoff verwenden, seien aber auf jeden Fall den allgemeinen Regeln über die Ausübung industrieller Tätigkeit unterworfen. Die portugiesische Regierung verweist hiebei auf die Verpflichtung Gewerbetreibender, ihre Tätigkeit so auszuüben, dass insbesondere Vorkehrungen zur Vermeidung und Verringerung von Gefahren für Personen zu treffen sind [12].

34. Außerdem sehe das Gewerberecht vor [13], dass der der Genehmigungsstelle vorzulegende Genehmigungsantrag nach Maßgabe der anwendbaren Regeln eine Studie über die Auswirkungen auf die Umwelt enthalten müsse und dass die Genehmigungsstelle Einrichtungen mit gewerblichen Aufgaben u. a. zu Fragen der Gesundheit anhören müsse. Von diesen Einrichtungen formulierte Auflagen und

11 — Insbesondere das Urteil vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-96/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-1653).

12 — Artikel 4 und 5 der Gesetzesverordnung Nr. 109/91 über die Ausübung industrieller Tätigkeit.

13 — Artikel 9 der Gesetzesverordnung Nr. 109/91.

Bedingungen seien verpflichtend in die Genehmigung aufzunehmen. Schließlich sehen die gewerberechtlichen Vorschriften vor, dass im Fall einer schweren Gesundheitsgefährdung von Behörden unverzüglich entsprechende Schutzmaßnahmen zu ergreifen seien [14].

35. Des Weiteren verweist die portugiesische Regierung auf eine Bestimmung, die die Einreichung einer Risikostudie vorsieht [15], sowie auf die Ministerialverordnung Nr. 961/98, welche die Lagerung, Behandlung, Valorisierung und Beseitigung von Abfällen der vorherigen Genehmigung durch den Umweltminister unterwerfe. Der Antrag für diese Genehmigung müsse auch Elemente enthalten, die geeignete Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit garantierten.

Zum Einsatz der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel

36. Nach Auffassung der *Kommission* stellen die von Portugal vorgelegten nationalen Regelungen nicht sicher, dass der Einsatz der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel eine *Genehmigungsvoraussetzung* für die Aufbereitung von Altölen und deren Verwendung als Brennstoff bilde. Auch seien die angeführten nationalen Vorschriften zu zerstreut und vage, um ausreichend Rechtssicherheit zu schaffen.

14 — Artikel 13 der Gesetzesverordnung Nr. 109/91.

15 — Artikel 2.4 der Ministerialverordnung Nr. 314/94.

37. Die *portugiesische Regierung* stützt sich zunächst hinsichtlich der Unternehmen, die Altöle aufbereiten, im Wesentlichen auf Regelungen der portugiesischen Altölverordnung: Zum einen müsse demnach der dem Genehmigungsantrag beizufügende Installationsplan eine detaillierte Beschreibung der gewerblichen Tätigkeit mit einer Spezifizierung der technischen Verfahren enthalten [16], wodurch die Genehmigungsbehörde feststellen könne, ob tatsächlich die Verwendung der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel beabsichtigt sei. Zum anderen sei die Antragsakte auch an das Abfallinstitut zur Stellungnahme zu übermitteln [17]. Dieses sei verpflichtet, auf das Kriterium bezüglich der technischen Mittel zu achten. Dabei gelte das Ziel der Vermeidung bzw. Verringerung der Schädlichkeit von Abfällen, insbesondere durch Wiederverwertung sowie durch Anpassung der Herstellungsverfahren mittels der „geeigneten Technologien“ [18].

38. Darüber hinaus führt die portugiesische Regierung wiederum Bestimmungen des Gewerberechts an, die für sämtliche Unternehmen gelten, also auch für die in Rede stehenden. Sie beruft sich insbesondere auf die Vorschrift, dass die gewerbliche Tätigkeit „unter Berücksichtigung des technologischen Entwicklungsstandes“ auszuüben ist [19]. Außerdem bestehe das Erfordernis einer Risikostudie, die den Anlageplänen beizufügen sei und „die Wahl der Technologien, die es erlauben, die Verwendung von gefährlichen Geräten oder Produkten zu vermeiden oder einzuschränken“ umfassen müsse [20].

16 — Artikel 13 der der Ministerialverordnung Nr. 240/92 beigefügten Altölverordnung.

17 — Artikel 15 ebenda.

18 — Artikel 4 Absatz 1 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97.

19 — Artikel 4 der Gesetzesverordnung Nr. 109/91 über die Ausübung industrieller Tätigkeit.

20 — Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe b der Ministerialverordnung Nr. 314/94.

2. Würdigung

39. Gemäß Absatz 1 des Artikels 6 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 unterliegt jedes Unternehmen, das Altöle beseitigt, einer Genehmigung, die erforderlichenfalls nach Prüfung der Anlagen erteilt wird. Für Unternehmen, die Altöle aufbereiten oder als Brennstoff verwenden, legt Artikel 6 Absatz 2 besondere Bedingungen für die Genehmigung fest, nämlich dass diesen Unternehmen grundsätzlich die Genehmigung „nur dann erteilt werden" darf, „wenn die zuständige Behörde festgestellt hat, dass alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt getroffen worden sind, und zwar einschließlich des Einsatzes der besten zur Verfügung stehenden Mittel, soweit die Kosten nicht übermäßig hoch sind".

40. Dies bedeutet, dass das Genehmigungsverfahren im nationalen Recht so ausgestaltet sein muss, dass ein Unternehmen, das Altöle aufbereitet oder als Brennstoff verwendet, nur dann eine Genehmigung durch die zuständige Behörde erhalten kann, wenn es die geforderten Maßnahmen getroffen hat, es sich also um eine *inhaltliche Genehmigungsvoraussetzung* handelt.

41. Nationale Vorschriften, die verlangen, dass der Genehmigungsantrag entsprechende Schriftstücke und Informationen enthält, erlauben der Behörde zwar die Feststellung, ob betreffende Maßnahmen getroffen wurden oder nicht, legen aber nicht — wie nach der Richtlinie erforderlich — fest, dass die Gewährleistung dieser Maßnahmen Genehmigungsbedingung ist.

42. Die Umsetzung des Artikels 6 Absatz 2 ist nun erstens hinsichtlich der Genehmigungsvoraussetzung des Schutzes der Gesundheit zu prüfen.

43. Die von der portugiesischen Regierung hiezu genannten Vorschriften des Gewerberechts enthalten die allgemeine Verpflichtung, bei der Ausübung der industriellen Tätigkeit insbesondere auf die Sicherheit von Personen zu achten und entsprechenden Risiken vorzubeugen. Damit ist aber nicht sichergestellt, dass nur solche Unternehmen eine Genehmigung erhalten, die alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit getroffen haben.

44. Ebenso erlauben es die im Gewerberecht vorgesehenen Schutzmaßnahmen den Behörden zwar, auf bei laufendem Betrieb eines Unternehmens auftretende Gefährdungssituationen zu reagieren, betreffen aber nicht das der Inbetriebnahme eines Unternehmens voranzustellende Genehmigungsverfahren.

45. Die Risikostudie und die Studie über die Auswirkungen auf die Umwelt sind Teile des Genehmigungsantrags; sie schaffen somit zwar eine Beurteilungsgrundlage für die Genehmigung, gewährleisten selbst aber ebenso nicht unbedingt die Erfüllung der Genehmigungsbedingung. Letzteres wird auch nicht dadurch bewirkt, dass bestimmte Einrichtungen zu Fragen der Gesundheit zu hören sind und Auflagen formulieren können.

46. Was schließlich die Ministerialverordnung Nr. 961/98 betrifft, so genügt die Feststellung, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war [21]. Portugal hat nicht bestritten, dass die Ministerialverordnung Nr. 961/98 erst am 10. November 1998 angenommen worden ist, also außerhalb der genannten Frist, die am 27. Januar 1998 abgelaufen ist, sodass auf diese Regelung, wie die Kommission zutreffend bemerkt hat, im vorliegenden Verfahren nicht einzugehen ist.

47. Keine der von Portugal vorgelegten Bestimmungen legt somit fest, dass, wie nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 gefordert, die Erteilung der Genehmigung für Unternehmen, die Altöle als Brennstoff verwenden, zwingend davon abhängt, dass der Antragsteller alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit getroffen hat.

48. Zweitens ist nun zu prüfen, ob die Genehmigungsvoraussetzungen bezüglich des Erfordernisses, die entsprechend besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel einzusetzen, den Anforderungen der Richtlinie gerecht werden.

49. Die Vorschriften, die sich neuerlich auf den Genehmigungsantrag beziehen, nämlich betreffend eine Risikostudie und — für Unternehmen, die Altöle aufbereiten — betreffend Anlagenpläne, stellen wiederum zwar für die Prüfung des Antrags notwendige Informationen bereit, gewährleisten aber alleine nicht, dass der Einsatz der „besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel" tatsächlich eine Genehmigungsvoraussetzung darstellt.

50. Eine solche ergibt sich auch nicht aus dem Recht des Abfallinstituts, zum Genehmigungsantrag Stellung zu nehmen, zumal die Verbindlichkeit dieser Stellungnahme nicht behauptet wurde und nur allgemein in einer Zielbestimmung von „geeigneten Technologien" und nicht von „besten zur Verfügung stehenden" technischen Mitteln die Rede ist.

21 — U. a. Urteil vom 12. Dezember 2000 in der Rechtssache C-435/99 (Kommission/Portugal, Slg. 2000, I-11179, Randnr. 16).

51. Dass nach allgemeinem Gewerberecht die Verpflichtung besteht, die gewerbliche Tätigkeit unter Berücksichtigung des technologischen Entwicklungsstands auszuüben, garantiert schließlich ebenfalls nicht, dass Unternehmen nur dann eine Genehmigung für die Aufbereitung von Altölen oder deren Verwendung als Brennstoff erhalten, wenn sie die besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel einsetzen, soweit die Kosten nicht übermäßig hoch sind.

52. Der erste Klagegrund der Kommission ist also begründet.

B — *Zweiter Klagegrund*

1. Parteienvorbringen

53. Die *Kommission* bringt vor, dass es Portugal entgegen Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 unterlassen habe festzulegen, dass die Rückstände aus der Altölverbrennung gemäß Artikel 9 der Richtlinie 75/442 über Abfälle i.d.F. der Richtlinie 91/156, die ab 27. Juni 1995 den Artikel 9 der Richtlinie 78/319 ersetzt hat, zu beseitigen sind.

54. Die in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a enthaltene Verweisung auf Artikel 9 der Richtlinie 78/319 über giftige und gefährliche Abfälle sei nämlich ohne besonderen Hinweis seit deren Aufhebung durch die Richtlinie 91/689 über gefährliche Abfälle als Verweisung auf Artikel 9 der Richtlinie 75/442 über Abfälle in ihrer durch die Richtlinie 91/156 geänderten Fassung zu verstehen.

55. Nach Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 91/689 gelte nämlich für gefährliche Abfälle die Richtlinie 75/442 über Abfälle vorbehaltlich der Richtlinie 91/689. Da die Richtlinie 91/689 aber keine eigenen besonderen Bestimmungen enthalte, die dem entgegenstünden, gelte insbesondere Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 auch für gefährliche Abfälle. Letzterer unterwerfe die Beseitigung der Rückstände aus der Altölverbrennung der vorherigen Genehmigung durch die zuständige Behörde und lege die Bedingungen für diese Genehmigung fest.

56. Ein Vergleich der Texte des Artikels 9 der Richtlinie 78/319 und des Artikels 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 zeige, dass diese einander im Wesentlichen entsprechen. Unter diesen Umständen sei es der Kommission nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes[22] ge-

22 — Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-7773).

stattet, sich erstmals in der Klageschrift auf die Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 zu beziehen.

57. Keine der von Portugal im Vorverfahren angeführten Vorschriften habe einer Umsetzung von Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156, also der Beseitigung von Rückständen aus der Altölverbrennung, entsprochen.

58. Die Ministerialverordnung Nr. 961/98 würde hingegen eine angemessene Umsetzung darstellen, allerdings wäre sie erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist in Kraft getreten und könne daher nicht mehr in Betracht gezogen werden.

59. Die *portugiesische Regierung* bestreitet die Zulässigkeit dieser Rüge der Kommission, da die Umsetzung der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 nicht Gegenstand der mit Gründen versehenen Stellungnahme gewesen sei. Es handle sich um „neue Tatsachen", wodurch die Verteidigungsrechte Portugals verletzt seien.

60. Dennoch sei Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 vollständig umgesetzt. Nach der Gesetzesverordnung Nr. 88/91 sei jede Lagerung und Entladung von Altölen oder deren Rückständen, die dem Boden schadet, verboten und Transport, Beseitigung und Valorisierung von Altölen bedürften einer Genehmigung durch den Generaldirektor für die Qualität der Umwelt [23].

61. Seit 1997 unterliegen zudem gemäß der Gesetzesverordnung Nr. 239/97 die Lagerung, Behandlung, Valorisierung und Beseitigung von Abfällen der vorherigen Genehmigung [24], welche hinsichtlich der Rückstände aus der Altölverbrennung vom Umweltminister erteilt wird [25]. Gemäß der Ministerialverordnung Nr. 961/98 [26] müsse der entsprechende Genehmigungsantrag Schriftstücke umfassen, die sich insbesondere auf technische Vorschriften beziehen, die die Anlage, die zu treffenden Sicherheitsvorkehrungen, den Entsorgungsort und die verwendete Behandlungsmethode betreffen.

2. Würdigung

a) Zur Zulässigkeit der erstmaligen Bezugnahme auf Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 in der Klageschrift

62. Die portugiesische Regierung macht geltend, dass es unzulässig sei, dass die

23 — Artikel 2 und 4 Absatz 2 der Gesetzesverordnung Nr. 88/91.

24 — Artikel 8 Absatz 1 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97.

25 — Ebenda, Artikel 9.

26 — Artikel 10 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97 und Artikel 3 Buchstabe c in Verbindung mit den Anhängen I und II der Ministerialverordnung Nr. 961/98.

Kommission erstmals in ihrer Klageschrift bezüglich der Umsetzung des Artikels 8 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 statt auf Artikel 9 der Richtlinie 78/319 auch auf Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 verweist.

63. Zunächst ist angesichts der komplexen Verweislage zu klären, ob Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 tatsächlich an die Stelle von Artikel 9 der Richtlinie 78/319 getreten ist.

64. Aus den Erwägungsgründen der Richtlinie 91/689 geht hervor, dass sie die Richtlinie 78/319 ersetzt hat, und zwar ab deren Abschaffung zum 27. Juni 1995 [27]. Insofern erscheint es vertretbar, den in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 enthaltenen Verweis auf die Richtlinie 78/319 nunmehr als Verweis auf die Richtlinie 91/689 zu verstehen.

65. Die Richtlinie 91/689 erstreckt in dem Umfang, in dem sie keine besonderen Regeln enthält, durch die Vorbehaltsklausel in ihrem Artikel 1 Absatz 2 die Anwendbarkeit der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 auf gefährliche Abfälle.

66. Da die Richtlinie 91/689 keine diesbezüglichen besonderen Bestimmungen enthält, wird sohin u. a. Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 für die Rückstände aus der Altölverbrennung anwendbar.

67. Der Auffassung der Kommission, dass der Verweis in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a nunmehr als Verweis auf Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 zu verstehen ist, kann also insofern gefolgt werden.

68. Zu prüfen bleibt aber der Umfang des Streitgegenstandes in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift.

69. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes grenzen das Mahnschreiben und die mit Gründen versehene Stellungnahme den Streitgegenstand ab, der danach nicht mehr erweitert werden kann. Andernfalls würde dies dem Mitgliedstaat seine Möglichkeit zur Äußerung nehmen, eine vom Vertrag gewollte wesentliche Garantie, die ein substanzielles Formerfordernis des Verfahrens auf Feststellung

27 — Artikel 11 der Richtlinie 91/689 in seiner durch die Richtlinie 94/31 geänderten Fassung.

der Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats darstellt. Die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage der Kommission müssen daher auf dieselben Rügen gestützt werden wie das Mahnschreiben [28].

70. Allerdings hat der Gerichtshof im Urteil in der Rechtssache C-365/97, auf das sich die Kommission vorliegend stützt, festgestellt, dass die „Kommission gleichwohl im Falle einer Änderung des Gemeinschaftsrechts während des *Vorverfahrens* einen Verstoß gegen Verpflichtungen feststellen [darf], die sich aus der ursprünglichen Fassung einer später geänderten oder aufgehobenen Richtlinie ergeben und durch neue Vorschriften *aufrechterhalten* wurden" [29].

71. Im vorliegenden Fall wurde das Vorverfahren gemäß Artikel 226 EG mit dem Mahnschreiben der Kommission vom 4. Juli 1994 eingeleitet. Während des Vorverfahrens wurde Artikel 9 der Richtlinie 78/319, auf den in Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 verwiesen wird und auf den sich die Kommission sowohl im Mahnschreiben als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme bezog, aufgehoben und durch Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 ersetzt.

72. Im obgenannten Urteil ging es um die Änderung einer Richtlinie während des Vorverfahrens, mit der manche ihrer Vorschriften verschärft wurden. Der Gerichtshof hat dazu festgestellt, dass die Nichtumsetzung nach der Richtlinie in der geänderten (nicht in der mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten) Fassung zu rügen nur insoweit zulässig ist, als Verpflichtungen betroffen sind, die schon nach der ursprünglichen, in der mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Fassung bestanden [30].

73. Im vorliegenden Fall ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Änderung während des Vorverfahrens nicht im Text der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 selbst vorgenommen wurde, sondern über eine Ersetzung der Richtlinie 78/319, auf die die erstgenannte Richtlinie verweist, bewirkt wurde. Diese Tatsache alleine ändert aber grundsätzlich nichts.

74. Vielmehr ist zu prüfen, inwiefern die Verpflichtungen, die nach Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 für die Beseitigung der Rückstände aus der Altölverbrennung gelten und sich nunmehr — gemäß der Klageschrift der Kommission — aus Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 ergeben, bereits nach Artikel 9 der Richtlinie 78/319 gegolten haben.

28 — Vgl. das Urteil vom 29. September 1998 in der Rechtssache C-191/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 55).

29 — Urteil vom 9. November 1999 in der Rechtssache C-365/97 (zitiert in Fußnote 22, Randnr. 36); Hervorhebungen nicht im Original.

30 — Vgl. die Randnrn. 36 und 39 dieses Urteils.

75. Artikel 9 der Richtlinie 78/319 enthält eine Genehmigungspflicht für einschlägige Unternehmenstätigkeiten und Einrichtungen sowie Aspekte, auf die sich die Genehmigung besonders zu beziehen hat, sowie eine Überwachungspflicht der Mitgliedstaaten. Die Möglichkeit, die Genehmigung mit Bedingungen und Auflagen zu versehen, zu befristen oder zu verlängern, ist in Absatz 3 dieser Bestimmung vorgesehen.

76. Aus Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 ergibt sich eine Genehmigungspflicht für Anlagen oder Unternehmen, die Rückstände aus der Altölverbrennung beseitigen. Ferner enthält dieser Absatz eine (nicht abschließende) Aufzählung von inhaltlichen Aspekten der Genehmigung. Gemäß Absatz 2 dieses Artikels können die Genehmigungen mit Bedingungen und Auflagen versehen werden, befristet oder erneuert werden *oder* „insbesondere wenn die vorgesehene Beseitigungsmethode aus Umweltgründen nicht akzeptiert werden kann, verweigert werden".

77. Artikel 9 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 78/319 enthält ebenso wie Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 keine Genehmigungsvoraussetzungen, sondern neben der Genehmigungspflicht an sich einzelne vorrangige inhaltliche Aspekte der Genehmigung selbst. Eine Möglichkeit zur Verweigerung der Genehmigung bei Nichtvorliegen von Genehmigungsvoraussetzungen lässt sich insoferne aus den vorgenannten Bestimmungen grundsätzlich nicht ableiten. Im Gegensatz zu Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 78/319 enthält aber Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 zusätzlich auch die Möglichkeit, Genehmigungen unter bestimmten Voraussetzungen („insbesondere wenn die vorgesehene Beseitigungsmethode aus Umweltgründen nicht akzeptiert werden kann") zu verweigern. Wenn auch Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 ebenso wie Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 78/319 grundsätzlich nur ein Ermessen enthält (in beiden Absätzen jeweils: „Die Genehmigungen können..."), ist seitens der Mitgliedstaaten jedenfalls gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 neben der Möglichkeit, Genehmigungen befristet oder für einen bestimmten Zeitraum zu erteilen, sie zu verlängern oder zu erneuern, bzw. sie mit Bedingungen und Auflagen zu versehen, *zusätzlich* auch die in dieser Bestimmung enthaltene Verweigerungsmöglichkeit im Rahmen einer Umsetzung entsprechend vorzusehen.

78. Da sich die Umsetzungsverpflichtung hinsichtlich der Verweigerungsmöglichkeit gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 insoweit — zu Lasten des Mitgliedstaats — gegenüber der Verpflichtung nach dem in der mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 78/319 ausgedehnt hat, ist eine diesbezügliche Verletzung im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen.

79. Soweit Verpflichtungen aber schon aufgrund von Artikel 9 der Richtlinie 78/319 bestanden und ab dem 27. Juni 1995 von Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 übernommen wurden, liegt keine Ausdehnung des Umfangs des Streitgegenstandes durch die Klageschrift vor. Die portugiesische Regierung hatte daher — aber auch nur — insoweit auch die Möglichkeit, sich zu den Vorwürfen der Kommission bezüglich der Verpflichtungen, wie sie sich aus Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 in Verbindung mit Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 ergeben, zu äußern. Die Nichtübereinstimmung des Verweises in der Klageschrift und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme begründet somit, soweit dieselben Verpflichtungen bereits aufgrund von Artikel 9 der Richtlinie 78/319 bestanden und von Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 übernommen werden, in diesem Umfang keine Unzulässigkeit dieser Rüge; soweit Verpflichtungen nach Artikel 9 der Richtlinie 78/319 nicht bestanden, ist die Rüge unzulässig.

b) Zum Verstoß gegen Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a

80. Aufgrund der teilweisen Unzulässigkeit der Rüge erfolgt eine Prüfung nur mehr nach Maßgabe der obigen Einschränkung.

81. Aus Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 in Verbindung mit Artikel 9 der Richtlinie 78/319 und ab dem 27. Juni 1995 in Verbindung mit Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 ergibt sich die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, die Beseitigung von Rückständen aus der Altölverbrennung einer vorherigen Genehmigung zu unterwerfen, die sich insbesondere auf die Art und Menge der Abfälle, die technischen Vorschriften, die Sicherheitsvorkehrungen, den Ort der Beseitigung und die Beseitigungsmethode erstreckt. Daraus folgt die Verpflichtung, ein entsprechendes Genehmigungsverfahren vorzusehen. Außerdem ist die Möglichkeit vorzusehen, die Genehmigungen befristet zu erteilen, zu verlängern bzw. zu erneuern sowie sie mit Bedingungen und Auflagen zu verbinden. Darüber hinausgehende Verpflichtungen sind, wie soeben ausgeführt, im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen.

82. Die portugiesische Regierung gibt an, ihren Verpflichtungen mit den Gesetzesverordnungen Nr. 88/91 und Nr. 239/97 sowie mit der Ministerialverordnung Nr. 961/98 nachgekommen zu sein.

83. Die Gesetzesverordnung Nr. 88/91 enthält keine angemessenen Umsetzungsmaßnahmen, da ihr Artikel 2, der sich auch auf Rückstände aus der Altölverbrennung bezieht, kein Genehmigungsverfahren für die Beseitigung von Rückständen aus der Altölverbrennung vorsieht, sondern nur ein Verbot der Lagerung und Entladung von

Altölen und den Rückständen aus ihrer Behandlung normiert, während ihr Artikel 4 zwar ein Genehmigungsverfahren enthält, dieses aber nur Altöle und nicht Rückstände aus deren Verbrennung umfasst.

84. Die Artikel 8 und 9 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97 legen nur fest, dass die Beseitigung von Rückständen aus der Altölverbrennung als „Abfall" einer vorherigen Genehmigung durch den Umweltminister bedarf.

85. Die näheren Regelungen dieses Genehmigungsverfahrens ergeben sich nach Darstellung der portugiesischen Regierung aus der Ministerialverordnung Nr. 961/98, welche im vorliegenden Verfahren jedoch nicht zu berücksichtigen ist, weil sie erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme angenommen worden ist [31].

86. Da die angeführten Bestimmungen der Gesetzesverordnung Nr. 239/97 für sich genommen nur eine Genehmigungspflicht vorsehen, aber kein Genehmigungsverfahren festlegen, das eine entsprechende Prüfung des Antrags gewährleistet, werden die hier der Prüfung unterzogenen Verpflichtungen aus Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 in Verbindung mit Artikel 9 der Richtlinie 78/319 und ab dem 27. Juni 1995 in Verbindung mit Artikel 9 der Richtlinie 75/442 i.d.F. der Richtlinie 91/156 auch durch die Gesetzesverordnung Nr. 239/97 nicht angemessen umgesetzt.

87. Der zweite Klagegrund der Kommission ist somit in dem oben dargelegten, eingeschränkten Umfang zulässig und begründet, darüber hinaus ist der Klagegrund unzulässig.

C — *Dritter Klagegrund*

1. Parteienvorbringen

88. Die Kommission wirft der Portugiesischen Republik vor, weder die nach Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 erforderliche regelmäßige Prüfung von Unternehmen, die Altöle aufbereiten oder als Brennstoff verwenden, gesetzlich vorgesehen noch die nach Absatz 2 erforderlichen gesetzlichen Vorkehrungen für die Verfolgung der Entwicklung von Technik bzw. Umwelt getroffen zu haben, um gegebenenfalls die erteilten Genehmigungen zu überprüfen. In ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme habe Portugal nicht bestritten, dass zumindest die der Ministerialverordnung Nr. 240/92 beigefügte Altölverordnung keine entsprechenden Bestimmungen enthalte.

31 — Siehe oben, Nr. 46.

Zur regelmäßigen Überprüfung

89. Nach Auffassung der *Kommission* garantiere keine der von der portugiesischen Regierung angeführten Bestimmungen, dass die nach Artikel 13 Absatz 1 geforderte Prüfung systematisch und regelmäßig vorgenommen werde. Die Kommission betont insbesondere, dass dies nicht allein dadurch sichergestellt sei, dass Unternehmen nach Darstellung der portugiesischen Regierung „jederzeit" Gegenstand einer Überprüfung sein könnten.

90. Hinsichtlich des von der portugiesischen Regierung angeführten Jahresplanes zur regelmäßigen Inspektion der Müllbehandlungsanlagen hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung zwar zugestanden, dass es sich nicht nur um eine bloße Verwaltungspraxis handle, jedoch Zweifel an der ordnungsgemäßen Umsetzung des Artikels 13 Absatz 1 aufrechterhalten.

91. Die *portugiesische Regierung* führt zunächst Bestimmungen mehrerer Gesetzesverordnungen an, mit denen jeweils die Kontrolle der Einhaltung der jeweiligen Gesetzesverordnung geregelt wird [32].

92. Außerdem gehöre es zu den Aufgaben des Abfallinstitutes, die nationale Abfallpolitik durchzuführen und die Beachtung der technischen Normen und Vorschriften zu kontrollieren. Das Abfallinstitut führe in Zusammenarbeit mit verschiedenen Stellen sektorübergreifende Aktionen durch, u. a. auch im Bereich der Industrieabfälle [33].

93. Ergänzend bringt die portugiesische Regierung vor, dass die Möglichkeit bestehe, im Fall des Eintritts einer schweren Gefährdung einstweilige Schutzmaßnahmen zu treffen sowie Geldstrafen und Sanktionen zu verhängen [34].

94. Des Weiteren trägt sie vor, dass das Gewerberecht Dritten das Recht, eine Beschwerde zu erheben, einräume [35], welcher geeignete Schritte folgen würden, insbesondere Inspektionen [36].

95. Die portugiesische Regierung führt ferner aus, dass das Inspektions- und Überwachungsbüro für die Umwelt, dem die Inspektion von Industrieanlagen und anderer Verschmutzungsquellen obliege, u. a. ordentliche Inspektionen nach einem vom Minister zu genehmigenden Jahresplan und außerordentliche Inspektionen, deren Ergebnisse dem für die Fachaufsicht zuständigen Minister mitzuteilen sind, durchzuführen habe [37].

32 — Artikel 5 der Gesetzesverordnung Nr. 88/91, Artikel 12 der Gesetzesverordnung Nr. 109/91 sowie Artikel 18 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97.

33 — Artikel 2 Absatz 1 sowie Artikel 13 Absatz 2 der Gesetzesverordnung Nr. 236/97.

34 — Artikel 19 bis 21 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97.

35 — Artikel 7 der Gesetzesverordnung Nr. 109/91 in Verbindung mit Artikel 8 der Ministerialverordnung Nr. 961/98.

36 — Artikel 7 Absatz 2 der Ministerialverordnung Nr. 961/98.

37 — Artikel 6 Absatz 4 der Gesetzesverordnung Nr. 189/93.

Zur Verfolgung der Entwicklung des Stands der Technik und/oder der Umwelt und zur Überprüfung der Genehmigungen

96. Die *Kommission* betont, dass die portugiesische Regierung dies nicht mit der Verpflichtung verwechseln dürfe, sich den durch (neue) Gemeinschaftsvorschriften auferlegten Standards im Bereich der Umwelt und Technologie anzupassen.

97. Artikel 13 Absatz 2 verlange vielmehr, dass die Mitgliedstaaten permanent die Entwicklung im Bereich der Technik analysieren, um, falls beispielsweise modernere Geräte oder Maschinen auf den Markt kommen, die einem Unternehmen erteilte Genehmigung dahin gehend zu ändern. Ebenso müssten die Behörden die Umweltentwicklung verfolgen, um im Fall einer Verschlechterung der Umweltsituation im Bereich eines Unternehmenssitzes die Genehmigung eines Unternehmens entsprechend zu ändern. Der Rückgriff auf Kontrollmaßnahmen allein gewährleiste noch nicht die Einhaltung der Verpflichtung zur Verfolgung des Entwicklungsstandes hinsichtlich Technik und Umwelt.

98. Nach Meinung der *portugiesischen Regierung* sei die ständige Anpassung an den Entwicklungsstand der Technik dann gegeben, wenn neue nationale Regelungen, wie etwa die Gesetzesverordnung Nr. 239/97 über die Abfallbewirtschaftung, im Wesentlichen einer Umsetzung von gemeinschaftlichen Vorschriften im Bereich des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts entsprechen.

99. Zudem müsse sich der portugiesische Gesetzgeber bei der Änderung seiner Gesetze nicht auf die Umsetzung von Richtlinien beschränken. Es gehe hier jedenfalls nicht um Entscheidungen der Verwaltung, sondern um solche des Gesetzgebers.

100. Weiters habe der Umwelt- oder Gesundheitsminister bei grober Gefährdung für die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt einstweilige Schutzmaßnahmen zu ergreifen; darüber hinaus bestünden allgemeine Kontrollmöglichkeiten und entsprechende Schutzmaßnahmen im Gewerberecht [38].

101. Schließlich seien in verschiedenen Rechtsvorschriften Sanktionen vorgesehen, die bei Verstößen (gegen diese Rechtsvorschriften) verhängt werden können [39].

38 — Artikel 19 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97 sowie die Artikel 12 und 13 der Gesetzesverordnung Nr. 109/91.

39 — Artikel 16 der Gesetzesverordnung Nr. 109/91, die Artikel 20 Absatz 1 und 8 Absatz 1 der Gesetzesverordnung Nr. 239/97.

2. Würdigung

Zur regelmäßigen Überprüfung

102. Zum Zweck des Umweltschutzes ist nach den Erwägungsgründen der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 neben einem entsprechenden Genehmigungsmechanismus auch ein geeignetes System der (nachträglichen) Kontrolle zu schaffen [40]. Dementsprechend sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 13 Absatz 1 dieser Richtlinie verpflichtet, eine regelmäßige Überprüfung der nach ihrem Artikel 6 mit der Beseitigung von Altölen betrauten Unternehmen hinsichtlich der Einhaltung der Genehmigungsbedingungen zu gewährleisten.

103. Die Bestimmungen über die Kontrollzuständigkeiten in verschiedenen Gesetzesverordnungen, auf die sich die portugiesische Regierung beruft, genügen diesen Anforderungen nicht. Zum einen werden nämlich keine regelmäßigen bzw. periodischen Kontrollpflichten festgelegt, sondern nur allgemeine Kontrollermächtigungen, zum anderen beziehen sich diese offenbar nur auf die Einhaltung der Vorschriften der jeweiligen Gesetzesverordnungen und nicht spezifisch auf die Einhaltung der in Artikel 13 Absatz 1 genannten Genehmigungsbedingungen. Die Vorschriften über den Aufgabenbereich des Abfallinstituts sind aus denselben Gründen unzureichend.

104. Ebenso wenig kann wohl eine periodische — verpflichtende — Kontrolle der Einhaltung der Genehmigungsbedingungen durch die Beschwerde*möglichkeit* nach dem Gewerberecht gewährleistet sein, welcher eine Kontrollinspektion folgen *kann*. Soweit die portugiesische Regierung im Übrigen in diesem Zusammenhang Bestimmungen der Ministerialverordnung Nr. 961/98 angeführt hat, hat diese wiederum außer Betracht zu bleiben [41].

105. Auch die in verschiedenen Vorschriften vorgesehenen einstweiligen Schutzmaßnahmen sowie die Sanktionsmöglichkeiten sichern keine regelmäßige Kontrolle der Einhaltung der Genehmigungsbedingungen. Sie können höchstens eine Reaktion auf die Folgen eines nicht genehmigungskonformen Betriebes darstellen.

106. Was schließlich das Vorbringen betrifft, dass das Inspektions- und Überwachungsbüro für die Umwelt Inspektionen nach einem vom Minister zu genehmigenden Jahresplan durchzuführen habe, so geht daraus weder hervor, dass Inspektionen für Unternehmen, die Altöle

40 — Vgl. den siebten und den achten Erwägungsgrund.

41 — Siehe oben, Nr. 46.

beseitigen, regelmäßig vorgesehen sind, noch dass diese Inspektionen spezifisch die Einhaltung der Genehmigungsbedingungen überprüfen. Soweit die portugiesische Regierung im Übrigen bezüglich der Funktion der Umweltgeneraldirektion auf die Gesetzesverordnung Nr. 549/99 verwiesen hat, ist darauf zu verweisen, dass die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist vor Inkrafttreten der Verordnung abgelaufen ist[42].

107. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 nicht entsprechend in portugiesisches Recht umgesetzt wurde.

Zur Verfolgung der Entwicklung des Stands der Technik und/oder der Umwelt und zur Überprüfung der Genehmigungen

108. Der in Artikel 13 Absatz 1 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 normierte Kontrollmechanismus wird durch Absatz 2 dieser Bestimmung um ein dynamisches Element ergänzt, mit dem gewährleistet werden soll, dass einmal erteilte Genehmigungen an die Entwicklung des Stands der Technik und/oder der Umwelt angepasst werden.

109. Zunächst ist das allgemeine Argument der portugiesischen Regierung zurückzuweisen, dass die geforderte Anpassung schon durch die Weiterentwicklung der nationalen Rechtsvorschriften, insbesondere, wenn diese Gemeinschaftsvorschriften umsetzen, gewährleistet sei. Gemeinschaftliche Umsetzungsverpflichtungen bestehen zum einen auch unabhängig von Artikel 13 Absatz 2, zum anderen geht es bei dieser Bestimmung speziell um eine kontinuierliche Überprüfungsmöglichkeit, insoweit die entsprechenden Entwicklungen individuelle Anpassungen der Genehmigungen durch die zuständigen Behörden erforderlich machen könnten.

110. Was sodann die von der portugiesischen Regierung angeführten nationalen Vorschriften betrifft, so handelt es sich dabei einerseits um eine allgemeine Ermächtigung zur Kontrolle der Einhaltung gewerberechtlicher Bestimmungen und andererseits um Vorschriften, die die Möglichkeit vorsehen, einstweilige Schutzmaßnahmen im Falle einer (groben) Gefährdung der Umwelt oder der Gesundheit zu treffen. Diese Vorschriften normieren aber keinerlei Überprüfungs- und — gegebenenfalls — Anpassungsverpflichtungen. Ebenso wenig vermag auch hier der Verweis auf in verschiedenen Regelungen enthaltene spezielle Sanktionsbestimmungen den Vorwurf der Nichtumsetzung dieser Verpflichtung zu widerlegen.

42 — Die Gesetzesverordnung 549/99 stammt vom 14. Dezember 1999, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist ist jedoch bereits am 27. Januar 1998 abgelaufen; vgl. dazu die Ausführungen in Nr. 46 und die Fußnote 21.

111. Daher ist auch der dritte Klagegrund der Kommission begründet.

D — *Vierter Klagegrund*

1. Parteienvortrag

112. Nach Auffassung der *Kommission* hat Portugal gegen Artikel 17 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 verstoßen, indem es ihr keine technischen Erkenntnisse sowie keine Erfahrungen und Ergebnisse, welche sich aus der Anwendung der auf Grund der Richtlinie erlassenen Vorschriften ergeben, mitgeteilt habe.

113. Zum Vorbringen der portugiesischen Regierung, keine technischen Erkenntnisse gewonnen zu haben, meint die Kommission, dass die Mitteilungspflicht auch dann bestehe, wenn ein Mitgliedstaat der Ansicht sei, über keine technischen Erkenntnisse zu verfügen, weil auch dies eine mitteilungswürdige Information darstelle. Andernfalls läge es im Ermessen des Mitgliedstaats, über die Notwendigkeit der Mitteilung zu entscheiden, was den Zweck des Artikels 17 vereiteln und der Kommission die Kontrolle über die Einhaltung der Mitteilungspflicht nehmen würde. Zur mangelnden Definition der Periodizität der Mitteilungspflicht in der Richtlinie führt die Kommission aus, dass eine Mitteilung jedenfalls in regelmäßigen Abständen zu erfolgen habe, die Dauer dieser Abstände müsse nach der Natur der geforderten Informationen angemessen sein.

114. In diesem Lichte sei jedenfalls seit der Erlassung der nationalen Vorschriften zwischen Februar 1991 und April 1993, mit welchen nach portugiesischer Auffassung die Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 umgesetzt werden sollte, genügend Zeit vergangen, um Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Anwendung dieser Vorschriften zu sammeln und mitzuteilen.

115. Der erste von der portugiesischen Regierung vorgelegte Bericht zähle die nationalen Umsetzungsvorschriften zur in Rede stehenden Richtlinie auf und beschreibe sie, enthalte aber nicht die Informationen, auf die sich Artikel 17 beziehe. Ebenso verhalte es sich mit dem zweiten Bericht; selbst wenn aber einzelne Elemente dieses zweiten Berichtes als Informationen im Sinne dieses Artikels betrachtet werden könnten, so wurden sie der Kommission jedenfalls erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist mitgeteilt.

116. Die *portugiesische Regierung* verteidigt sich damit, dass sie keine technischen Erkenntnisse gewonnen habe und

dass die Periodizität der Mitteilungspflicht in der fraglichen Bestimmung nicht definiert sei.

117. Sie weist ferner darauf hin, der Kommission am 14. August 1995 einen ersten Bericht im Sinne von Artikel 18 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 übermittelt zu haben. Ein zweiter Bericht, über die Jahre 1995 bis 1997, wurde der Klagebeantwortung beigelegt und der Kommission mit Schreiben vom 29. November 1999 übermittelt.

2. Würdigung

118. Der Kommission ist darin beizupflichten, dass die Erfüllung einer Mitteilungsverpflichtung, wie sie in Artikel 17 der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 festgelegt ist, nicht davon abhängen kann, ob der Mitgliedstaat sich im Besitze mitteilungswürdiger Erkenntnisse erachtet. Ein Mitgliedstaat könnte sich sonst darauf berufen, keine Erkenntnisse erlangt zu haben, was in den meisten Fällen schwer zu widerlegen sein dürfte, da es sich auch um eine subjektive Einschätzung handelt. Ferner könnte die Kommission tatsächlich nicht abschätzen, ob ein Mitgliedstaat, wenn er keine Informationen übermittelt, gegen seine Mitteilungsverpflichtung verstößt oder nur vermeint, keine mitteilungswürdigen Erkenntnisse erlangt zu haben. Dies würde die Kommission in ihrer Funktion, die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts zu überwachen, behindern und die Wirksamkeit der Mitteilungsverpflichtung gefährden.

119. Abgesehen davon kann auch die Information, dass es keine neuen technischen Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Altölbeseitigung gibt, im Sinne der Richtlinie aufschlussreich sein.

120. Nach Artikel 17 sind zudem neben technischen Erkenntnissen auch Erfahrungen und Ergebnisse mitzuteilen, und es erscheint unwahrscheinlich, dass nach Ablauf einer gewissen Zeit weder technische Erkenntnisse noch Erfahrungen oder Ergebnisse anlässlich der Anwendung der auf Grund der Richtlinie erlassenen Vorschriften vorliegen.

121. Auch das Vorbringen, dass zeitliche Abstände zwischen den Mitteilungen in der Richtlinie nicht festgelegt sind, überzeugt nicht. Zwischen dem Inkrafttreten der ersten der Richtlinienumsetzung dienenden portugiesischen Vorschrift, der Gesetzesverordnung Nr. 88/91 vom 23. Februar 1991, und dem Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, verstrichen nämlich fast sieben Jahre, ohne dass eine Artikel 17 ent-

sprechende Mitteilung erfolgt wäre. Angesichts dessen kann, ohne dass auf die Frage der Zeiträume zwischen den Mitteilungen näher einzugehen wäre, offensichtlich nicht von einer Erfüllung der Verpflichtung zu regelmäßigen Mitteilungen durch Portugal die Rede sein.

122. Denn auch mit den beiden Berichten, welche der Kommission am 14. August 1995 beziehungsweise am 29. November 1999 übermittelt wurden, wurde der Mitteilungspflicht nach Artikel 17 nicht entsprochen.

123. Der Bericht vom 14. August 1995 kann inhaltlich nicht als Bericht im Sinne von Artikel 17 angesehen werden, da er lediglich, wie die Kommission zutreffend vorbrachte, eine Beschreibung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 enthält und nicht die spezifisch nach Artikel 17 erforderlichen technischen Erkenntnisse, Erfahrungen und Ergebnisse. Was den jüngeren Bericht betrifft, so kann er nicht mehr berücksichtigt werden, weil er erst nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist übermittelt wurde.

124. Darüber hinaus soll es sich nach eigenen Angaben der portugiesischen Regierung bei beiden Berichten um solche gemäß *Artikel 18*[43] der Richtlinie 75/439 i.d.F. der Richtlinie 87/101 handeln. Die Umsetzung des Artikels 18 ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens, weshalb auf die Frage, inwiefern mit den von der portugiesischen Regierung angeführten Berichten den Verpflichtungen nach diesem Artikel nachgekommen wurde, auch nicht einzugehen ist.

125. Auch der vierte Klagegrund ist daher begründet.

V — Kosten

126. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat und die Portugiesische Republik im Wesentlichen mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist die Portugiesische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

43 — Artikel 18 betrifft Berichte über den Stand der Altölbeseitigung, während Artikel 17 technische Erkenntnisse sowie die Erfahrungen und Ergebnisse betrifft, die sich aus der Anwendung der Umsetzungsvorschriften ergeben.

VI — Ergebnis

127. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen,

1. festzustellen, dass die Portugiesische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 2, Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 13 und Artikel 17 der Richtlinie 75/439/EWG in ihrer durch die Richtlinie 87/101/EWG geänderten Fassung sowie aus den Artikeln 10 EG-Vertrag und 249 Absatz 3 EG-Vertrag verstoßen hat, indem sie

   — nicht die Vorschriften erlassen hat, durch die sich die zuständige Behörde über den geeigneten Gesundheitsschutz bei der Verwendung von Altölen als Brennstoff und über den Einsatz der besten zur Verfügung stehenden technischen Mittel, soweit die Kosten nicht übermäßig hoch sind, bei der Aufbereitung von Altölen und der Verwendung von Altölen als Brennstoff vergewissern kann, bevor sie den Unternehmen, die Altöle aufbereiten oder Altöle als Brennstoff verwenden, die Genehmigung erteilt,

   — nicht festgelegt hat, dass die Beseitigung von Rückständen aus der Altölverbrennung einer Genehmigung bedarf, die sich insbesondere auf die Art und Menge der Abfälle, die technischen Vorschriften, die Sicherheitsvorkehrungen, den Ort der Beseitigung und die Beseitigungsmethode erstreckt und die befristet, verlängert bzw. erneuert sowie mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden kann, wie sich dies aus Artikel 9 der

Richtlinie 78/319/EWG und ab dem 27. Juni 1995 aus Artikel 9 der Richtlinie 75/442/EWG, der in seiner durch die Richtlinie 91/156/EWG geänderten Fassung aufgrund der Richtlinie 91/689/EWG Artikel 9 der Richtlinie 78/319 ersetzt hat, ergibt,

— weder für eine regelmäßige Prüfung der Unternehmen, die Altöle aufbereiten oder Altöle als Brennstoff verwenden, noch für die Verfolgung der Entwicklung des Stands der Technik und/oder der Umwelt, um gegebenenfalls die diesen Unternehmen erteilten Genehmigungen zu überprüfen, Vorkehrungen getroffen hat,

— der Kommission keine Informationen über ihre technischen Erkenntnisse sowie die Erfahrungen und Ergebnisse mitgeteilt hat, die sich aus der Anwendung der aufgrund der Richtlinie 75/439/EWG in ihrer durch die Richtlinie 87/101/EWG geänderten Fassung erlassenen Vorschriften ergeben;

2. im Übrigen die Klage abzuweisen;

3. der Portugiesischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.