# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL van 7 maart 2002 [1]

## I — Inleiding

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie om vaststelling dat de Portugese Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten ingevolge de artikelen 6, lid 2, 8, lid 2, sub a, 13 en 17 van richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101/EEG van de Raad van 22 december 1986 [2] (hierna: „richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101"), evenals ingevolge de artikelen 10, eerste alinea, EG en 249, derde alinea, EG.

2. De verwijten van de Commissie hebben betrekking op de vergunningsprocedure voor bepaalde bedrijven die afgewerkte olie verwijderen, de voorwaarden voor de verwijdering van verbrandingsresten van afgewerkte olie, de procedure inzake de controle van ondernemingen die afgewerkte olie verwijderen en de mededelingsplicht ten opzichte van de Commissie.

## II — Rechtskader

### A — *Gemeenschapsrecht*

Richtlijn 75/439

3. Richtlijn 75/439 regelt de verwijdering van afgewerkte olie met als doel het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het lozen, bewaren of behandelen van deze olie. [3] Te dien einde waren de lidstaten krachtens de artikelen 2 tot en met 4 van de richtlijn in haar oorspronkelijke versie verplicht, de nodige maatregelen te nemen om afgewerkte olie op onschadelijke wijze in te zamelen en te verwijderen en ervoor zorg te dragen dat de verwijdering van afgewerkte olie zoveel mogelijk geschiedde door hergebruik ervan.

4. Richtlijn 75/439 is gewijzigd bij richtlijn 87/101, die in het bijzonder voorrang wil

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB 1987, L 42, blz. 43.

3 — Zie derde overweging van de considerans van de richtlijn.

verlenen aan de behandeling van afgewerkte olie door regeneratie met het oog op de hiermee gepaard gaande energiebesparing.

5. De artikelen 1 tot en met 6 van richtlijn 75/439 zijn bij richtlijn 87/101 door geheel nieuwe bepalingen vervangen.

6. Artikel 6 van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, bepaalt thans:

„1. Om de krachtens artikel 4 genomen maatregelen na te leven, moet ieder bedrijf dat afgewerkte olie verwijdert een vergunning verkrijgen. Deze vergunning wordt zo nodig na onderzoek van de installaties verleend.

2. Onverminderd de eisen waaraan moet worden voldaan uit hoofde van nationale en communautaire bepalingen die een ander doel dienen dan dat van deze richtlijn, mag de vergunning aan bedrijven die afgewerkte olie regenereren of als brandstof gebruiken, slechts worden verleend nadat de bevoegde instantie zich ervan heeft vergewist dat alle passende maatregelen zijn genomen ter bescherming van gezondheid en milieu, waaronder gebruikmaking van de beste beschikbare technologie die geen overmatige kosten met zich brengt."

7. Artikel 8, lid 2, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, bepaalt onder andere:

„Bovendien vergewissen de lidstaten zich ervan dat:

a) de verbrandingsresten van afgewerkte olie overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 78/319/EEG worden verwijderd".

8. Artikel 13 van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, bepaalt:

„1. De in artikel 6 bedoelde bedrijven worden op gezette tijden door de lidstaat gecontroleerd, in het bijzonder wat de inachtneming van de vergunningsvoorwaarden betreft.

2. De bevoegde instanties volgen de ontwikkelingen van de technologie en/of van het milieu en wijzigen aan de hand daarvan zo nodig de aan een bedrijf in overeenstemming met deze richtlijn verleende vergunning."

9. Artikel 17 van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, luidt als volgt:

„Elke lidstaat stelt de Commissie op gezette tijden op de hoogte van zijn technische kennis alsmede van de ervaring en resultaten voortvloeiend uit de toepassing van de bepalingen die krachtens de onderhavige richtlijn zijn vastgesteld."

Richtlijnen in verband met artikel 8, lid 2, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101

10. Artikel 8, lid 2, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, verwijst naar artikel 9 van richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen. [4]

4 — PB L 84, blz. 43.

11. Richtlijn 78/319 is per 27 juni 1995 door richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen [5] ingetrokken en vervangen [6] (hierna: „richtlijn 91/689").

12. Artikel 9 van richtlijn 78/319 bepaalde:

„1. De installaties, inrichtingen of ondernemingen die toxische en gevaarlijke afvalstoffen opslaan, behandelen en/of storten, moeten van de bevoegde instanties een vergunning verkrijgen. Deze afvalstoffen mogen alleen worden opgeslagen, behandeld, en/of gestort door installaties, inrichtingen of ondernemingen die zo'n vergunning hebben verkregen. De ondernemingen die zorgen voor het vervoer van toxische en gevaarlijke afvalstoffen, moeten worden gecontroleerd door de bevoegde instanties van de lidstaten.

2. De in lid 1 genoemde vergunning heeft met name betrekking op:

— soort en hoeveelheid van de afvalstoffen;

5 — PB L 377, blz. 20.

6 — Zie eerste overweging van de considerans van richtlijn 91/689/EEG evenals artikel 11 van haar bij richtlijn 94/31/EG van de Raad van 27 juni 1994 (PB L 168, blz. 28) gewijzigde versie.

— technische eisen;

— te nemen voorzorgsmaatregelen;

— plaats(en) waar de afvalstoffen worden verwijderd;

— verwijderingsmethoden.

In deze vergunning kan bovendien worden voorgeschreven dat er op ieder verzoek van de bevoegde autoriteiten nauwkeurige gegevens moeten worden verstrekt.

3. Vergunningen kunnen voor een bepaalde periode worden verleend; zij kunnen worden verlengd en er kunnen voorwaarden en verplichtingen aan worden verbonden."

13. Artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/689 bepaalt:

„Onverminderd deze richtlijn is richtlijn 75/442/EEG van toepassing op gevaarlijke afvalstoffen."

14. De voornoemde richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen is door de Raad vastgesteld op 15 juli 1975 [7] en vervolgens gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 [8] (hierna: „richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156").

15. Artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, bepaalt:

„1. Voor de toepassing van de artikelen 4, 5 en 7 moet iedere inrichting of onderneming die de in bijlage II A bedoelde handelingen verricht, een vergunning hebben van de in artikel 6 bedoelde bevoegde instantie.

Deze vergunning heeft met name betrekking op:

— soort en hoeveelheid afvalstoffen,

— de technische eisen,

7 — PB L 194, blz. 39.
8 — PB L 78, blz. 32.

— de te nemen voorzorgsmaatregelen inzake veiligheid,

— de plaats waar de afvalstoffen worden verwijderd,

— de behandelingsmethode.

2. De vergunningen kunnen voor een bepaalde periode worden verleend; zij kunnen worden verlengd en er kunnen voorwaarden en verplichtingen aan worden verbonden, of ze kunnen, met name indien de overwogen verwijderingsmethode uit milieubeschermingsoogpunt niet aanvaardbaar is, worden geweigerd."

B — *Portugees recht*[9]

16. Bepalingen betreffende afgewerkte olie:

— Decreto-Lei nr. 88/91 van 23 februari 1991 (hierna:„Decreto-Lei nr. 88/91") houdende omzetting, uit hoofde van artikel 1 ervan, van richtlijn 87/101 in nationaal recht;

— Regulamento (reglement) inzake de toekenning van vergunningen voor de inzameling, de opslag, de voorafgaande behandeling, de regeneratie, de terugwinning, het gebruik als brandstof en de verbranding van afgewerkte olie (hierna: „bij ministerieel besluit nr. 240/92 gevoegd reglement"), goedgekeurd — en gevoegd — bij Portaria nr. 240/92 van 25 maart 1992 (hierna: „ministerieel besluit nr. 240/92"), waardoor, in de zin van Decreto-Lei nr. 88/91 (artikel 8), de verlening van vergunningen voor activiteiten in verband met afgewerkte olie wordt geregeld.

17. Bepalingen voor industriële ondernemingen:

— Decreto-Lei nr. 109/91 van 15 maart 1991 betreffende de uitoefening van industriële activiteiten, zoals gewijzigd bij Decreto-Lei nr. 282/93 van 17 augustus 1993 (hierna: „Decreto-Lei nr. 109/91");

— Portaria nr. 314/94 van 24 mei 1994 (hierna: „ministerieel besluit nr. 314/94") betreffende de inhoud van aanvragen voor de oprichting van industriële installaties.

18. Bepalingen inzake afvalstoffen:

— Decreto-Lei nr. 239/97 van 9 september 1997 (hierna: „Decreto-Lei nr. 239/97")

9 — De nationale bepalingen worden hieronder met een verwijzing naar hun inhoud aangehaald.

betreffende het vervoer, de opslag, de behandeling, de valorisatie en de verwijdering van afvalstoffen;

— Portaria nr. 961/98 van 10 november 1998 (hierna: „ministerieel besluit nr. 961/98"), dat op basis van de artikelen 9 en 10 van Decreto-Lei nr. 239/97 de voorwaarden vastlegt voor de verlening van vergunningen voor de opslag, de behandeling, de valorisatie en de verwijdering van afvalstoffen.

19. Bepalingen inzake organisatie op milieugebied:

— Decreto-Lei nr. 189/93 van 24 mei 1993 (hierna: „Decreto-Lei nr. 189/93") inzake de oprichting van het directoraat-generaal voor Milieu;

— Decreto-Lei nr. 549/99 van 14 december 1999 (hierna: „Decreto-Lei nr. 549/99") inzake de organisatie van de Algemene Milieu-inspectie;

— Decreto-Lei nr. 236/97 van 3 september 1997 (hierna: „Decreto-Lei nr. 236/97") inzake de oprichting van het Instituut voor Afvalstoffen.

## III — Feiten, precontentieuze procedure en procedure voor het Hof

20. Richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, diende uiterlijk op 1 januari 1990 door de lidstaten te zijn omgezet.

21. Bij brieven van 8 maart 1991, 13 april 1992, 11 december 1992 en 18 april 1994 deelde de Portugese regering de Commissie mede, dat richtlijn 87/101 in nationaal recht was omgezet door Decreto-Lei nr. 88/91 van 23 februari 1991, de ministeriële besluiten nr. 240/92 van 25 maart 1992 en nr. 1028/92 van 5 november 1992 evenals door het Despacho conjunto dos Ministérios da Indústria e do Ambiente e Recursos Naturias (gezamenlijke besluit van de ministeries van Industrie en van Milieu en Natuurlijke Hulpbronnen) van 26 april 1993.

22. De Commissie was van mening dat richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, door deze bepalingen niet naar behoren was omgezet, en deed de Portugese regering derhalve op 4 juli 1994 een aanmaningsbrief toekomen met het verzoek om binnen een termijn van twee maanden opmerkingen in te dienen.

23. Aangezien het antwoord van de Portugese regering van 26 oktober 1994 volgens de Commissie de verdenking van niet-na-

koming niet wegnam, zond zij de Portugese Republiek op 27 november 1997 een met redenen omkleed advies. Hierin verweet zij de Portugese Republiek meerdere schendingen van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, en verzocht zij haar binnen een termijn van twee maanden — dat wil zeggen uiterlijk op 27 januari 1998 — de noodzakelijke maatregelen te nemen. De Portugese regering antwoordde bij brief van 25 februari 1998.

24. Daar de Commissie tot de conclusie was gekomen dat de Portugese Republiek de op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, stelde zij bij verzoekschrift van 8 oktober 1999, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 oktober 1999, overeenkomstig artikel 226 EG bij het Hof beroep in tegen de Portugese Republiek.

25. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

1) vast te stellen dat de Portugese Republiek niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten ingevolge de artikelen 6, lid 2, 8, lid 2, sub a, 13 en 17 van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, alsmede ingevolge de artikelen 10, eerste alinea, EG en 249, derde alinea, EG,

   — door niet de bepalingen vast te stellen krachtens welke de bevoegde autoriteiten, alvorens vergunningen te verlenen aan bedrijven die afgewerkte olie regenereren of als brandstof gebruiken, zich ervan kunnen vergewissen dat passende maatregelen zijn genomen ter bescherming van de gezondheid bij het gebruik van afgewerkte olie als brandstof, en dat bij de regeneratie of het gebruik als brandstof van afgewerkte olie gebruik wordt gemaakt van de beste beschikbare technologie die geen overmatige kosten met zich brengt;

   — door niet te bepalen dat de verbrandingsresten van afgewerkte olie moeten worden verwijderd overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 78/319 en, vanaf 27 juni 1995, overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, dat krachtens richtlijn 91/689 in de plaats is getreden van artikel 9 van richtlijn 78/319;

   — door niet ervoor te zorgen dat bedrijven die afgewerkte olie regenereren of als brandstof gebruiken, op gezette tijden worden gecontroleerd, en dat de bevoegde instanties de ontwikkelingen van de technologie en/of van het milieu volgen en aan de hand daarvan zo nodig de aan een bedrijf verleende vergunning wijzigen;

   — door de Commissie niet op de hoogte te brengen van haar tech-

nische kennis alsmede van de ervaring en de resultaten voortvloeiend uit de toepassing van de bepalingen die zijn vastgesteld krachtens richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101;

2) de Portugese Republiek te verwijzen in de kosten.

**IV — Onderzoek van de middelen van de Commissie**

A — *Eerste middel*

26. Met haar eerste middel verwijt de Commissie de Portugese Republiek dat zij geen bepalingen heeft vastgesteld om te waarborgen dat bedrijven die afgewerkte olie regenereren of als brandstof gebruiken slechts dan een vergunning krijgen, wanneer is voldaan aan de criteria van artikel 6, lid 2, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101 — dat wil zeggen bescherming van de gezondheid en gebruikmaking van de beste beschikbare technologie die geen overmatige kosten met zich brengt. [10]

1. Argumenten van partijen

Waarborging van de bescherming van de gezondheid

27. De *Commissie* stelt dat de vergunning aan bedrijven die afgewerkte olie als brandstof gebruiken, door de bevoegde nationale instantie enkel dan mag worden verleend wanneer de bescherming van de gezondheid gewaarborgd is. Omwille van de rechtszekerheid dient de desbetreffende vergunningsregeling duidelijk en precies te zijn, teneinde de belanghebbende bedrijven erop te wijzen dat bescherming van de gezondheid een vergunningsvoorwaarde is.

28. Zij vraagt zich echter af, welke van de verschillende door de Portugese regering

10 — Vergeleken met het met redenen omkleed advies laakt de Commissie de vergunningsregeling voor bedrijven die afgewerkte olie regenereren alleen met betrekking tot het vereiste van gebruikmaking van de beste beschikbare technologie en de vergunningsregeling voor bedrijven die afgewerkte olie als brandstof gebruiken zowel met betrekking tot het vereiste van gebruikmaking van de beste beschikbare technologie als met betrekking tot het vereiste van bescherming van de gezondheid.

aangevoerde bepalingen van toepassing zijn op vergunningen aan bedrijven die afgewerkte olie als brandstof gebruiken.

29. Deel VI van het bij ministerieel besluit nr. 240/92 gevoegde reglement bevat uitsluitend een verbod op het gebruik van afgewerkte olie als brandstof in de voedingsindustrie, en is derhalve ontoereikend.

30. Aangaande de door de Portugese regering aangehaalde algemene bepalingen voor industriële ondernemingen wijst de Commissie erop dat ministerieel besluit nr. 961/98 weliswaar bepaalt dat de vergunningsaanvraag dienovereenkomstige elementen dient te bevatten, maar dat dit besluit pas na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn in werking is getreden. Dit besluit kan in de onderhavige niet-nakomingsprocedure derhalve niet meer in aanmerking worden genomen.

31. De *Portugese regering* betoogt dat een richtlijn volgens vaste rechtspraak van het Hof niet noodzakelijkerwijs formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling behoeft te worden omgezet, maar dat ook een algemeen rechtskader kan volstaan, mits dit daadwerkelijk waarborgt dat de richtlijn op duidelijke en precieze wijze volledig wordt toegepast. [11]

32. Doorslaggevend is dat de vergunningsaanvraag voor het gebruik van afgewerkte olie als brandstof inderdaad — zonder dat een uitdrukkelijk voorgeschreven specifieke beschrijving vereist is — de noodzakelijke elementen bevat aan de hand waarvan de bevoegde instantie kan beoordelen of de gezondheidsbescherming gewaarborgd wordt.

33. De Portugese regering erkent dat de gezondheidsbescherming in deel VI van het bij ministerieel besluit nr. 240/92 gevoegde reglement niet uitdrukkelijk wordt vermeld. Bedrijven die afgewerkte olie als brandstof gebruiken, zijn echter hoe dan ook onderworpen aan de algemene regels betreffende de uitoefening van industriële activiteiten. Zij wijst in dit verband op de verplichting van industriële ondernemers om bij hun activiteiten in het bijzonder voor maatregelen te zorgen om gevaren voor personen te vermijden of te verminderen. [12]

34. Bovendien schrijven de bepalingen voor industriële ondernemingen [13] voor dat de bij de vergunningverlenende instantie in te dienen vergunningsaanvraag overeenkomstig de relevante voorschriften een milieueffectbeoordeling moet bevatten en dat die instantie instellingen die op industrieel gebied bevoegd zijn, moet raadplegen over onder meer gezondheidsaspecten. De door deze instellingen opgelegde voorwaarden

11 — In het bijzonder arrest van 20 maart 1997, Commissie/Duitsland (C-96/95, Jurispr. blz. I-1653).

12 — Artikelen 4 en 5 van Decreto-Lei nr. 109/91.

13 — Artikel 9 van Decreto-Lei nr. 109/91.

en vereisten maken verplicht deel uit van de te verlenen vergunning. Ten slotte is in de bepalingen voor industriële ondernemingen vastgelegd dat de bevoegde instanties bij ernstige gevaren voor de gezondheid onverwijld de nodige beschermende maatregelen dienen te nemen. [14]

35. Voorts verwijst de Portugese regering naar een bepaling uit hoofde waarvan een risicoanalyse moet worden voorgelegd [15], evenals naar ministerieel besluit nr. 961/98, dat bepaalt dat voor de opslag, behandeling, valorisatie en verwijdering van afvalstoffen een voorafgaande vergunning van de minister van Milieu vereist is. De aanvraag voor deze vergunning dient ook elementen te bevatten die geschikte maatregelen ter bescherming van de gezondheid garanderen.

Gebruikmaking van de beste beschikbare technologie

36. Volgens de *Commissie* komt in de door Portugal aangehaalde nationale bepalingen niet voldoende tot uitdrukking dat gebruikmaking van de beste beschikbare technologie een *voorwaarde* is voor de verlening van een *vergunning* voor de regeneratie van afgewerkte olie en het gebruik ervan als brandstof. Ook zijn de nationale bepalingen te versplinterd en vaag om een adequate rechtszekerheid te waarborgen.

14 — Artikel 13 van Decreto-Lei nr. 109/91.

15 — Artikel 2, lid 4, van ministerieel besluit nr. 314/94.

37. De *Portugese regering* verwijst om te beginnen met betrekking tot bedrijven die afgewerkte olie regenereren met name naar bepalingen van het Portugese reglement inzake afgewerkte olie. Dit bepaalt dat het bij de vergunningsaanvraag te voegen installatieplan een gedetailleerde beschrijving dient te bevatten van de industriële activiteit met een specificatie van de technologische processen [16], aan de hand waarvan de bevoegde instantie kan vaststellen of het bedrijf werkelijk voornemens is, de beste beschikbare technologie te gebruiken. De stukken dienen tevens voor advies te worden voorgelegd aan het Instituut voor Afvalstoffen. [17] Dit is verplicht acht te slaan op het technologiecriterium. Hierbij wordt uitgegaan van het doel van voorkoming respectievelijk vermindering van de schadelijkheid van afvalstoffen, in het bijzonder door hergebruik, alsmede door wijziging van de productieprocessen door invoering van „geschikte technologieën". [18]

38. Daarnaast verwijst de Portugese regering ook in deze context weer naar bepalingen voor industriële ondernemingen, die gelden voor alle ondernemingen, dus ook voor die welke hier aan de orde zijn. Bijzonder belangrijk acht zij de bepaling dat de industriële activiteit moet worden uitgeoefend „rekening houdend met de bestaande technologische ontwikkelingsgraad". [19] Bovendien moet bij de installatieplannen een risicoanalyse worden gevoegd waaruit blijkt „voor welke technologie is geopteerd om het gebruik van gevaarlijke apparaten en producten te voorkomen of te verminderen". [20]

16 — Artikel 13 van het bij ministerieel besluit nr. 240/92 gevoegde reglement.

17 — Artikel 15 van dit reglement.

18 — Artikel 4, lid 1, van Decreto-Lei nr. 239/97.

19 — Artikel 4 van Decreto-Lei nr. 109/91.

20 — Artikel 2, lid 4, sub b, van ministerieel besluit nr. 314/94.

## 2. Beoordeling

39. Krachtens artikel 6, lid 1, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, moet ieder bedrijf dat afgewerkte olie verwijdert een vergunning verkrijgen, die zo nodig na onderzoek van de installaties wordt verleend. Artikel 6, lid 2, legt bijzondere voorwaarden vast voor de verlening van vergunningen aan bedrijven die afgewerkte olie regenereren of als brandstof gebruiken. Deze mogen principieel „slechts worden verleend nadat de bevoegde instantie zich ervan heeft vergewist dat alle passende maatregelen zijn genomen ter bescherming van gezondheid en milieu, waaronder gebruikmaking van de beste beschikbare technologie die geen overmatige kosten met zich brengt".

40. Dit betekent dat de nationaalrechtelijke vergunningsprocedures moeten waarborgen dat aan een bedrijf dat afgewerkte olie regenereert of als brandstof gebruikt, door de bevoegde instantie slechts dan een vergunning wordt verleend, wanneer dit de vereiste maatregelen heeft genomen, met andere woorden dat het hier een *inhoudelijke vergunningsvoorwaarde* betreft.

41. Nationale bepalingen uit hoofde waarvan een vergunningsaanvraag passende stukken en informatie dient te bevatten, stellen de instantie weliswaar in staat, na te gaan of de vereiste maatregelen al dan niet zijn genomen, maar zij leggen niet vast — zoals door de richtlijn vereist — dat de waarborging van deze maatregelen een vergunningsvoorwaarde is.

42. Om te beginnen zal ik onderzoeken hoe artikel 6, lid 2, ten aanzien van de vergunningsvoorwaarde van de gezondheidsbescherming is omgezet.

43. De door de Portugese regering in dit verband aangehaalde bepalingen voor industriële ondernemingen bevatten de algemene verplichting om bij de uitoefening van industriële activiteiten in het bijzonder de veiligheid van personen in aanmerking te nemen en risico's dienaangaande te voorkomen. Hierdoor wordt echter niet gewaarborgd dat enkel bedrijven die alle adequate maatregelen op het vlak van de gezondheidsbescherming hebben genomen, een vergunning wordt verleend.

44. De in de bepalingen voor industriële ondernemingen verankerde beschermende maatregelen wederom stellen de instanties weliswaar in staat te reageren op gevaarlijke situaties die tijdens de normale bedrijfsvoering optreden, maar ook deze hebben geen betrekking op de vergunningsprocedure die voorafgaat aan de start van de ondernemingsactiviteiten.

45. De risicoanalyse en de milieueffectbeoordeling maken deel uit van de vergunningsaanvraag. Dit betekent dat zij weliswaar een grondslag voor de beoordeling van de aanvraag vormen, maar op zich genomen niet per se waarborgen dat aan de vergunningsvoorwaarde wordt voldaan. De bepaling dat bepaalde instellingen over gezondheidskwesties moeten worden geconsulteerd en dat zij voorwaarden kunnen formuleren, leent zich evenmin hiertoe.

46. Aangaande ministerieel besluit nr. 961/98 kan ten slotte worden volstaan met de vaststelling dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. [21] Portugal betwist niet dat voornoemd besluit pas op 10 november 1998, dus na het verstrijken van de gestelde termijn op 27 januari 1998, is vastgesteld. Zoals de Commissie terecht opmerkt, behoeft hiermee derhalve in de onderhavige procedure geen rekening te worden gehouden.

47. Geen van de door Portugal aangehaalde bepalingen legt dus vast dat, zoals krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, is vereist, vergunningen aan bedrijven die afgewerkte olie als brandstof gebruiken, uitsluitend worden verleend wanneer de aanvrager alle geschikte maatregelen ter bescherming van de gezondheid heeft genomen.

48. Vervolgens zal ik nagaan of de vergunningsvoorwaarden betreffende het vereiste van gebruikmaking van de beste beschikbare technologie voldoen aan de eisen van de richtlijn.

49. De recente voorschriften betreffende de vergunningsaanvraag, namelijk het vereiste van een risicoanalyse en — voor ondernemingen die afgewerkte olie regenereren — van installatieplannen, zorgen er weliswaar voor dat de voor de beoordeling van de aanvraag vereiste informatie wordt verstrekt, maar waarborgen op zich niet dat gebruikmaking van de „beste beschikbare technologie" daadwerkelijk een vergunningsvoorwaarde vormt.

50. Deze waarborg wordt ook niet geboden door het recht van het Instituut voor Afvalstoffen om advies uit te brengen over de vergunningsaanvraag, te meer omdat niet is gesteld dat dit advies bindend is en alleen algemeen wordt gestreefd naar de inzet van „geschikte technologieën" en niet van de „beste beschikbare technologie".

21 — Zie onder meer arrest van 12 december 2000, Commissie/Portugal (C-435/99, Jurispr. blz. I-11179, punt 16).

51. De verplichting in de algemene bepalingen voor industriële ondernemingen, dat de industriële activiteiten moeten worden uitgeoefend rekening houdend met de bestaande technologische ontwikkelingsgraad, garandeert ten slotte evenmin dat bedrijven slechts dan een vergunning verkrijgen voor de regeneratie van afgewerkte olie of het gebruik hiervan als brandstof, wanneer zij gebruik maken van de beste beschikbare technologie die geen overmatige kosten met zich brengt.

52. Het eerste middel van de Commissie is derhalve gegrond.

B — *Tweede middel*

1. Argumenten van partijen

53. De *Commissie* stelt dat Portugal in weerwil van artikel 8, lid 2, sub a, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, niet heeft vastgelegd dat verbrandingsresten van afgewerkte olie moeten worden verwijderd overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, dat vanaf 27 juni 1995 in de plaats is getreden van artikel 9 van richtlijn 78/319.

54. De verwijzing in artikel 8, lid 2, sub a, naar artikel 9 van richtlijn 78/319 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen moet namelijk sinds de intrekking van deze laatste richtlijn bij richtlijn 91/689 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, nu dit niet specifiek wordt aangegeven, worden begrepen als verwijzing naar artikel 9 van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156.

55. Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/689 is onverminderd de bepalingen ervan namelijk richtlijn 75/442 van toepassing op gevaarlijke afvalstoffen. Aangezien richtlijn 91/689 zelf echter geen specifieke andersluidende bepalingen bevat, geldt in het bijzonder artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, ook voor gevaarlijke afvalstoffen. Dit artikel bepaalt dat voor de verwijdering van verbrandingsresten van afgewerkte olie een voorafgaande vergunning vereist is en legt de voorwaarden voor de verkrijging hiervan vast.

56. Uit een vergelijking van de tekst van artikel 9 van richtlijn 78/319 met die van artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, blijkt dat zij in wezen overeenstemmen. In deze omstandigheden heeft de Commissie volgens de rechtspraak van het Hof[22] het recht voor

22 — Arrest van 9 november 1999, Commissie/Italië (C-365/97, Jurispr. blz. I-7773).

het eerst in het verzoekschrift te verwijzen naar richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156.

57. Door geen van de door Portugal in de precontentieuze procedure aangevoerde bepalingen wordt artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, dus de verwijdering van verbrandingsresten van afgewerkte olie, omgezet.

58. Ministerieel besluit nr. 961/98 vormt daarentegen wel een adequate omzetting, maar is pas na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn in werking getreden en kan derhalve niet meer in aanmerking worden genomen.

59. De *Portugese regering* betwist de ontvankelijkheid van deze grief van de Commissie, aangezien de omzetting van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, niet het voorwerp was van het met redenen omkleed advies. Het gaat hierbij volgens haar om „nieuwe feiten", waardoor de rechten van de verdediging van Portugal zijn geschonden.

60. Desalniettemin is zij van mening dat artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, volledig is omgezet. Krachtens Decreto-Lei nr. 88/91 is het opslaan en storten van afgewerkte olie of de resten hiervan dat schadelijke gevolgen heeft voor de grond, verboden en is voor het vervoer, de verwijdering en de valorisatie van afgewerkte olie een vergunning van de directeur-generaal voor Milieukwaliteit vereist. [23]

61. Sinds 1997 moet bovendien krachtens Decreto-Lei nr. 239/97 voor de opslag, de behandeling, de valorisatie en de verwijdering van afvalstoffen een voorafgaande vergunning worden verkregen [24], die voor wat de verbrandingsresten van afgewerkte olie betreft, door de minister van Milieu wordt afgegeven. [25] Ministerieel besluit nr. 961/98 [26] bepaalt dat de vergunningsaanvraag stukken dient te omvatten die in het bijzonder betrekking hebben op technische voorschriften voor de installatie, de te nemen veiligheidsmaatregelen, de verwijderingsplaatsen en de gebruikte behandelingsmethode.

2. Beoordeling

a) De vraag of voor de eerste keer in het verzoekschrift mag worden verwezen naar artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156

62. Volgens de Portugese regering mag de Commissie ten aanzien van de omzetting

23 — Artikelen 2 en 4, lid 2.

24 — Artikel 8, lid 1.

25 — Artikel 9.

26 — Artikel 10 van Decreto-Lei nr. 239/97 en artikel 3, sub c, junctis de bijlagen I en II bij ministerieel besluit nr. 961/98.

van artikel 8, lid 2, sub a, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, niet voor het eerst in haar verzoekschrift ook verwijzen naar artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, in plaats van naar artikel 9 van richtlijn 78/319.

63. Gezien de complexiteit van de verwijzingen moet in eerste instantie worden nagegaan of artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, inderdaad artikel 9 van richtlijn 78/319 heeft vervangen.

64. Uit de overwegingen van de considerans van richtlijn 91/689 blijkt dat deze in de plaats is getreden van richtlijn 78/319, en wel vanaf de intrekking daarvan per 27 juni 1995.[27] In zoverre lijkt er iets voor te zeggen om de verwijzing naar richtlijn 78/319 in artikel 8, lid 2, sub a, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, thans als verwijzing naar richtlijn 91/689 te begrijpen.

65. Voorzover zij geen specifieke regels bevat, breidt richtlijn 91/689, door het voorbehoud in artikel 1, lid 2, de werkingsfeer van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, uit tot gevaarlijke afvalstoffen.

66. Aangezien richtlijn 91/689 geen specifieke bepalingen ter zake bevat, is onder meer artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, van toepassing op de verbrandingsresten van afgewerkte olie.

67. Ik schaar mij derhalve achter het standpunt van de Commissie dat de verwijzing in artikel 8, lid 2, sub a, thans moet worden begrepen als verwijzing naar artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156.

68. Welke omvang het voorwerp van het geschil in het met redenen omkleed advies respectievelijk het verzoekschrift heeft, moet echter nog worden onderzocht.

69. Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt het voorwerp van het geschil bepaald door de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies, en kan het daarna niet meer worden verruimd. Zo niet, dan zou de betrokken staat de mogelijkheid worden ontnomen om opmerkingen in te dienen, een door het Verdrag gewilde wezenlijke

27 — Artikel 11 van richtlijn 91/689, zoals gewijzigd bij richtlijn 94/31.

waarborg, waarvan de eerbiediging een substantieel vormvereiste is voor de regelmatigheid van de procedure tot vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de op hem rustende verplichtingen. Derhalve moeten het met redenen omkleed advies en het beroep van de Commissie op dezelfde grieven berusten als de aanmaningsbrief. [28]

70. Het Hof heeft in het arrest Commissie/Italië, waarop de Commissie zich in casu baseert, evenwel vastgesteld dat „de Commissie, in geval van een wijziging van het gemeenschapsrecht in de loop van de *precontentieuze procedure*, ontvankelijk [blijft] in een beroep strekkende tot vaststelling van een niet-nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit de oorspronkelijke versie van een later gewijzigde of afgeschafte richtlijn, indien die verplichtingen in de nieuwe bepalingen zijn *gehandhaafd*". [29]

71. In het onderhavige geval is de precontentieuze procedure krachtens artikel 226 EG ingeleid met de aanmaningsbrief van 4 juli 1994. In de loop van de precontentieuze procedure is artikel 9 van richtlijn 78/319, waarnaar in artikel 8, lid 2, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, wordt verwezen, en waaraan de Commissie zowel in de aanmaningsbrief als in het met redenen omkleed advies refereerde, ingetrokken en vervangen door artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156.

28 — Zie arrest van 29 september 1998, Commissie/Duitsland (C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 55).

29 — Arrest aangehaald in voetnoot 22, punt 36; cursivering van mij.

72. In het arrest Commissie/Italië was een wijziging van een richtlijn in de loop van de precontentieuze procedure aan de orde, die een verscherping van sommige bepalingen ervan tot gevolg had. Het Hof oordeelde dat enkel mag worden opgekomen tegen de niet-omzetting van een richtlijn in de gewijzigde (niet in het met redenen omkleed advies genoemde) versie, voorzover het verplichtingen betreft waarvan reeds sprake was in de oorspronkelijke versie die in het met redenen omkleed advies werd genoemd. [30]

73. In de onderhavige zaak betreft de wijziging in de loop van de precontentieuze procedure evenwel niet de tekst zelf van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, maar is zij het gevolg van een vervanging van richtlijn 78/319, waarnaar eerstgenoemde richtlijn verwijst. Dit feit op zich doet echter principieel niet ter zake.

74. Veeleer moet thans worden onderzocht in hoeverre de verplichtingen die krachtens artikel 8, lid 2, sub a, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, ten aanzien van de verwijdering van verbrandingsresten van afgewerkte olie gelden en die nu — volgens het verzoekschrift van de Commissie — voortvloeien uit artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, reeds op grond van artikel 9 van richtlijn 78/319 bestonden.

30 — Arrest aangehaald in voetnoot 22, punten 36 en 39.

75. Artikel 9 van richtlijn 78/319 bepaalt dat voor relevante ondernemingsactiviteiten en inrichtingen een vergunning vereist is en regelt de aspecten waarop de vergunning in het bijzonder betrekking moet hebben, alsmede de controleplicht van de lidstaten. Lid 3 van deze bepaling voorziet in de mogelijkheid om aan de vergunning voorwaarden en verplichtingen te verbinden en deze voor een bepaalde duur te verlenen of te verlengen.

76. Artikel 9, lid 1, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, bepaalt dat inrichtingen of ondernemingen die verbrandingsresten van afgewerkte olie verwijderen, een vergunning moeten verkrijgen. Voorts bevat dit lid een (niet-uitputtende) opsomming van inhoudelijke aspecten van de vergunning. Overeenkomstig lid 2 van dit artikel kunnen aan de vergunningen voorwaarden en verplichtingen worden verbonden en kunnen zij voor een bepaalde duur worden verleend of verlengd, *of* „kunnen [zij], met name indien de overwogen verwijderingsmethode uit milieubeschermingsoogpunt niet aanvaardbaar is, worden geweigerd".

77. Noch artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn 78/319, noch artikel 9, lid 1, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, bevat voorwaarden voor de verlening van een vergunning, maar legt naast de vergunningsplicht op zich afzonderlijke, bijzonder belangrijke inhoudelijke aspecten van de vergunning zelf vast. Uit de genoemde bepalingen kan in zoverre niet principieel worden opgemaakt dat de mogelijkheid bestaat om de vergunning te weigeren indien niet aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan. In tegenstelling tot artikel 9, lid 3, van richtlijn 78/319 voorziet artikel 9, lid 2, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, echter bovendien in de mogelijkheid om vergunningen onder bepaalde voorwaarden („met name indien de overwogen verwijderingsmethode uit milieubeschermingsoogpunt niet aanvaardbaar is") te weigeren. Alhoewel uit artikel 9, lid 2, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, evenals uit artikel 9, lid 3, van richtlijn 78/319 principieel alleen een beoordelingsvrijheid voortvloeit (in beide gevallen wordt de formulering „vergunningen kunnen" gebruikt), dienen de lidstaten in het kader van de omzetting hoe dan ook krachtens artikel 9, lid 2, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, naast de mogelijkheid om vergunningen voor een bepaalde periode te verlenen of deze te verlengen, respectievelijk hieraan voorwaarden en verplichtingen te verbinden, *bovendien* te voorzien in de in deze bepaling vastgelegde mogelijkheid om een vergunning te weigeren.

78. Dit betekent dat de verplichting tot omzetting — ten laste van de lidstaat — is uitgebreid met de mogelijkheid van weigering krachtens artikel 9, lid 2, van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, vergeleken met de verplichting die op de lidstaat rustte overeenkomstig het in het met redenen omkleed advies genoemde artikel 9, lid 3, van richtlijn 78/319. Een desbetreffende niet-nakoming behoeft in de onderhavige procedure derhalve niet te worden onderzocht.

79. Voorzover er echter reeds verplichtingen op grond van artikel 9 van richtlijn 78/319 bestonden en deze vanaf 27 juni 1995 door artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, zijn overgenomen, wordt het voorwerp van het geschil door het verzoekschrift niet uitgebreid. De Portugese regering had derhalve in zoverre — en enkel in zoverre — de mogelijkheid om opmerkingen in te dienen ten aanzien van de grieven van de Commissie betreffende de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8, lid 2, sub a, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, juncto artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156. Het feit dat de verwijzing in het verzoekschrift niet overeenstemt met die in het met redenen omkleed advies, levert derhalve in zoverre geen grond van niet-ontvankelijkheid van deze grief op, voorzover de relevante verplichtingen reeds op grond van artikel 9 van richtlijn 78/319 golden en door artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, zijn overgenomen. Voorzover verplichtingen op grond van artikel 9 van richtlijn 78/319 niet bestonden, is de grief niet-ontvankelijk.

b) Schending van artikel 8, lid 2, sub a

80. Gezien de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van de grief, zal ik het onderzoek binnen de hierboven afgebakende grenzen voortzetten.

81. Overeenkomstig artikel 8, lid 2, sub a, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, juncto artikel 9 van richtlijn 78/319 en, vanaf 27 juni 1995, juncto artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, zijn de lidstaten verplicht de verwijdering van verbrandingsresten van afgewerkte olie afhankelijk te stellen van een voorafgaande vergunning, die met name betrekking heeft op de soort en de hoeveelheid afvalstoffen, de technische eisen, de te nemen veiligheidsmaatregelen, de verwijderingsplaats(en) en de behandelingsmethode. Hieruit volgt dat zij voor een adequate vergunningsprocedure dienen te zorgen. Bovendien moeten zij voorzien in de mogelijkheid om vergunningen voor een bepaalde duur te verlenen, deze te verlengen en hieraan voorwaarden en verplichtingen te verbinden. Verdergaande verplichtingen behoeven, zoals ik zojuist heb uiteengezet, in de onderhavige procedure niet te worden onderzocht.

82. De Portugese regering verklaart de op haar rustende verplichtingen te zijn nagekomen door vaststelling van de Decretos-Leis nr. 88/91 en nr. 239/97 evenals ministerieel besluit nr. 961/98.

83. Decreto-Lei nr. 88/91 bevat geen adequate omzettingsmaatregelen, aangezien artikel 2 ervan, dat ook betrekking heeft op verbrandingsresten van afgewerkte olie, geen vergunningsprocedure voor de verwijdering van verbrandingsresten van afgewerkte olie voorschrijft, maar uitsluitend een verbod op het storten en lozen van afgewerkte olie en van behandelingsresten

ervan bevat. Artikel 4 rept weliswaar van een vergunningsprocedure, maar deze heeft alleen betrekking op afgewerkte olie en niet op de verbrandingsresten ervan.

84. De artikelen 8 en 9 van Decreto-Lei nr. 239/97 bepalen enkel, dat voor de verwijdering van verbrandingsresten van afgewerkte olie als „afvalstoffen" een voorafgaande vergunning van de minister van Milieu vereist is.

85. De nadere bepalingen voor deze vergunningsprocedure zijn volgens de Portugese regering vastgesteld bij ministerieel besluit nr. 961/98. Dit besluit kan echter in het kader van de onderhavige procedure niet in aanmerking worden genomen, aangezien het pas na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is goedgekeurd. [31]

86. De aangehaalde bepalingen van Decreto-Lei nr. 239/97 leggen op zich genomen alleen een vergunningsplicht vast, maar geen vergunningsprocedure die een adequate analyse van de aanvraag waarborgt. Dit betekent dat de relevante verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8, lid 2, sub a, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, juncto artikel 9 van richtlijn 78/319 en, vanaf 27 juni 1995, juncto artikel 9 van richtlijn 75/442, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156, ook door Decreto-Lei nr. 239/97 niet naar behoren worden omgezet.

87. Het tweede middel van de Commissie is derhalve binnen de hierboven aangegeven grenzen ontvankelijk en gegrond. Voor het overige is het middel niet-ontvankelijk.

C — *Derde middel*

1. Argumenten van partijen

88. De Commissie verwijt de Portugese Republiek niet de wettelijke bepalingen te hebben vastgesteld om de in artikel 13, lid 1, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, vereiste regelmatige controles te waarborgen van ondernemingen die afgewerkte olie regenereren of als brandstof gebruiken, noch de wettelijke maatregelen die op grond van lid 2 vereist zijn om de ontwikkelingen van de technologie en/of van het milieu te volgen om de verleende vergunningen zo nodig te kunnen wijzigen. In haar antwoord op het met redenen omkleed advies heeft Portugal niet betwist dat althans het bij ministerieel besluit nr. 240/92 gevoegde reglement geen desbetreffende bepalingen bevat.

31 — Supra, punt 46.

Vereiste van regelmatige controles

89. De *Commissie* stelt dat geen van de door de Portugese regering aangehaalde bepalingen garandeert, dat de door artikel 13, lid 1, voorgeschreven controles stelselmatig en op gezette tijden worden uitgevoerd. Zij benadrukt met name dat dit niet alleen kan worden gewaarborgd door het feit dat bedrijven volgens de Portugese regering „te allen tijde" aan een controle kunnen worden onderworpen.

90. Aangaande het door de Portugese regering aangevoerde jaarplan voor de regelmatige inspectie van afvalverwerkingsinstallaties heeft de Commissie ter terechtzitting weliswaar erkend dat het hierbij niet alleen maar om een eenvoudige administratieve praktijk gaat, maar desalniettemin haar twijfels bekrachtigd omtrent de correcte omzetting van artikel 13, lid 1.

91. De *Portugese regering* verwijst om te beginnen naar de bepalingen van meerdere Decretos-Leis waarmee het toezicht op de naleving hiervan wordt geregeld. [32]

92. Zij stelt bovendien dat het Instituut voor Afvalstoffen belast is met de uitvoering van het nationale afvalbeleid en de naleving van de technische normen en voorschriften dient te controleren. Dit instituut legt in samenwerking met verschillende instanties intersectorale acties ten uitvoer, onder meer op het gebied van industriële afvalstoffen. [33]

93. Tevens bestaat de mogelijkheid om in geval van ernstige gevaren voorlopige beschermende maatregelen te nemen en geldboetes en sancties op te leggen. [34]

94. De Portugese regering betoogt voorts dat de bepalingen voor industriële ondernemingen derden het recht verlenen om een bezwaar in te dienen [35], naar aanleiding waarvan adequate stappen worden ondernomen en in het bijzonder inspecties worden uitgevoerd. [36]

95. Daarnaast dient het Bureau voor Milieu-inspectie en -toezicht, dat tot taak heeft industriële installaties en andere vervuilingsbronnen te inspecteren, onder meer gewone inspecties uit te voeren aan de hand van een door de minister goed te keuren jaarplan, evenals buitengewone inspecties, waarvan de resultaten aan de toezichthoudende minister moeten worden meegedeeld. [37]

32 — Artikel 5 van Decreto-Lei nr. 88/91, artikel 12 van Decreto-Lei nr. 109/91 en artikel 18 van Decreto-Lei nr. 239/97.

33 — Artikel 2, lid 1, evenals artikel 13, lid 2, van Decreto-Lei nr. 236/97.

34 — Artikelen 19, 20 en 21 van Decreto-Lei nr. 239/97.

35 — Artikel 7 van Decreto-Lei nr. 109/91 juncto artikel 8 van ministerieel besluit nr. 961/98.

36 — Artikel 7, lid 2, van ministerieel besluit nr. 961/98.

37 — Artikel 6, lid 4, van Decreto-Lei nr. 189/93.

Vereiste van het volgen van de ontwikkelingen van de technologie en/of van het milieu en wijziging van de verleende vergunning

96. De *Commissie* onderstreept dat de Portugese regering dit vereiste niet mag verwarren met de verplichting om zich aan te passen aan de uit (nieuwe) communautaire bepalingen voortvloeiende normen op het vlak van milieu en technologie.

97. Artikel 13, lid 2, schrijft veeleer voor dat de lidstaten de ontwikkeling op technisch gebied permanent moeten analyseren teneinde, wanneer er bijvoorbeeld modernere apparatuur of machines op de markt komen, de aan een bedrijf verleende vergunning dienovereenkomstig te kunnen wijzigen. Tevens dienen de instanties de ontwikkeling van het milieu in het oog te houden om in geval van een verslechtering van de milieusituatie in het vestigingsgebied van een bedrijf de vergunning van dat bedrijf te kunnen aanpassen. Controlemaatregelen alleen kunnen niet waarborgen dat de verplichting tot het volgen van de ontwikkeling van de technologie en het milieu wordt nagekomen.

98. Volgens de *Portugese regering* is de permanente aanpassing aan de ontwikkeling van de technologie een feit wanneer nieuwe nationale regelingen, zoals Decreto-Lei nr. 239/97 inzake afvalbeheer, in wezen neerkomen op een omzetting van gemeenschappelijke bepalingen op het gebied van de technische en wetenschappelijke vooruitgang.

99. Bovendien behoeft de Portugese wetgever zich bij de wijziging van de wetgeving niet tot de omzetting van richtlijnen te beperken. Het gaat hierbij in ieder geval om besluiten die niet door de administratie, maar door de wetgever worden genomen.

100. Ook is de minister van Milieu respectievelijk de minister van Volksgezondheid gehouden, bij ernstig gevaar voor de volksgezondheid of het milieu voorlopige beschermende maatregelen te nemen. Daarnaast bieden de bepalingen voor industriële ondernemingen algemene controlemogelijkheden en adequate beschermende maatregelen. [38]

101. Ten slotte voorzien verschillende wettelijke bepalingen in sancties, die bij overtredingen (van deze bepalingen) kunnen worden opgelegd. [39]

38 — Artikel 19 van Decreto-Lei nr. 239/97 en artikelen 12 en 13 van Decreto-Lei nr. 109/91.

39 — Artikel 16 van Decreto-Lei nr. 109/91 en artikelen 20, lid 1, en 8, lid 1, van Decreto-Lei nr. 239/97.

2. Beoordeling

a) Vereiste van regelmatige controles

102. Met het oog op de bescherming van het milieu dient krachtens de overwegingen van de considerans van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, naast een vergunningsregeling ook te worden voorzien in geschikte procedures voor controle (achteraf). [40] Dienovereenkomstig zijn de lidstaten krachtens artikel 13, lid 1, van deze richtlijn verplicht, op gezette tijden te controleren of de krachtens artikel 6 met de verwijdering van afgewerkte olie belaste bedrijven de vergunningsvoorwaarden in acht nemen.

103. De bepalingen betreffende de controlebevoegdheden in de verschillende Decretos-Leis die door de Portugese regering worden aangehaald, voldoen niet aan deze vereisten. Enerzijds worden namelijk geen regelmatige respectievelijk periodieke controleplichten vastgelegd, maar enkel algemene controlebevoegdheden, anderzijds hebben deze kennelijk alleen betrekking op de naleving van de bepalingen van de desbetreffende Decretos-Leis en niet specifiek op de inachtneming van de in artikel 13, lid 1, genoemde vergunningsvoorwaarden. De bepalingen aangaande het taakgebied van het Instituut voor Afvalstoffen zijn om dezelfde redenen ontoereikend.

104. Een periodieke — verplichte — controle van de naleving van de vergunningsvoorwaarden kan ook niet worden gewaarborgd door de *mogelijkheid* krachtens de bepalingen voor industriële ondernemingen om een bezwaar in te dienen, naar aanleiding waarvan een inspectie *kan* plaatsvinden. Voorzover de Portugese regering in dit verband overigens naar bepalingen van ministerieel besluit nr. 961/98 verwijst, dient dit wederom buiten beschouwing te blijven. [41]

105. Ook de in verschillende bepalingen vervatte voorlopige beschermingsmaatregelen en de sanctiemogelijkheden waarborgen geen regelmatig toezicht op de inachtneming van de vergunningsvoorwaarden. Hiermee kan hooguit worden gereageerd op de gevolgen van activiteiten die niet conform de vergunning zijn.

106. Wat ten slotte het argument betreft dat het Bureau voor Milieu-inspectie en -toezicht inspecties dient uit te voeren op basis van een door de minister goed te keuren jaarplan, zo blijkt hieruit noch dat regelmatig inspecties zijn voorzien bij

40 — Zie zevende en achtste overweging van de considerans.

41 — Supra, punt 46.

bedrijven die afgewerkte olie verwijderen, noch dat bij deze inspecties specifiek wordt nagegaan of de vergunningsvoorwaarden worden nageleefd. Voorzover de Portugese regering overigens met betrekking tot het functioneren van het directoraat-generaal voor Milieu heeft verwezen naar Decreto-Lei nr. 549/99, wijs ik erop dat de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn vóór de inwerkingtreding van dit Decreto-Lei was verstreken. [42]

107. In het licht van het voorgaande stel ik vast dat artikel 13, lid 1, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, niet naar behoren in Portugees recht is omgezet.

b) Vereiste van het volgen van de ontwikkelingen van de technologie en/of van het milieu en wijziging van de verleende vergunning

108. Het in artikel 13, lid 1, van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, omschreven controlemechanisme wordt door lid 2 van deze bepaling aangevuld met een dynamisch element, dat moet waarborgen dat reeds verleende vergunningen worden aangepast aan de ontwikkeling van de technologie en/of het milieu.

109. Om te beginnen moet het algemene argument van de Portugese regering van de hand worden gewezen, dat de vereiste aanpassing reeds wordt gewaarborgd door de voortdurende ontwikkeling van de nationale wettelijke bepalingen, vooral wanneer deze ertoe dienen communautaire bepalingen om te zetten. Enerzijds bestaan communautaire omzettingsverplichtingen ook los van artikel 13, lid 2, anderzijds betreft deze bepaling specifiek een permanente controlemogelijkheid, voorzover de relevante ontwikkelingen individuele aanpassingen van de vergunningen door de bevoegde instanties noodzakelijk zouden kunnen maken.

110. Wat de door de Portugese regering aangehaalde nationale bepalingen betreft, wijs ik erop dat het hierbij enerzijds gaat om een algemene machtiging om de naleving van bepalingen voor industriële ondernemingen te controleren, anderzijds om bepalingen die voorzien in de mogelijkheid om bij (ernstige) gevaren voor het milieu of de gezondheid voorlopige beschermende maatregelen te nemen. Deze bepalingen leggen evenwel geen controle- en — in voorkomend geval — aanpassingsverplichtingen vast. Ook de verwijzing naar de speciale sanctiebepalingen die in verschillende regelingen zijn vastgelegd, kan het verwijt van niet-omzetting van deze verplichting niet weerleggen.

42 — Decreto-Lei nr. 549/99 is vastgesteld op 14 december 1999, terwijl de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn echter reeds op 27 januari 1998 is verstreken; zie ook mijn overwegingen in punt 46 en voetnoot 21.

111. Ook het derde middel van de Commissie is derhalve gegrond

men, stelt de Commissie dat de mededelingen hoe dan ook met regelmatige tussenpozen dienen te worden voorgelegd en dat de duur van deze tussenpozen gezien de aard van de vereiste informatie redelijk moet zijn.

D — *Vierde middel*

1. Argumenten van partijen

114. Zo gezien is sinds de vaststelling van de nationale bepalingen tussen februari 1991 en april 1993, waarmee volgens Portugal richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, moest worden omgezet, in ieder geval voldoende tijd verstreken om kennis en ervaringen op te doen die voortvloeien uit de toepassing van deze bepalingen en hierover mededeling te doen.

112. Volgens de *Commissie* heeft Portugal artikel 17 van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, geschonden, door haar niet op de hoogte te hebben gebracht van zijn technische kennis alsmede van de ervaring en resultaten voortvloeiend uit de toepassing van de bepalingen die krachtens die richtlijn zijn vastgesteld.

115. Het eerste verslag dat de Portugese regering heeft voorgelegd, bevat een opsomming en een beschrijving van de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn in kwestie, maar niet de krachtens artikel 17 te verstrekken informatie. Dit geldt ook voor het tweede verslag. En zelfs al zouden afzonderlijke elementen van dit tweede verslag als informatie in de zin van artikel 17 kunnen worden beschouwd, dan nog is de Commissie hoe dan ook hiervan pas na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn op de hoogte gebracht.

113. Aangaande het argument van de Portugese regering dat geen technische kennis is opgedaan, stelt de Commissie dat de mededelingsplicht ook dan bestaat wanneer de lidstaat van mening is niet over technische kennis te beschikken, aangezien ook dit informatie is die moet worden meegedeeld. Zo niet, dan zou het aan de lidstaat zijn te beoordelen of de mededeling noodzakelijk is, hetgeen haaks staat op het met artikel 17 nagestreefde doel en de Commissie de controle op de naleving van de mededelingsplicht zou ontnemen. Met betrekking tot het argument dat in de richtlijn niet is aangegeven hoe vaak de mededelingsplicht moet worden nageko-

116. De *Portugese regering* voert ter verdediging aan, dat zij geen technische kennis heeft opgedaan en dat in de bepaling in

kwestie niet is aangegeven hoe vaak de mededelingsplicht moet worden nagekomen.

117. Voorts heeft zij de Commissie op 14 augustus 1995 een eerste verslag in de zin van artikel 18 van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, doen toekomen. Een tweede verslag betreffende de jaren 1995 tot en met 1997 is bij het verweerschrift gevoegd en de Commissie per brief van 29 november 1999 meegedeeld.

2. Beoordeling

118. De Commissie stelt terecht dat de nakoming van een mededelingsplicht als die van artikel 17 van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, niet ervan kan afhangen of de lidstaat van mening is over vermeldenswaardige inzichten te beschikken. Een lidstaat zou anders kunnen stellen geen kennis te hebben opgedaan, hetgeen in de meeste gevallen moeilijk valt te weerleggen, aangezien het hierbij ook om een subjectieve beoordeling gaat. Voorts zou de Commissie daadwerkelijk niet kunnen beoordelen of een lidstaat, wanneer hij geen informatie verstrekt, zijn mededelingsplicht schendt dan wel enkel van mening is, geen vermeldenswaardige kennis te hebben opgedaan. Hierdoor zou de Commissie in haar taak van toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht worden gehinderd en de doeltreffendheid van de mededelingsplicht worden ondermijnd.

119. Afgezien daarvan kan ook de informatie dat er geen nieuwe technische kennis in verband met de verwijdering van afgewerkte olie beschikbaar is, in de zin van de richtlijn verhelderend zijn.

120. Krachtens artikel 17 moet bovendien niet alleen mededeling worden gedaan van de technische kennis, maar ook van de ervaring en de resultaten, en het lijkt onwaarschijnlijk dat na verloop van tijd noch technische kennis zou zijn opgedaan, noch ervaringen of resultaten zouden zijn bereikt die voortvloeien uit de toepassing van de bepalingen die krachtens de onderhavige richtlijn zijn vastgesteld.

121. Ook het argument dat in de richtlijn niet is vastgelegd hoe groot de tussenpozen tussen de afzonderlijke mededelingen mogen zijn, snijdt geen hout. Tussen de inwerkingtreding van de eerste Portugese regeling ter omzetting van de richtlijn, te weten Decreto-Lei nr. 88/91 van 23 februari 1991, en het aflopen van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn zijn namelijk bijna zeven jaar verstreken

zonder dat een mededeling in de zin van artikel 17 is voorgelegd. Gelet daarop kan, zonder dat op het vraagstuk van de tussenpozen nader behoeft te worden ingegaan, kennelijk niet worden gesteld dat Portugal zijn verplichting tot regelmatige kennisgeving is nagekomen.

122. Want ook met de twee verslagen die aan de Commissie op 14 augustus 1995 respectievelijk 29 november 1999 zijn voorgelegd, is niet voldaan aan de mededelingsplicht van artikel 17.

123. Het verslag van 14 augustus 1995 kan inhoudelijk niet als verslag in de zin van artikel 17 worden beschouwd, aangezien dit, zoals de Commissie terecht opmerkt, uitsluitend een beschrijving bevat van de nationale bepalingen tot omzetting van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101, maar niet de overeenkomstig artikel 17 specifiek vereiste technische kennis, ervaring en resultaten. Het recentere verslag kan niet meer in aanmerking worden genomen, aangezien het pas na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is voorgelegd.

124. Bovendien stelt de Portugese regering zelf dat het bij beide verslagen gaat om verslagen in de zin van *artikel 18*[43] van richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101. De omzetting van artikel 18 is echter niet voorwerp van de onderhavige niet-nakomingsprocedure, zodat ook niet behoeft te worden ingegaan op de vraag in hoeverre de Portugese regering met de door haar aangevoerde verslagen de verplichtingen op grond van dit artikel is nagekomen.

125. Ook het vierde middel is derhalve gegrond.

## V — Kosten

126. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Portugese Republiek in wezen in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

43 — Artikel 18 heeft betrekking op verslagen inzake de stand van de verwijdering van afgewerkte olie, terwijl artikel 17 betrekking heeft op verslagen inzake de technische kennis, de ervaring en de resultaten die voortvloeien uit de toepassing van de omzettingsbepalingen.

## VI — Conclusie

127. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging,

1) vast te stellen dat de Portugese Republiek niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten ingevolge de artikelen 6, lid 2, 8, lid 2, sub a, 13 en 17 van richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101/EEG van 22 december 1986, alsmede ingevolge de artikelen 10, eerste alinea, EG en 249, derde alinea, EG,

— door niet de bepalingen vast te stellen krachtens welke de bevoegde autoriteiten, alvorens vergunningen te verlenen aan bedrijven die afgewerkte olie regenereren of als brandstof gebruiken, zich ervan kunnen vergewissen dat passende maatregelen zijn genomen ter bescherming van de gezondheid bij het gebruik van afgewerkte olie als brandstof, en dat bij de regeneratie of het gebruik als brandstof van afgewerkte olie gebruik wordt gemaakt van de beste beschikbare technologie die geen overmatige kosten met zich brengt;

— door niet te bepalen dat voor de verwijdering van verbrandingsresten van afgewerkte olie een vergunning moet worden verkregen, die met name betrekking heeft op de soort en de hoeveelheid van de afvalstoffen, de technische eisen, de te nemen voorzorgsmaatregelen, de plaats(en) waar de afvalstoffen worden verwijderd en de verwijderingsmethoden, en die voor een bepaalde periode kan worden verleend, kan worden verlengd en waaraan voorwaarden en verplichtingen kunnen worden verbonden, overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 78/319/EEG van de Raad van

20 maart 1978 betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen, en, vanaf 27 juni 1995, overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991, dat krachtens richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen, in de plaats is getreden van artikel 9 van richtlijn 78/319;

— door niet ervoor te zorgen dat bedrijven die afgewerkte olie regenereren of als brandstof gebruiken, op gezette tijden worden gecontroleerd, en dat de bevoegde instanties de ontwikkelingen van de technologie en/of van het milieu volgen en aan de hand daarvan zo nodig de aan een bedrijf verleende vergunning wijzigen;

— door de Commissie niet op de hoogte te brengen van haar technische kennis alsmede van de ervaring en de resultaten voortvloeiend uit de toepassing van de bepalingen die zijn vastgesteld krachtens richtlijn 75/439, zoals gewijzigd bij richtlijn 87/101;

2) het beroep voor het overige te verwerpen;

3) de Portugese Republiek te verwijzen in de kosten.