FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 7. marts 2002 [1]

I — Indledning

1. Med det foreliggende søgsmål har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, artikel 8, stk. 2, litra a), artikel 13 og artikel 17 i Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald, som ændret ved Rådets direktiv 87/101/EØF af 22. december 1986 [2] (herefter »direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101«), og artikel 10, stk. 1, og artikel 249, stk. 3, EF.

2. Kommissionens påstande vedrører tiladelsesproceduren for visse virksomheder, som bortskaffer olieaffald, betingelserne for bortskaffelsen af restprodukter fra forbrænding af olieaffald, kontrolproceduren for virksomheder, som bortskaffer olieaffald, samt forpligtelsen til at meddele Kommissionen oplysninger.

II — De relevante retsregler

A — *Fællesskabsbestemmelser*

Direktiv 75/439

3. Direktiv 75/439 regulerer bortskaffelsen af olieaffald med henblik på at beskytte miljøet mod skadelige virkninger, som skyldes bortskaffelse, oplagring og behandling af dette affald [3]. Med henblik på at nå dette mål var medlemsstaterne i henhold til artikel 2-4 i den oprindelige affattelse af dette direktiv forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre indsamling og bortskaffelse af olieaffald uden skadelige virkninger og sørge for, at bortskaffelsen af olieaffald så vidt muligt sker ved genanvendelse.

4. Direktiv 75/439 blev ændret ved direktiv 87/101, som frem for alt havde til formål at

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 194, s. 23, og EFT 1987 L 42, s. 43.

3 — Jf. tredje betragtning til dette direktiv.

prioritere behandlingen af olieaffald ved regenerering i betragtning af de energibesparelser, der kan opnås herved.

herunder anvendelse af den bedste til rådighed stående teknologi, forudsat at dette ikke medfører alt for store omkostninger.«

5. Ved direktiv 87/101 blev artikel 1-6 i den oprindelige affattelse af direktiv 75/439 fuldstændig erstattet af nye bestemmelser.

7. Artikel 8, stk. 2, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, bestemmer bl.a.:

6. Artikel 6 i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, har nu følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer sig endvidere,

»1. For at overholde de i henhold til artikel 4 trufne forholdsregler skal alle virksomheder, som bortskaffer olieaffald, opnå tilladelse. Denne tilladelse gives om fornødent, efter at der er foretaget en undersøgelse af anlæggene.

a) at restprodukterne fra forbrændingen af olieaffald bortskaffes i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 78/319/EØF [...]«

8. Artikel 13 i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, foreskriver:

2. Med forbehold af krav, der følger af nationale bestemmelser og fællesskabsbestemmelser, der har et andet end dette direktivs sigte, kan tilladelsen kun gives til virksomheder, der regenererer olieaffald eller anvender olieaffald som brændsel, når den kompetente myndighed har sikret sig, at der er truffet passende foranstaltninger for at beskytte sundhed og miljø,

»1. De i artikel 6 omhandlede virksomheder kontrolleres regelmæssigt af medlemsstaterne, især for så vidt angår overholdelsen af betingelserne for tilladelsen.

2. De kompetente myndigheder følger udviklingen i teknologien og/eller miljøsituationen med henblik på om nødvendigt at revidere en tilladelse, der er meddelt en virksomhed i henhold til dette direktiv.«

9. Artikel 17 i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, bestemmer bl.a.:

»Hver medlemsstat meddeler med mellemrum Kommissionen sin tekniske viden og erfaringer og resultater fra anvendelse af de i henhold til dette direktiv trufne bestemmelser.«

Direktiver omhandlet i artikel 8, stk. 2, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101

10. Artikel 8, stk. 2, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, henviser til artikel 9 i Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald [4].

4 — EFT L 84, s. 43.

11. Direktiv 78/319 blev med virkning fra den 27. juni 1995 ophævet og erstattet af Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald [5] (herefter »direktiv 91/689«) [6].

12. Artikel 9 i direktiv 78/319 havde følgende ordlyd:

»1. De anlæg, anstalter eller virksomheder, der varetager oplagring, behandling og/eller deponering af giftigt og farligt affald, skal indhente tilladelse hertil fra de kompetente myndigheder. Affaldet kan udelukkende oplagres, behandles og/eller deponeres af anlæg, anstalter eller virksomheder, der har fået en sådan tilladelse. De virksomheder, som varetager transport af giftigt og farligt affald, skal kontrolleres af medlemsstaternes kompetente myndigheder.

2. Den i stk. 1 nævnte tilladelse vedrører især:

— typen og mængden af affald

5 — EFT L 377, s. 20.

6 — Jf. første betragtning til dette direktiv samt artikel 11, som ændret ved Rådets direktiv 94/31/EF af 27.6.1994 (EFT L 168, s. 28).

— tekniske forskrifter

— de forholdsregler, der skal træffes

— bortskaffelsessted(er)

— bortskaffelsesmetoder.

I tilladelsen kan det desuden foreskrives, at visse bestemte oplysninger skal gives på anmodning af de kompetente myndigheder.

3. Tilladelserne kan gives for et bestemt tidsrum og kan fornyes, ligesom der kan knyttes betingelser og forpligtelser hertil.«

13. Artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/689 bestemmer:

»Medmindre andet er bestemt i nærværende direktiv, gælder direktiv 75/442/EØF for farligt affald.«

14. Det omhandlede direktiv 75/442/EØF er Rådets direktiv af 15. juli 1975 om affald [7]. Det blev ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991 [8] (herefter »direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156«).

15. Artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, har følgende ordlyd:

»1. Med henblik på gennemførelse af artikel 4, 5 og 7 skal ethvert anlæg eller enhver virksomhed, som varetager bortskaffelse af affald som nævnt i bilag II A, indhente en tilladelse fra den i artikel 6 omhandlede kompetente myndighed.

Denne tilladelse skal bl.a. vedrøre

— arten og mængden af affaldet

— de tekniske forskrifter

7 — EFT L 194, s. 39.
8 — EFT L 78, s. 32.

— de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes

— bortskaffelsesstedet

— behandlingsmetoden.

2. Sådanne tilladelser kan udstedes for et begrænset tidsrum, de kan fornyes, kan være ledsaget af betingelser og forpligtelser eller kan nægtes, især hvis den påtænkte metode til bortskaffelse ikke er acceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt.«

B — *Nationale bestemmelser*[9]

16. Bestemmelser vedrørende olieaffald:

— decreto-lei n^{0} 88/91 af 23. februar 1991 (herefter »lovdekret nr. 88/91«), ifølge hvis artikel 1 direktiv 87/101 omsættes til national ret

— regulamento (reglement) om tilladelser til indsamling, opbevaring, forbehandling, regenerering, genindvinding, forbrænding og afbrænding af olieaffald (herefter »reglementet i bilaget til ministeriel bekendtgørelse nr. 240/92«), som blev vedtaget ved — og er vedføjet — Portaria nr. 240/92 (herefter »ministeriel bekendtgørelse nr. 240/92«) af 25. marts 1992, der som fastsat i lovdekret nr. 88/91 (artikel 8) regulerer tilladelsen til aktiviteter i forbindelse med olieaffald.

17. Næringsretlige bestemmelser:

— decreto-lei n° 109/91 af 15. marts 1991 om udøvelse af industriel virksomhed, som ændret ved *Decreto-Lei n° 282/93* af 17. august 1993 (herefter »lovdekret nr. 109/91«)

— portaria n° 314/94 af 24. maj 1994 (herefter »ministeriel bekendtgørelse nr. 314/94«) om indholdet af ansøgninger om etablering af industrianlæg.

18. Bestemmelser vedrørende affald:

— decreto-lei n° 239/97 af 9. september 1997 (herefter »lovdekret nr. 239/97«)

9 — De nationale bestemmelser anføres nedenfor med angivelse af deres indhold.

om transport, opbevaring, behandling, udnyttelse og bortskaffelse af affald

— portaria n° 961/98 af 10. november 1998 (herefter »ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98«), som på grundlag af artikel 9 og 10 i lovdekret nr. 239/97 fastsætter betingelserne for tilladelse til opbevaring, behandling, udnyttelse og bortskaffelse af affald.

19. Organisatoriske bestemmelser på miljøområdet:

— decreto-lei n° 189/93 af 24. maj 1993 (herefter »lovdekret nr. 189/93«) om oprettelse af Generaldirektoratet for Miljø

— decreto-lei n° 549/99 af 14. december 1999 (herefter »lovdekret nr. 549/99«) om organisationen af Generaldirektoratet for Miljø

— decreto-lei n° 236/97 af 3. september 1997 (herefter »lovdekret nr. 236/97«) om oprettelse af Affaldsinstituttet.

III — De faktiske omstændigheder, den administrative procedure og retsforhandlinger ved Domstolen

20. Direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, skulle gennemføres af medlemsstaterne senest den 1. januar 1990.

21. Ved skrivelse af 8. marts 1991, 13. april 1992, 11. december 1992 og 18. april 1994 underrettede den portugisiske regering Kommissionen om, at direktiv 87/101 var blevet gennemført i national ret ved decreto-lei n° 88/91 af 23. februar 1991, portaria n° 240/92 af 25. marts 1992 og n° 1028/92 af 5. november 1992 samt ved Despacho conjunto dos Ministérios da Indústria e do Ambiente e Recursos Naturias af 26. april 1993.

22. Da Kommissionen var af den opfattelse, at direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, ikke var gennemført korrekt ved disse bestemmelser, tilstillede den den 4. juli 1994 den portugisiske regering en åbningsskrivelse, hvori denne blev anmodet om at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

23. Da den portugisiske regerings svar af 26. oktober 1994 efter Kommissionens opfattelse ikke fjernede mistanken om et

traktatbrud, fremsatte Kommissionen den 27. november 1997 en begrundet udtalelse til Den Portugisiske Republik, hvori den anførte flere tilsidesættelser af direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, og opfordrede Den Portugisiske Republik til at træffe de fornødne foranstaltninger inden for en frist på to måneder — dvs. senest den 27. januar 1998. Den portugisiske regering svarede ved skrivelse af 25. februar 1998.

24. Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Portugisiske Republik ikke havde opfyldt sine forpligtelser, anlagde den sag mod Den Portugisiske Republik i henhold til artikel 226 EF ved stævning af 8. oktober 1999, indgået til Domstolen den 13. oktober 1999.

25. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, artikel 8, stk. 2, litra a), artikel 13 og 17 i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, og i henhold til artikel 10, stk. 1, EF og artikel 249, stk. 3, EF, idet den

— ikke har vedtaget bestemmelser, hvorefter den kompetente myndighed, inden den giver tilladelse til virksomheder, der regenererer olieaffald eller som anvender det som brændsel, kan sikre sig en passende beskyttelse af sundheden i forbindelse med anvendelse af olieaffald som brændsel, og at der anvendes den bedste til rådighed stående teknologi, forudsat at dette ikke medfører alt for store omkostninger, i forbindelse med regenerering af olieaffald og anvendelse af det som brændsel

— ikke har udstedt bestemmelser om, at restprodukterne fra forbrænding af olieaffald skal bortskaffes i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 9 i direktiv 78/319 og fra den 27. juni 1995 i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, der i medfør af direktiv 91/689 har erstattet artikel 9 i direktiv 78/319

— hverken har udstedt bestemmelser om en regelmæssig kontrol af de virksomheder, der regenererer olieaffald, eller som anvender det som brændsel, eller om, at udviklingen i teknologien og/eller miljøsituationen skal undersøges med henblik på om nødvendigt at revidere de tilladelser, der er meddelt disse virksomheder

— ikke har meddelt Kommissionen oplysninger om sin tekniske viden

og sine erfaringer og resultater fra anvendelsen af de bestemmelser, der er truffet i medfør af direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101.

2) Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Vurdering af de af Kommissionen fremsatte anbringender

A — *Første anbringende*

26. Med det første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Den Portugisiske Republik ikke har truffet de foranstaltninger, der skal sikre, at virksomheder, der regenererer olieaffald eller anvender olieaffald som brændsel, kun får en tilladelse, hvis de i artikel 6, stk. 2, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, omhandlede kriterier — dvs. foranstaltninger for at beskytte sundheden og anvendelse af den bedste til rådighed stående teknologi, forudsat at dette ikke medfører alt for store omkostninger — er opfyldt [10].

1. Parternes argumenter

Sikring af foranstaltninger for at beskytte sundheden

27. Kommissionen har anført, at den tilladelse, som den kompetente nationale myndighed skal give til virksomheder, der anvender olieaffald som brændsel, er betinget af foranstaltninger for at beskytte sundheden. Af hensyn til retssikkerheden skal den pågældende tilladelsesordning være klar og præcis, således at de berørte virksomheder er helt klar over, at beskyttelsen af sundheden er en betingelse for tilladelsen.

28. Kommissionen har endvidere konstateret, at den imidlertid ikke er klar over,

10 — I forhold til den begrundede udtalelse har Kommissionen i forbindelse med tilladelsesordningen for virksomheder, der regenererer olieaffald, kun rejst kritik med hensyn til kravet om anvendelse af den bedste til rådighed stående teknologi, og i forbindelse med tilladelsesordningen for virksomheder, der anvender olieaffald som brændsel, både med hensyn til kravet om anvendelse af den bedste til rådighed stående teknologi og med hensyn til beskyttelsen af sundheden.

hvilke af de forskellige bestemmelser som den portugisiske regering har nævnt, der finder anvendelse på tilladelsen til virksomheder, der anvender olieaffald som brændsel.

29. Del VI i reglementet i bilaget til ministeriel bekendtgørelse nr. 240/92 indeholder kun et forbud mod anvendelse af olieaffald som brændsel i levnedsmiddelindustrien og er derfor utilstrækkelig.

30. Med hensyn til de generelle næringsretlige bestemmelser, som den portugisiske regering har anført, har Kommissionen henvist til, at ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98 ganske vist foreskriver elementer i denne henseende i forbindelse med ansøgningen om tilladelse, men at denne bekendtgørelse først trådte i kraft efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og derfor ikke skal tages i betragtning i den foreliggende traktatbrudssag.

31. Den portugisiske regering har anført, at gennemførelsen i national ret af et direktiv ifølge Domstolens faste praksis ikke nødvendigvis forudsætter, at direktivets bestemmelser gengives ordret på en bestemt måde i udtrykkelige specialbestemmelser, men det kan være tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt, retligt grundlag, der sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud og med fornøden klarhed og bestemthed [11].

32. Efter den portugisiske regerings opfattelse er det væsentligste, at ansøgningen om tilladelse til anvendelse af olieaffald som brændsel rent faktisk — uden at der er behov for at foreskrive en udtrykkelig særlig beskrivelse — indeholder de nødvendige elementer, som gør det muligt for den kompetente myndighed at fastslå, om beskyttelsen af sundheden er sikret.

33. Den portugisiske regering har erkendt, at beskyttelsen af sundheden ikke udtrykkeligt er taget i betragtning i del VI i reglementet i bilaget til ministeriel bekendtgørelse nr. 240/92. Virksomheder, der anvender olieaffald som brændsel, er imidlertid under alle omstændigheder underkastet de generelle bestemmelser om udøvelse af industriel virksomhed. Den portugisiske regering har i denne forbindelse henvist til, at erhvervsdrivende i forbindelse med udøvelsen af deres virksomhed er forpligtet til at træffe særlige forebyggende foranstaltninger med henblik på at forhindre og mindske risici for personer [12].

34. Desuden foreskrives det i de næringsretlige bestemmelser [13], at den ansøgning om tilladelse, der skal indgives til den kompetente myndighed, skal indeholde en undersøgelse af virkningerne på miljøet i henhold til de gældende bestemmelser, og at den kompetente myndighed skal høre organer med opgaver i industrien, bl.a. med hensyn til sundhedsspørgsmål. De forplig-

11 — Navnlig dom af 20.3.1997, sag C-96/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1653.

12 — Artikel 4 og 5 i lovdekret nr. 109/91.

13 — Artikel 9 i lovdekret nr. 109/91.

telser og betingelser, som disse organer formulerer, skal obligatorisk medtages i tilladelsen. Endelig foreskrives det i de næringsretlige bestemmelser, at myndighederne i tilfælde af alvorlige sundhedsrisici ufortøvet skal træffe behørige beskyttelsesforanstaltninger [14].

35. Endvidere har den portugisiske regering henvist til en bestemmelse, som foreskriver, at der skal fremlægges en risikoundersøgelse [15], samt til ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98, hvorefter opbevaring, behandling, udnyttelse og bortskaffelse af affald er betinget af forudgående tilladelse fra miljøministeren. Ansøgningen om denne tilladelse skal også indeholde elementer, som sikrer passende foranstaltninger til beskyttelse af sundheden.

Anvendelse af den bedste til rådighed stående teknologi

36. Efter Kommissionens opfattelse sikrer de af Portugal anførte nationale bestemmelser ikke, at anvendelsen af den bedste til rådighed stående teknologi udgør en *betingelse for at opnå tilladelse* til regenerering af olieaffald og anvendelse af olieaffald som brændsel. De anførte nationale bestemmelser er tillige for spredte og vage til at give tilstrækkelig retssikkerhed.

14 — Artikel 13 i lovdekret nr. 109/91.

15 — Artikel 2, punkt 4, i lovdekret nr. 314/94.

37. Den portugisiske regering har med hensyn til virksomheder, der regenererer olieaffald, i det væsentlige henholdt sig til bestemmelserne i det portugisiske reglement om olieaffald: For det første skal den installationsplan, der skal vedlægges ansøgningen om tilladelse, indeholde en detaljeret beskrivelse af den erhvervsmæssige virksomhed med en specificering af de tekniske processer [16], hvorved den kompetente myndighed kan fastslå, om den bedste til rådighed stående teknologi faktisk påtænkes anvendt. For det andet skal ansøgningsdossieret også fremsendes til Affaldsinstituttet til udtalelse [17]. Dette er forpligtet til at tage hensyn til kriteriet med hensyn til teknologien. Formålet er at forhindre eller mindske affaldets skadevirkninger, navnlig ved genanvendelse samt gennem tilpasning af produktionsprocesserne ved hjælp af »passende teknologi« [18].

38. Derudover har den portugisiske regering igen henholdt sig til næringsretlige bestemmelser, som gælder for alle virksomheder, dvs. også for de omhandlede virksomheder. Den har navnlig påberåbt sig bestemmelsen, hvorefter den erhvervsmæssige virksomhed skal udøves »under hensyntagen til den teknologiske udvikling« [19]. Desuden er der krav om en risikoundersøgelse, som skal vedlægges anlægsplanerne og omfatte »valget af teknologi, som gør det muligt at undgå eller begrænse anvendelsen af farligt materiel eller farlige produkter« [20].

16 — Artikel 13 i reglementet i bilaget til ministeriel bekendtgørelse nr. 240/92.

17 — Ibid., artikel 15.

18 — Artikel 4, stk. 1, i lovdekret nr. 239/97.

19 — Artikel 4 i lovdekret nr. 109/91.

20 — Artikel 2, stk. 4, litra b), i ministeriel bekendtgørelse nr. 314/94.

2. Vurdering

39. I henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, skal alle virksomheder, som bortskaffer olieaffald, opnå tilladelse, som gives om fornødent, efter at der er foretaget en undersøgelse af anlæggene. Med hensyn til virksomheder, der regenererer olieaffald eller anvender olieaffald som brændsel, fastsætter artikel 6, stk. 2, særlige betingelser for tilladelsen, nemlig at tilladelsen i princippet »kun [kan] gives« til disse virksomheder, »når den kompetente myndighed har sikret sig, at der er truffet passende foranstaltninger for at beskytte sundhed og miljø, herunder anvendelse af den bedste til rådighed stående teknologi, forudsat at dette ikke medfører alt for store omkostninger«.

40. Dette betyder, at tilladelsesproceduren i national ret skal være udformet således, at den kompetente myndighed kun kan give en tilladelse til en virksomhed, der regenererer olieaffald eller anvender olieaffald som brændsel, hvis virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger, dvs. der er tale om en *materiel betingelse for at opnå tilladelse*.

41. Nationale bestemmelser, som kræver, at ansøgningen om tilladelse indeholder visse dokumenter og oplysninger, gør det ganske vist muligt for myndigheden at fastslå, om de pågældende foranstaltninger er truffet eller ej, men fastlægger ikke — som krævet i henhold til direktivet — at sikringen af disse foranstaltninger er en betingelse for tilladelsen.

42. Gennemførelsen af artikel 6, stk. 2, skal indledningsvis undersøges med hensyn til den betingelse for at opnå tilladelse, der vedrører beskyttelsen af sundheden.

43. De næringsretlige bestemmelser, som den portugisiske regering har henholdt sig til i denne forbindelse, indeholder en generel forpligtelse til ved udøvelse af industriel virksomhed navnlig at garantere personers sikkerhed og forebygge de pågældende risici. Dette sikrer imidlertid ikke, at der kun gives tilladelse til virksomheder, som har truffet alle passende foranstaltninger til beskyttelse af sundheden.

44. Ligeledes gør de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i de næringsretlige bestemmelser, det ganske vist muligt for myndighederne at reagere på risikosituationer, der opstår som led i en virksomheds løbende drift, men de vedrører ikke den tilladelsesprocedure, der skal gå forud for optagelsen af en virksomheds drift.

45. Risikoundersøgelsen og undersøgelsen af virkningerne på miljøet udgør en del af ansøgningen om tilladelse; selv om de således udgør et vurderingsgrundlag i forbindelse med tilladelsen, sikrer de heller ikke selv fuldstændig, at betingelsen for tilladelsen er opfyldt. Sidstnævnte sikres heller ikke ved, at visse organer skal høres om sundhedsspørgsmål og kan formulere forpligtelser.

46. Hvad endelig angår ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98 er det tilstrækkeligt at konstatere, at det følger af Domstolens faste praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse[21]. Portugal har ikke bestridt, at ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98 først blev vedtaget den 10. november 1998, dvs. efter den nævnte frist, der udløb den 27. januar 1998, hvorfor denne bestemmelse — som Kommissionen med rette har bemærket — ikke skal behandles nærmere i den foreliggende sag.

47. Ingen af de bestemmelser, som Portugal har henholdt sig til, fastsætter således, som krævet i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, at der kun kan gives tilladelse til virksomheder, der anvender olieaffald som brændsel, hvis ansøgeren har truffet alle passende foranstaltninger til beskyttelse af sundheden.

48. For det andet skal det undersøges, om betingelserne for at opnå tilladelse opfylder kravene i direktivet med hensyn til forpligtelsen til at anvende den bedste til rådighed stående teknologi.

49. De bestemmelser, som igen vedrører ansøgningen om tilladelse, dvs. vedrørende en risikoundersøgelse og — med hensyn til virksomheder, der regenererer olieaffald — vedrørende anlægsplaner, indebærer ganske vist, at der gives oplysninger, som er nødvendige for vurderingen af ansøgningen, men de sikrer heller ikke i sig selv, at anvendelsen af den »bedste til rådighed stående teknologi« faktisk udgør en betingelse for at opnå tilladelse.

50. En sådan betingelse fremgår heller ikke af Affaldsinstituttets ret til at udtale sig om ansøgningen om tilladelse, især ikke da det ikke er gjort gældende, at denne udtalelse er bindende, og der kun generelt er tale om »passende teknologi« og ikke om den »bedste til rådighed stående« teknologi.

21 — Bl.a. dom af 12.12.2000, sag C-435/99, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 11179, præmis 16.

51. Endelig garanterer det forhold, at erhvervsmæssig virksomhed i henhold til generelle næringsretlige bestemmelser skal udøves under hensyntagen til den teknologiske udvikling, heller ikke, at virksomheder kun får tilladelse til at regenerere olieaffald eller anvende olieaffald som brændsel, hvis de anvender den bedste til rådighed stående teknologi, forudsat at dette ikke medfører alt for store omkostninger.

52. Kommissionens første anbringende er således begrundet.

B — *Andet anbringende*

1. Parternes argumenter

53. Kommissionen har anført, at Portugal i strid med artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, ikke har foreskrevet, at restprodukter fra forbrænding af olieaffald skal bortskaffes i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 75/442 om affald, som ændret ved direktiv 91/156, der med virkning fra den 27. juni 1995 har erstattet artikel 9 i direktiv 78/319.

54. Henvisningen i artikel 8, stk. 2, litra a), til artikel 9 i direktiv 78/319 om giftigt og farligt affald skal nemlig uden særlig henvisning, efter dens ophævelse ved direktiv 91/689 om farligt affald, forstås som en henvisning til artikel 9 i direktiv 75/442 om affald, som ændret ved direktiv 91/156.

55. I henhold til artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/689 gælder direktiv 75/442 om affald således for farligt affald, medmindre andet er bestemt i direktiv 91/689. Da direktiv 91/689 imidlertid ikke indeholder særlige bestemmelser, som vil være til hinder herfor, gælder navnlig artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, også for farligt affald. I henhold til sidstnævnte bestemmelse skal der i forbindelse med bortskaffelse af restprodukter fra forbrænding af olieaffald indhentes forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed, og betingelserne for at få en sådan tilladelse er fastsat heri.

56. Ifølge Kommissionen viser en sammenligning af teksterne i artikel 9 i direktiv 78/319 og artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, at disse i det væsentlige svarer til hinanden. Under disse omstændigheder kan Kommissionen ifølge Domstolens praksis[22] for første gang i

22 — Dom af 9.11.1999, sag C-365/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7773.

stævningen henvise til direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156.

57. Ingen af de bestemmelser, som Portugal har henholdt sig til i den administrative procedure, har svaret til en gennemførelse af artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, dvs. med hensyn til bortskaffelse af restprodukter fra forbrænding af olieaffald.

58. Ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98 vil derimod udgøre en passende gennemførelse, men den trådte først i kraft efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og kan derfor ikke længere tages i betragtning.

59. Den portugisiske regering har bestridt, at Kommissionens klagepunkt i denne henseende kan antages til realitetsbehandling, da gennemførelsen af direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, ikke var omfattet af den begrundede udtalelse. Der er tale om »nye omstændigheder«, hvorved Portugals ret til forsvar er blevet tilsidesat.

60. Alligevel er artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, fuldstændig gennemført. I henhold til lovdekret nr. 88/91 er enhver opbevaring og deponering af olieaffald eller restprodukter heraf, som skader jorden, forbudt, og transport, bortskaffelse og udnyttelse af olieaffald skal tillades af generaldirektøren for miljøkvalitet [23].

61. Siden 1997 kræves der i henhold til lovdekret nr. 239/97 med hensyn til opbevaring, behandling, udnyttelse og bortskaffelse af affald desuden forudgående tilladelse [24], som med hensyn til restprodukter fra forbrænding af olieaffald gives af miljøministeren [25]. I henhold til ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98 [26] skal ansøgningen om tilladelse omfatte dokumenter, som navnlig vedrører tekniske forskrifter vedrørende anlægget, de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes, bortskaffelsesstedet og den anvendte behandlingsmetode.

2. Vurdering

a) Gyldigheden af henvisningen til artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, for første gang i stævningen

62. Den portugisiske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke havde

23 — Artikel 2 og artikel 4, stk. 2, i nævnte lovdekret.

24 — Artikel 8, stk. 1, i lovdekret nr. 239/97.

25 — Ibid., artikel 9.

26 — Artikel 10 i lovdekret nr. 239/97 og artikel 3, litra c), sammenholdt med bilag I og II i ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98.

ret til for første gang i stævningen — vedrørende gennemførelsen af artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101 — også at henvise til artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, i stedet for til artikel 9 i direktiv 78/319.

63. I betragtning af de komplekse henvisninger skal det indledningsvis afklares, om artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, faktisk er trådt i stedet for artikel 9 i direktiv 78/319.

64. Det fremgår af betragtningerne til direktiv 91/689, at det har erstattet direktiv 78/319, og nærmere bestemt fra direktivets ophævelse med virkning fra den 27. juni 1995[27]. I denne henseende synes det rimeligt, at henvisningen til direktiv 78/319 i artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, nu skal forstås som en henvisning til direktiv 91/689.

65. På grundlag af forbeholdsklausulen i artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/689 indebærer direktivet i det omfang, hvori det ikke indeholder særlige bestemmelser, at anvendelsen af direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, udvides til at omfatte farligt affald.

66. Da direktiv 91/689 ikke indeholder særlige bestemmelser i denne henseende, finder bl.a. artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, således anvendelse på restprodukter fra forbrænding af olieaffald.

67. For så vidt er det således muligt at følge Kommissionens opfattelse, at henvisningen i artikel 8, stk. 2, litra a), nu skal forstås som en henvisning til artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156.

68. Det står imidlertid tilbage at undersøge omfanget af sagens genstand i den begrundede udtalelse og i stævningen.

69. Ifølge Domstolens faste praksis afgrænser åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse sagens genstand, som herefter ikke kan udvides. I modsat fald ville dette fratage medlemsstaten dens mulighed for at fremsætte bemærkninger, en i traktaten hjemlet væsentlig garanti, som er et væsentligt formkrav til sikring af, at den pro-

27 — Artikel 11 i direktiv 91/689, som ændret ved direktiv 94/31.

cedure, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt. Følgelig skal Kommissionens begrundede udtalelse og dens stævning hvile på de samme klagepunkter som i åbningsskrivelsen [28].

70. I dommen i sag C-365/97, som Kommissionen har henvist til i den foreliggende sag, fastslog Domstolen imidlertid, at »Kommissionen, når fællesskabsretten ændres under den *administrative procedure*, har adgang til at få en traktatbrudspåstand prøvet for så vidt angår forpligtelser, der er fastlagt i et — senere ændret eller ophævet — direktivs første udgave, når disse *fortsat består* i henhold til nye bestemmelser« [29].

71. I den foreliggende sag blev den administrative procedure i henhold til artikel 226 EF indledt med Kommissionens åbningsskrivelse af 4. juli 1994. Under den administrative procedure blev artikel 9 i direktiv 78/319, som der henvises til i artikel 8, stk. 2, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, og som Kommissionen henholdt sig til såvel i åbningsskrivelsen som i den begrundede udtalelse, ophævet og erstattet af artikel 9 i direktiv 74/442, som ændret ved direktiv 91/156.

72. I ovennævnte dom var der tale om ændring af et direktiv under den administrative procedure, hvorved visse af dets bestemmelser blev skærpet. Domstolen fastslog i den forbindelse, at den manglende gennemførelse kun kan gøres gældende på grundlag af den ændrede udgave af et direktiv (som ikke er nævnt i den begrundede udtalelse), for så vidt som det vedrører forpligtelser, der allerede var fastlagt i den i den begrundede udtalelse nævnte udgave [30].

73. I den foreliggende sag bemærkes dog, at ændringen under den administrative procedure ikke blev foretaget i selve teksten i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, men ved, at direktiv 78/319, som det førstnævnte direktiv henviser til, blev erstattet. Denne omstændighed ændrer imidlertid i princippet intet.

74. Det skal derimod undersøges, hvorvidt de forpligtelser, der i henhold til artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, gælder for bortskaffelsen af restprodukter fra forbrænding af olieaffald og nu — ifølge Kommissionens stævning — fremgår af artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, allerede var gældende i henhold til artikel 9 i direktiv 78/319.

28 — Jf. dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 55.

29 — Den i fodnote 22 nævnte dom, præmis 36.

30 — Den i fodnote 22 nævnte dom, præmis 36 og 39.

75. Artikel 9 i direktiv 78/319 indeholder en forpligtelse til at indhente tilladelse for de pågældende anlæg, anstalter og virksomheder samt de aspekter, som tilladelsen især skal vedrøre, og en kontrolforpligtelse for medlemsstaterne. Muligheden for at knytte betingelser og forpligtelser til tilladelsen, at give den for et bestemt tidsrum eller forny den, er fastsat i denne bestemmelses stk. 3.

76. I artikel 9, stk. 1, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, foreskrives en forpligtelse til at indhente tilladelse for anlæg eller virksomheder, som bortskaffer restprodukter fra forbrænding af olieaffald. Endvidere indeholder dette stykke en (ikke udtømmende) oversigt over indholdet af tilladelsen. I henhold til denne artikels stk. 2 kan tilladelserne være ledsaget af betingelser og forpligtelser, udstedes for et begrænset tidsrum eller fornyes *eller* »kan nægtes, især hvis den påtænkte metode til bortskaffelse ikke er acceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt«.

77. Artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv 78/319, ligesom artikel 9, stk. 1, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, indeholder ingen betingelser for at opnå tilladelse, men foruden selve forpligtelsen til at indhente tilladelse kun visse særlige indholdsmæssige aspekter af tilladelsen. Af de førnævnte bestemmelser kan det i denne henseende i princippet ikke udledes, at tilladelsen kan nægtes, såfremt betingelserne for at opnå tilladelse ikke er opfyldt. I modsætning til artikel 9, stk. 3, i direktiv 78/319 indeholder artikel 9, stk. 2, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, imidlertid også mulighed for at nægte tilladelse på visse betingelser (»især hvis den påtænkte metode til bortskaffelse ikke er acceptabel fra et miljøbeskyttelsessynspunkt«). Selv om artikel 9, stk. 2, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, ligesom artikel 9, stk. 3, i direktiv 78/319, i princippet kun giver mulighed for et skøn (i begge hedder det: »Tilladelserne kan [...]«), skal medlemsstaterne i henhold til artikel 9, stk. 2, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, under alle omstændigheder som led i en gennemførelse foruden muligheden for at udstede tilladelser for et begrænset eller et bestemt tidsrum, forny eller forlænge dem eller lade dem være ledsaget af betingelser og forpligtelser *derudover* også i overensstemmelse med denne bestemmelse fastsætte mulighed for, at en tilladelse kan nægtes.

78. Da gennemførelsesforpligtelsen med hensyn til muligheden for at nægte tilladelse i henhold til artikel 9, stk. 2, i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, for så vidt — til skade for medlemsstaten — er blevet udvidet i forhold til forpligtelsen i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 78/319, der er nævnt i den begrundede udtalelse, skal det i den foreliggende sag ikke undersøges, om der er tale om en tilsidesættelse i denne henseende.

79. For så vidt som der imidlertid allerede forelå forpligtelser på grundlag af artikel 9 i direktiv 78/319, som med virkning fra den 27. juni 1995 blev overtaget af artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, er der ikke tale om en udvidelse af sagens genstand i stævningen. Den portugisiske regering havde derfor — men også kun — i denne henseende mulighed for at fremsætte bemærkninger til Kommissionens klagepunkter med hensyn til de forpligtelser, der fremgår af artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, sammenholdt med artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156. Den manglende overensstemmelse mellem henvisningen i stævningen og i den begrundede udtalelse indebærer derfor ikke, at dette klagepunkt ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som de samme forpligtelser allerede forelå i henhold til artikel 9 i direktiv 78/319 og blev overtaget af artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156; for så vidt som der ikke forelå forpligtelser i henhold til artikel 9 i direktiv 78/319 må klagepunktet afvises.

b) Tilsidesættelse af artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101

80. På grund af den delvise afvisning af klagepunktet foretages nu en undersøgelse på grundlag af den ovennævnte indskrænkning.

81. Af artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, sammenholdt med artikel 9 i direktiv 78/319 og, med virkning fra den 27. juni 1995, sammenholdt med artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, fremgår, at medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte, at bortskaffelsen af restprodukter fra forbrænding af olieaffald er betinget af forudgående tilladelse, som bl.a. skal vedrøre arten og mængden af affaldet, de tekniske forskrifter, de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes, bortskaffelsesstedet og behandlingsmetoden. Heraf følger forpligtelsen til at fastsætte en passende tilladelsesprocedure. Desuden skal der fastsættes mulighed for, at tilladelserne kan udstedes for et begrænset tidsrum, kan forlænges eller fornyes samt være ledsaget af betingelser og forpligtelser. Forpligtelser, der går derudover, skal som nævnt ikke undersøges i den foreliggende sag.

82. Den portugisiske regering har anført, at den har opfyldt sine forpligtelser gennem lovdekret nr. 88/91 og nr. 239/97 samt gennem ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98.

83. Lovdekret nr. 88/91 indeholder ingen passende gennemførelsesforanstaltninger, da der i dets artikel 2, som vedrører restprodukter fra forbrænding af olieaffald, ikke fastsættes en tilladelsesprocedure for bortskaffelse af restprodukter fra forbrænding af olieaffald, men kun et forbud mod opbevaring og deponering af olieaffald og

restprodukterne fra behandlingen af olieaffald, mens dets artikel 4 ganske vist indeholder en tilladelsesprocedure, men denne omfatter kun olieaffald og ikke restprodukter fra forbrænding af olieaffald.

84. Artikel 8 og 9 i lovdekret nr. 239/97 fastsætter kun, at bortskaffelsen af restprodukter fra forbrænding af olieaffald som »affald« kræver forudgående tilladelse fra miljøministeren.

85. De nærmere bestemmelser for denne tilladelsesprocedure fremgår ifølge den portugisiske regering af ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98, som imidlertid ikke skal tages i betragtning i den foreliggende sag, da den først blev vedtaget efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse [31].

86. Da de nævnte bestemmelser i lovdekret nr. 239/97 kun foreskriver en forpligtelse til at indhente tilladelse, men ikke fastlægger en tilladelsesprocedure, som sikrer en behørig undersøgelse af ansøgningen, bliver forpligtelserne på grundlag af artikel 8, stk. 2, litra a), i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, sammenholdt med artikel 9 i direktiv 78/319, og, med virkning fra den 27. juni 1995, sammenholdt med artikel 9 i direktiv 75/442, som ændret ved direktiv 91/156, som er genstand for denne undersøgelse, heller ikke gennemført korrekt gennem lovdekret nr. 239/97.

87. Kommissionens andet anbringende kan således i det begrænsede omfang, der er beskrevet ovenfor, antages til realitetsbehandling og er begrundet; i øvrigt kan anbringendet ikke antages til realitetsbehandling.

C — *Tredje anbringende*

1. Parternes argumenter

88. Kommissionen har gjort gældende, at Den Portugisiske Republik hverken har fastsat bestemmelser for den regelmæssige kontrol af virksomheder, der regenererer olieaffald eller anvender olieaffald som brændsel, i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, eller de bestemmelser, der på grundlag af stk. 2 er nødvendige for at følge udviklingen i teknologien og/eller miljøsituationen med henblik på om nødvendigt at revidere de tilladelser, der er meddelt. I sit svar på den begrundede udtalelse har Portugal ikke bestridt, at i det mindste reglementet i bilaget til ministeriel bekendtgørelse nr. 240/92 ikke indeholder bestemmelser herom.

31 — Jf. punkt 46 ovenfor.

Regelmæssig kontrol

89. Efter Kommissionens opfattelse garanterer ingen af de bestemmelser, den portugisiske regering har henvist til, at kontrollen i henhold til artikel 13, stk. 1, gennemføres systematisk og regelmæssigt. Kommissionen har navnlig understreget, at dette ikke alene er sikret ved, at virksomheder ifølge den portugisiske regering til »enhver tid« kan underkastes en kontrol.

90. Med hensyn til den årsplan for regelmæssig inspektion af affaldsbehandlingsanlæg, som den portugisiske regering har henvist til, erkendte Kommissionen ganske vist under den mundtlige forhandling, at der ikke kun er tale om en administrativ praksis, men den opretholdt sin tvivl med hensyn til, om artikel 13, stk. 1, er gennemført korrekt.

91. Den portugisiske regering har indledningsvis påberåbt sig bestemmelser i flere lovdekreter, som regulerer kontrollen med overholdelsen af det enkelte lovdekret [32].

92. Desuden hører det blandt Affaldsinstituttets opgaver at gennemføre den nationale affaldspolitik og kontrollere, om de tekniske standarder og bestemmelser overholdes. Affaldsinstituttet gennemfører i samarbejde med forskellige organer aktioner på tværs af de forskellige sektorer, bl.a. også på området for industriaffald [33].

93. Den portugisiske regering har desuden anført, at der i tilfælde af alvorlige risici er mulighed for at træffe foreløbige beskyttelsesforanstaltninger og pålægge bøder og sanktioner [34].

94. Endvidere har den anført, at de næringsretlige bestemmelser giver tredjemand ret til at indgive klage [35], hvorefter der vil blive truffet passende foranstaltninger, navnlig inspektioner [36].

95. Den portugisiske regering har desuden anført, at Kontoret for Inspektion og Kontrol af Miljøet, som har til opgave at gennemføre inspektioner af industrianlæg og andre forureningskilder, bl.a. skal gennemføre ordinære inspektioner på grundlag af en af ministeren godkendt årsplan og ekstraordinære inspektioner, hvis resultater skal meddeles vedkommende minister [37].

32 — Artikel 5 i lovdekret nr. 88/91, artikel 12 i lovdekret nr. 109/91 og artikel 18 i lovdekret nr. 239/97.

33 — Artikel 2, stk. 1, og artikel 13, stk. 2, i lovdekret nr. 236/97.

34 — Artikel 19-21 i lovdekret nr. 239/97.

35 — Artikel 7 i lovdekret nr. 109/91 sammenholdt med artikel 8 i ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98.

36 — Artikel 7, stk. 2, i ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98.

37 — Artikel 6, stk. 4, i lovdekret nr. 189/93.

Spørgsmålet, om udviklingen i teknologien og/eller miljøsituationen er blevet fulgt, og om tilladelser er blevet revideret

96. Kommissionen har understreget, at den portugisiske regering ikke må forveksle dette med den forpligtelse til at tilpasse sig standarder, som er foreskrevet i de (nye) fællesskabsbestemmelser på området for miljø og teknologi.

97. Artikel 13, stk. 2, kræver snarere, at medlemsstaterne permanent følger den teknologiske udvikling med henblik på, såfremt der f.eks. kommer mere moderne materiel eller maskiner på markedet, at revidere en tilladelse, der er meddelt en virksomhed, i overensstemmelse hermed. Myndighederne skal ligeledes følge udviklingen i miljøsituationen, således at de, i tilfælde af en forringelse af miljøsituationen i det område, hvor en virksomhed er etableret, kan ændre den tilladelse, der er meddelt en virksomhed, i overensstemmelse hermed. Anvendelsen af kontrolforanstaltninger er ikke alene tilstrækkelig til at sikre, at forpligtelsen til at følge udviklingen i teknologien og miljøsituationen overholdes.

98. Efter den portugisiske regerings opfattelse er der sket en løbende tilpasning til den teknologiske udvikling, da nye nationale bestemmelser, f.eks. lovdekret nr. 239/97 om affaldshåndtering, i det væsentlige svarer til en gennemførelse af fællesskabsbestemmelser i forbindelse med den tekniske og videnskabelige udvikling.

99. Desuden behøver den portugisiske lovgiver ved ændringen af sine love ikke at begrænse sig til gennemførelsen af direktiver. Der er i denne forbindelse under ingen omstændigheder tale om forvaltningens beslutninger, men derimod om lovgivers.

100. Endvidere skal miljø- eller sundhedsministeren ved alvorlige risici for den offentlige sundhed eller miljøet træffe foreløbige beskyttelsesforanstaltninger; desuden findes der generelle kontrolmuligheder og passende beskyttelsesforanstaltninger i de næringsretlige bestemmelser [38].

101. Endelig er der i forskellige bestemmelser fastsat sanktioner, som kan pålægges i tilfælde af tilsidesættelse (af disse bestemmelser) [39].

38 — Artikel 19 i lovdekret nr. 239/97 samt artikel 12 og 13 i lovdekret nr. 109/91.

39 — Artikel 16 i lovdekret nr. 109/91, artikel 20, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i lovdekret nr. 239/97.

2. Vurdering

a) Regelmæssig kontrol

102. Med henblik på at beskytte miljøet skal der ifølge betragtningerne til direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, foruden et passende system for meddelelse af tilladelse også etableres et passende system for (efterfølgende) kontrol[40]. Derfor er medlemsstaterne i henhold til artikel 13, stk. 1, i dette direktiv forpligtet til at sikre en regelmæssig kontrol af de virksomheder, som i henhold til direktivets artikel 6 bortskaffer olieaffald, med hensyn til overholdelsen af betingelserne for tilladelsen.

103. Bestemmelserne om kontrolkompetencerne i de forskellige lovdekreter, som den portugisiske regering har påberåbt sig, opfylder ikke disse krav. For det første fastsættes der ingen regelmæssige eller periodiske kontrolforpligtelser, men kun generelle kontrolbeføjelser, for det andet vedrører disse åbenbart kun overholdelsen af bestemmelserne i de forskellige lovdekreter og ikke specifikt overholdelsen af de i artikel 13, stk. 1, nævnte betingelser for tilladelsen. Bestemmelserne om Affaldsinstituttets kompetenceområde er af samme grunde utilstrækkelige.

104. Lige så lidt kan en periodisk — obligatorisk — kontrol af overholdelsen af betingelserne for tilladelsen sikres gennem *muligheden* for at indgive klage i henhold til de næringsretlige bestemmelser, hvilket *kan* efterfølges af en kontrolinspektion. For så vidt som den portugisiske regering i øvrigt har påberåbt sig bestemmelser i ministeriel bekendtgørelse nr. 961/98 i denne forbindelse, skal disse som nævnt ikke tages i betragtning[41].

105. De foreløbige beskyttelsesforanstaltninger og sanktionsmuligheder, der er fastsat i forskellige bestemmelser, sikrer heller ikke en regelmæssig kontrol af overholdelsen af betingelserne for tilladelsen. De kan højst udgøre en reaktion på konsekvenserne af en drift, der ikke er i overensstemmelse med tilladelsen.

106. Hvad endelig angår argumentet om, at Kontoret for Inspektion og Kontrol af Miljøet skal gennemføre inspektioner på grundlag af en af ministeren godkendt årsplan, fremgår det hverken heraf, at inspektioner af virksomheder, der bortskaffer olieaffald, skal foregå regelmæssigt,

40 — Jf. syvende og ottende betragtning.

41 — Jf. punkt 46 ovenfor.

eller at disse inspektioner specifikt skal kontrollere overholdelsen af betingelserne for tilladelsen. For så vidt som den portugisiske regering i øvrigt har henvist til lovdekret nr. 549/99 med hensyn til Miljøgeneraldirektoratets funktion, bemærkes, at den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, var udløbet inden dekretets ikrafttræden [42].

107. Det fremgår af ovenstående, at artikel 13, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, ikke blev gennemført korrekt i portugisisk ret.

b) Spørgsmålet, om udviklingen i teknologien og/eller miljøsituationen er blevet fulgt, og om tilladelser er blevet revideret

108. Kontrolmekanismen i artikel 13, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, suppleres i denne bestemmelses stk. 2 med et dynamisk element, som skal sikre, at tilladelser, der én gang er meddelt, tilpasses til udviklingen i teknologien og/eller miljøsituationen.

109. Den portugisiske regerings generelle argument om, at den krævede tilpasning allerede er sikret gennem den løbende udvikling af de nationale bestemmelser, navnlig når disse gennemfører fællesskabsbestemmelser, må indledningsvis forkastes. For det første foreligger forpligtelsen til at gennemføre fællesskabsretten også uafhængigt af artikel 13, stk. 2, og for det andet er der i forbindelse med denne bestemmelse specielt tale om en kontinuerlig kontrolmulighed, for så vidt som den pågældende udvikling kan gøre det nødvendigt, at de kompetente myndigheder foretager individuelle tilpasninger af tilladelserne.

110. Med hensyn til de nationale bestemmelser, som den portugisiske regering har henvist til, er der tale om på den ene side en generel beføjelse til at kontrollere overholdelsen af næringsretlige bestemmelser og på den anden side bestemmelser, som fastsætter mulighed for at træffe foreløbige beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af (alvorlige) risici for miljøet eller sundheden. Disse bestemmelser indeholder imidlertid hverken kontrol- eller — i givet fald — tilpasningsforpligtelser. Henvisningen til de specielle sanktionsbestemmelser, der er indeholdt i forskellige bestemmelser, kan heller ikke i denne forbindelse modbevise påstanden om, at denne forpligtelse ikke er blevet gennemført.

42 — Lovdekret nr. 549/99 blev vedtaget den 14.12.1999, mens den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, allerede var udløbet den 27.1.1998; jf. i denne forbindelse bemærkningerne i punkt 46 og fodnote 21.

111. Kommissionens tredje anbringende er derfor også begrundet.

D — *Fjerde anbringende*

1. Parternes argumenter

112. Efter Kommissionens opfattelse har Portugal tilsidesat artikel 17 i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, idet den ikke har meddelt Kommissionen sin tekniske viden og erfaringer og resultater fra anvendelsen af de i henhold til direktivet trufne bestemmelser.

113. Med hensyn til den portugisiske regerings argument om, at den ikke har erhvervet teknisk viden, er Kommissionen af den opfattelse, at forpligtelsen til at meddele oplysninger også foreligger, selv om en medlemsstat ikke mener, at den råder over teknisk viden, da også dette udgør en oplysning, som bør meddeles Kommissionen. I modsat fald vil det være overladt til medlemsstaten at afgøre, om det er nødvendigt at meddele oplysninger, hvilket vil være i strid med formålet med artikel 17 og fratage Kommissionen kontrollen med overholdelsen af forpligtelsen til at meddele oplysninger. Med hensyn til den manglende fastsættelse i direktivet af, hvor ofte der skal meddeles oplysninger, har Kommissionen anført, at oplysningerne under alle omstændigheder skal meddeles med regelmæssige intervaller, og at længden af disse intervaller skal være betinget af arten af de pågældende oplysninger.

114. På baggrund heraf er der efter vedtagelsen af de nationale bestemmelser mellem februar 1991 og april 1993, som efter den portugisiske regerings opfattelse havde til formål at gennemføre direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, under alle omstændigheder forløbet tilstrækkelig lang tid til, at Portugal kunne indsamle og meddele erfaringer og viden fra anvendelsen af disse bestemmelser.

115. Den første rapport fra den portugisiske regering indeholder en opregning og beskrivelse af de nationale bestemmelser til gennemførelse af det omhandlede direktiv, men indeholder ikke de oplysninger, der fremgår af artikel 17. Det forholder sig på samme måde med den anden rapport; men selv hvis enkelte elementer i denne anden rapport kunne betragtes som oplysninger i den i denne artikel omhandlede forstand, blev de under alle omstændigheder først meddelt Kommissionen efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

116. Den portugisiske regering har forsvaret sig med, at den ikke har erhvervet teknisk viden, og at det ikke er fastsat i den

pågældende bestemmelse, hvor ofte der skal meddeles oplysninger.

117. Den har endvidere oplyst, at en første rapport som omhandlet i artikel 18 i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, blev fremsendt til Kommissionen den 14. august 1995. En anden rapport for perioden 1995-1997 blev vedlagt svarskriftet og fremsendt til Kommissionen ved skrivelse af 29. november 1999.

2. Vurdering

118. Kommissionen har ret i, at opfyldelsen af en forpligtelse til at meddele oplysninger som den, der er fastsat i artikel 17 i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, ikke kan afhænge af, om medlemsstaten mener, at den besidder viden, som bør meddeles. En medlemsstat vil i modsat fald kunne gøre gældende, at den ikke har erhvervet viden, hvilket i de fleste tilfælde formentlig vil være vanskeligt at modbevise, da der også er tale om en subjektiv vurdering. Endvidere vil Kommissionen faktisk ikke kunne vurdere, om en medlemsstat, som ikke meddeler oplysninger, tilsidesætter sin forpligtelse til at meddele oplysninger eller kun er af den opfattelse, at den ikke har erhvervet viden, som bør meddeles. Dette vil hindre Kommissionens opgave med hensyn til at kontrollere overholdelsen af fællesskabsretten og bringe effektiviteten af forpligtelsen til at meddele oplysninger i fare.

119. Bortset herfra kan også oplysningen om, at der ikke er erhvervet ny teknisk viden i forbindelse med bortskaffelsen af olieaffald, være oplysende med hensyn til direktivet.

120. I henhold til artikel 17 skal der foruden teknisk viden også meddeles erfaringer og resultater, og det forekommer usandsynligt, at der efter en vis tid hverken foreligger viden eller erfaringer eller resultater fra anvendelsen af de i henhold til direktivet trufne bestemmelser.

121. Argumentet om, at der i direktivet ikke er fastsat intervaller mellem meddelelserne, er heller ikke overbevisende. Mellem ikrafttrædelsen af den første portugisiske bestemmelse, der havde til formål at gennemføre direktivet, dvs. lovdekret nr. 88/91 af 23. februar 1991, og udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, forløb der nemlig næsten syv år, uden at

der blev meddelt oplysninger i henhold til artikel 17. Uden at det er nødvendigt at behandle spørgsmålet om intervallerne mellem meddelelserne nærmere, kan der i betragtning heraf tydeligvis ikke være tale om, at Portugal har opfyldt forpligtelsen til at meddele oplysninger med mellemrum.

122. Heller ikke med de to rapporter, som blev tilsendt Kommissionen henholdsvis den 14. august 1995 og den 29. november 1999, blev forpligtelsen til at meddele oplysninger i henhold til artikel 17 opfyldt.

123. Rapporten af 14. august 1995 kan indholdsmæssigt ikke betragtes som en rapport i den i artikel 17 omhandlede forstand, da den kun — som Kommissionen med rette har fremført — indeholder en beskrivelse af de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101, og ikke specifik teknisk viden, erfaringer og resultater, som kræves i henhold til artikel 17. Hvad angår den senere rapport kan denne ikke længere tages i betragtning, da den først blev fremsendt efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

124. Derudover er der ifølge den portugisiske regerings egne oplysninger i forbindelse med begge rapporter tale om rapporter i henhold til artikel 18[43] i direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101. Gennemførelsen af artikel 18 er imidlertid ikke genstand for det foreliggende traktatbrudssøgsmål, hvorfor spørgsmålet om, hvorvidt forpligtelserne i henhold til denne artikel blev opfyldt på grundlag af de rapporter, som den portugisiske regering har henvist til, heller ikke skal behandles.

125. Det fjerde anbringende er derfor også begrundet.

V — Omkostninger

126. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og Den Portugisiske Republik i det væsentlige har tabt sagen, bør Den Portugisiske Republik pålægges at betale sagens omkostninger.

43 — Artikel 18 vedrører rapporter om forholdene i forbindelse med bortskaffelse af olieaffald, mens artikel 17 vedrører teknisk viden samt erfaringer og resultater fra anvendelsen af gennemførelsesbestemmelserne.

VI — Forslag til afgørelse

127. På baggrund heraf foreslås det Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, artikel 8, stk. 2, litra a), artikel 13 og 17 i Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald, som ændret ved Rådets direktiv 87/101/EØF af 22. december 1986 og i henhold til artikel 10, stk. 1, EF og artikel 249, stk. 3, EF, idet den

— ikke har vedtaget bestemmelser, hvorefter den kompetente myndighed, inden den giver tilladelse til virksomheder, der regenererer olieaffald eller som anvender det som brændsel, skal sikre sig en passende beskyttelse af sundheden i forbindelse med anvendelse af olieaffald som brændsel, og at der anvendes den bedste til rådighed stående teknologi, forudsat at dette ikke medfører alt for store omkostninger, i forbindelse med regenerering af olieaffald og anvendelse af det som brændsel

— ikke har udstedt bestemmelser om, at der til bortskaffelse af restprodukter fra forbrænding af olieaffald skal indhentes en tilladelse, som bl.a. skal vedrøre arten og mængden af affaldet, de tekniske forskrifter, de sikkerhedsmæssige forholdsregler, der skal træffes, bortskaffelsesstedet og behandlingsmetoden, og som kan udstedes for et begrænset tidsrum, kan forlænges eller fornyes samt være ledsaget af betingelser eller

forpligtelser i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 9 i Rådets direktiv 78/319/EØF af 20. marts 1978 om giftigt og farligt affald, og fra den 27. juni 1995 i overensstemmelse med artikel 9 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald, der, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18. marts 1991, i medfør af bestemmelserne i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald har erstattet artikel 9 i direktiv 78/319 .

— hverken har udstedt bestemmelser om en regelmæssig kontrol af de virksomheder, der anvender olieaffald som brændsel, eller om, at udviklingen i teknologien og/eller miljøsituationen skal undersøges med henblik på om nødvendigt at revidere de tilladelser, der er meddelt disse virksomheder

— ikke har meddelt Kommissionen oplysninger om sin tekniske viden og sine erfaringer og resultater fra anvendelsen af de bestemmelser, der er truffet i medfør af direktiv 75/439, som ændret ved direktiv 87/101.

2) I øvrigt frifindes Den Portugisiske Republik.

3) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.