FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 7 mars 2002 [1]

I — Inledning

1. Med förevarande talan har kommissionen yrkat att det skall fastställas att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2, artikel 8.2 a, artikel 13 och artikel 17 i rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor i dess lydelse enligt rådets direktiv 87/101/EEG av den 22 december 1986 [2] (nedan kallat direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101) samt enligt artiklarna 10 och 249 tredje stycket EG.

2. Kommissionens kritik rör tillståndsförfarandet för vissa företag som omhändertar spilloljor, villkoren för omhändertagande av restprodukter från förbränning av spilloljor, förfarandet för kontroll av de företag som omhändertar spilloljor samt skyldigheten att tillhandahålla kommissionen information.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

Direktiv 75/439

3. I direktiv 75/439 regleras omhändertagande av spilloljor i syfte att skydda miljön mot skadliga effekter på grund av utsläpp, lagring eller behandling av spilloljor. [3] För att uppfylla dessa mål var medlemsstaterna enligt artiklarna 2—4 i detta direktiv i dess ursprungliga lydelse skyldiga att vidta de åtgärder som behövdes för att uppsamla och omhänderta spilloljor på ett säkert sätt samt för att säkerställa att spilloljor så långt det är möjligt omhändertogs genom återvinning.

4. Direktiv 75/439 ändrades genom direktiv 87/101, främst i syfte att prioritera

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 42, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 197.

3 — Se i detta avseende andra skälet till detta direktiv.

behandling av spilloljor genom regenerering eftersom detta är en energibesparande metod.

5. Artiklarna 1—6 i direktiv 75/439 i dess ursprungliga lydelse har genom direktiv 87/101 ersatts med helt nya bestämmelser.

6. *Artikel 6* i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 har numera följande lydelse:

"1. För att uppfylla de krav som beslutats enligt artikel 4 måste varje företag som omhändertar spilloljor omfattas av tillståndsplikt. Vid behov skall anläggningarna inspekteras innan tillstånd beviljas.

2. Om inte annat följer av sådana krav som fastställts genom nationella bestämmelser och gemenskapsbestämmelser med andra syften än detta direktiv, gäller att tillstånd får beviljas företag som regenererar spilloljor eller använder spilloljor som bränsle endast om den behöriga myndigheten funnit att alla lämpliga åtgärder till skydd för miljön och hälsan har vidtagits, däribland användandet av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader."

7. I *artikel 8.2* i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 föreskrivs bland annat följande:

"2. Medlemsstaterna skall vidare säkerställa att

a) restprodukter från förbränning av spilloljor omhändertas i enlighet med artikel 9 i direktiv 78/319/EEG..."

8. I *artikel 13* i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 föreskrivs följande:

"1. De företag som avses i artikel 6 skall vara föremål för regelbundna tillsynsåtgärder från medlemsstaternas sida. Tillsynen skall särskilt avse efterlevnaden av de villkor som anges i tillstånden.

2. De behöriga myndigheterna skall granska utvecklingen i fråga om tekniska framsteg och/eller tillståndet i miljön, i syfte att vid behov ompröva tillstånd som beviljats företag i enlighet med detta direktiv."

11. Genom rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall [5] upphävdes och ersattes direktiv 78/319 med verkan från och med den 27 juni 1995. [6]

9. I *artikel 17* i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 föreskrivs bland annat följande:

12. *Artikel 9 i direktiv 78/319* hade följande lydelse:

"Varje medlemsstat skall regelbundet lämna uppgifter till kommissionen om det tekniska kunnande som medlemsstaten besitter och om de erfarenheter och resultat som erhållits vid genomförandet av de åtgärder som vidtagits enligt detta direktiv.

..."

"1. Anläggningar, verksamheter eller företag som lagrar, behandlar eller deponerar giftigt och annat farligt avfall måste erhålla tillstånd från behöriga myndigheter. Sådant avfall får lagras, behandlas eller deponeras endast genom anläggningar, verksamheter eller företag som innehar sådana tillstånd. Företag som transporterar giftigt och annat farligt avfall skall kontrolleras av medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Direktiv som avses i artikel 8.2 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101

2. I ett sådant tillstånd som avses i 1 skall särskilt anges

10. I artikel 8.2 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 hänvisas till artikel 9 i rådets direktiv 78/319/EEG av den 20 mars 1978 om giftigt och annat farligt avfall. [4]

— avfallets typ och mängd,

4 — EGT L 84, s. 43; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 85.

5 — EGT L 377, s. 20; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 199.

6 — Se första skälet till direktiv 91/689/EEG samt artikel 11 i direktivet i dess lydelse enligt rådets direktiv 94/31/EG av den 27 juni 1994 (EGT L 168; svensk specialutgåva, område 15, volym 13, s. 200).

— tekniska krav,

— de försiktighetsmått som skall vidtas,

— platsen eller platserna för bortskaffande,

— metoderna för bortskaffande.

I tillståndet får även föreskrivas vilka särskilda uppgifter som skall lämnas på begäran av de behöriga myndigheterna.

3. Tillstånden får innehålla villkor och skyldigheter. De får beviljas för en bestämd tid och får förnyas."

13. *I artikel 1.2 i direktiv 91/689* föreskrivs följande:

"Om inte annat följer av bestämmelserna i detta direktiv skall direktiv 75/442/EEG gälla för farligt avfall."

14. Det omnämnda direktivet 75/442/EEG är rådets direktiv av den 15 juli 1975 om avfall.[7] Detta ändrades genom rådets direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991[8] (nedan kallat direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156).

15. *Artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156* har följande lydelse:

"1. För genomförande av artikel 4, 5 och 7 måste varje inrättning eller företag som tillämpar de förfaranden som avses i bilaga 2 A erhålla ett tillstånd från den behöriga myndighet som avses i artikel 6.

Ett sådant tillstånd skall omfatta

— mängd och slag av avfall,

— tekniska krav,

7 — EGT L 194, s. 39.

8 — Direktiv om ändring i direktiv 75/442 (EGT L 78, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 66).

— de säkerhetsåtgärder som skall vidtas,

— platsen för bortskaffandet,

— behandlingsmetoden.

2. Tillstånd kan beviljas för en bestämd period. Tillstånden kan utformas så att de skall förnyas och så att de innefattar villkor och förpliktelser. Särskilt om den avsedda bortskaffningsmetoden inte är godtagbar från miljöskyddssynpunkt kan tillstånd vägras."

B — *Den nationella lagstiftningen*[9]

16. *Bestämmelser om spilloljor:*

— *Decreto-Lei nº 88/91* av den 23 februari 1991 (nedan kallat lagdekret nr 88/91), varigenom direktiv 87/101 införlivades med den nationella rättsordningen (artikel 1 i dekretlagen).

— *Regulamento* (förordning) om tillstånd för uppsamling, lagring, förbehandling, regenerering, återvinning, förbränning och kremering av spilloljor (nedan kallad förordningen om spilloljor som har bifogats ministerförordning nr 240/92), som antagits genom — och bifogats till — *portaria nº 240/92* av den 25 mars 1992 (nedan kallad ministerförordning nr 240/92). I denna förordning finns bestämmelser om tillstånd för verksamheter som avser spilloljor.

17. *Näringsrättsliga bestämmelser:*

— *Decreto-Lei nº 109/91* av den 15 mars 1991 om utövande av industriell verksamhet i dess lydelse enligt *decreto-Lei nº 282/93* av den 17 augusti 1993 (nedan kallat lagdekret nr 109/91).

— *Portaria nº 314/94* av den 24 maj 1994 (nedan kallad ministerförordning nr 314/94) om innehållet i ansökningar om upprättande av industrianläggningar.

18. *Bestämmelser om avfall:*

— *Decreto-Lei nº 239/97* av den 9 september 1997 (nedan kallat lag-

9 — De nationella bestämmelserna anges nedan med avseende på deras innehåll.

dekret nr 239/97) om transport, lagring, behandling, återvinning och bortskaffande av avfall.

— *Portaria nº 961/98* av den 10 november 1998 (nedan kallad ministerförordning nr 961/98), i vilken villkoren för tillstånd för lagring, behandling, återvinning och bortskaffande av avfall har slagits fast med stöd av artikel 9 och artikel 10 i lagdekret nr 239/97.

19. *Organisatoriska bestämmelser inom miljöområdet:*

— *Decreto-Lei nº 189/93* av den 24 maj 1993 om upprättande av generaldirektoratet för miljö (nedan kallat lagdekret nr 189/93).

— *Decreto-Lei nº 549/99* av den 14 december 1999 om organisationen av generalinspektionen för miljö (nedan kallat lagdekret nr 549/99).

— *Decreto-Lei nº 236/97* av den 3 september 1997 om upprättande av avfallsinstitutet (nedan kallat lagdekret nr 236/97).

III — De faktiska omständigheterna, det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

20. Medlemsstaterna skulle ha införlivat direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 senast den 1 januari 1990.

21. Genom skrivelser av den 8 mars 1991, 13 april 1992, 11 december 1992 och 18 april 1994 meddelade den portugisiska regeringen kommissionen att direktiv 87/101 hade införlivats med nationell rätt genom lagdekret nr 88/91 av den 23 februari 1991, ministerförordning nr 240/92 av den 25 mars 1992 och ministerförordning nr 1028/92 av den 5 november 1992 samt genom Despacho conjunto dos Ministérios da Indústria e do Ambiente e Recursos Naturias av den 26 april 1993.

22. Eftersom kommissionen ansåg att direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 inte hade införlivats korrekt genom dessa bestämmelser översände kommissionen den 4 juli 1994 en formell underrättelse till den portugisiska regeringen, i vilken denna uppmanades att inom två månader inkomma med sina synpunkter.

23. Enligt kommissionens uppfattning hade inte den portugisiska regeringens svarsskrivelse av den 26 oktober 1994

undanröjt misstanken om fördragsbrott, varför kommissionen den 27 november 1997 riktade ett motiverat yttrande till Republiken Portugal, i vilket flera åsidosättanden av direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 anfördes. Republiken Portugal uppmanades även att inom två månader — således senast den 27 januari 1998 — vidta nödvändiga åtgärder. Genom skrivelse av den 25 februari 1998 besvarade den portugisiska regeringen detta yttrande.

24. Eftersom kommissionen ansåg att Republiken Portugal inte hade uppfyllt sina skyldigheter väckte den genom ansökan av den 8 oktober 1999, inskriven i domstolens register den 13 oktober 1999, talan i enlighet med artikel 226 EG mot Republiken Portugal vid domstolen.

25. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1. fastställa att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.2, 8.2 a, 13 och 17 i direktiv 75/439/EEG i dess lydelse enligt direktiv 87/101/EEG samt enligt artiklarna 10 EG och 249 tredje stycket EG, genom att

   — inte vidta sådana åtgärder som gör det möjligt för den behöriga myndigheten att, innan den beviljar företag som regenererar spilloljor eller använder dem som bränsle tillstånd, säkerställa ett lämpligt hälsoskydd vid användningen av spilloljor som bränsle och att bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader används vid regenerering av spilloljor och vid användning av spilloljor som bränsle,

   — inte föreskriva att restprodukter från förbränning av spilloljor skall bortskaffas i enlighet med bestämmelserna i artikel 9 i direktiv 78/319/EEG och, från och med den 27 juni 1995, i enlighet med artikel 9 i direktiv 75/442/EEG, som, i sin lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, i enlighet med bestämmelserna i direktiv 91/689/EEG har ersatt artikel 9 i direktiv 78/319,

   — varken vidta åtgärder för regelbundna kontroller av företag som regenererar spilloljor eller använder dem som bränsle eller för att granska utvecklingen i fråga om tekniska framsteg och/eller tillståndet i miljön för att i förekommande fall ompröva de tillstånd som beviljats dessa företag,

   — inte tillhandahålla kommissionen uppgifter om de tekniska kunskaper samt de erfarenheter och resul-

tat som erhållits vid tillämpningen av de bestämmelser som har antagits enligt direktiv 75/439/EEG i dess lydelse enligt direktiv 87/101/EEG,

enligt direktiv 87/101 — det vill säga åtgärder till skydd för hälsan och användandet av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader — är uppfyllda. [10]

1. Parternas argument

2. förplikta Republiken Portugal att ersätta rättegångskostnaderna.

Säkerställande av åtgärder till skydd för hälsan:

IV — Bedömning av de grunder för talan som kommissionen har anfört

27. *Kommissionen* har anfört att de tillstånd som de behöriga nationella myndigheterna beviljar företag som använder spilloljor som bränsle tvingande skall förenas med krav på åtgärder till skydd för hälsan. Av rättssäkerhetsskäl skall tillståndsbestämmelserna vara klara och precisa för att göra de berörda företagen medvetna om att hälsoskyddet är ett villkor för att erhålla tillstånd.

A — *Den första grunden*

26. Med den första grunden för talan har kommissionen kritiserat Republiken Portugal för att den inte har vidtagit sådana åtgärder som skall säkerställa att företag som regenererar spilloljor eller använder spilloljor som bränsle endast skall erhålla tillstånd om de villkor som nämns i artikel 6.2 i direktiv 75/439 i dess lydelse

28. Kommissionen har dessutom konstaterat att den emellertid inte är klar över vilka

10 — I förhållande till det motiverade yttrandet har kommissionen här framfört kritik mot systemet med tillstånd för företag som regenererar spilloljor endast i fråga om kravet på att bästa tillgängliga teknik skall användas och mot systemet med tillstånd för företag som använder spilloljor som bränsle såväl i fråga om kravet på att bästa tillgängliga teknik skall användas som i fråga om hälsoskyddet.

av de olika bestämmelserna som den portugisiska regeringen har nämnt, som skall tillämpas i fråga om tillstånd för företag som använder spilloljor som bränsle.

29. Del VI i förordningen om spilloljor som har bifogats till ministerförordning nr 240/92 avser endast förbud mot användning av spilloljor som bränsle i livsmedelsindustrin och är således otillräcklig.

30. Beträffande de allmänna näringsrättsliga bestämmelser som den portugisiska regeringen har åberopat, har kommissionen påpekat att motsvarande uppgifter för tillståndsansökan visserligen föreskrivs i ministerförordning nr 961/98, vilken emellertid trädde i kraft först efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet och skall således inte längre beaktas i förevarande fördragsbrottsförfarande.

31. Den *portugisiska regeringen* har anfört att införlivandet med nationell rätt av ett direktiv enligt domstolens fasta rättspraxis inte nödvändigtvis kräver att dess bestämmelser återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik lagregel, och det kan vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram om det därigenom på ett effektivt sätt säkerställs att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt. [11]

32. Enligt den portugisiska regeringens uppfattning är det viktigaste att ansökan om tillstånd för användning av spilloljor som bränsle faktiskt — utan att det krävs en uttrycklig särskild beskrivning — innehåller de erforderliga uppgifterna som gör det möjligt för den behöriga myndigheten att fastställa huruvida hälsoskyddet säkerställs.

33. Den portugisiska regeringen har medgett att hälsoskyddet inte uttryckligen har beaktats i del VI i förordningen om spilloljor som har bifogats till ministerförordning nr 240/92. Företag som använder spilloljor som bränsle är i vart fall underkastade de allmänna bestämmelserna om utövande av industriell verksamhet. Härvid har den portugisiska regeringen hänvisat till skyldigheten för näringsidkarna att vid utövandet av sin verksamhet i synnerhet vidta säkerhetsåtgärder för att undvika och minska risker för personer. [12]

34. Dessutom föreskrivs i näringsrätten [13] att ansökan till tillståndsmyndigheten i enlighet med gällande bestämmelser skall innehålla en utvärdering av verksamhetens verkningar för miljön, och att tillståndsmyndigheten skall höra organ med uppgifter inom industrin om bland annat hälsofrågor. De villkor och krav som har formulerats av dessa organ skall tas upp i

11 — I synnerhet dom av den 20 mars 1997 i mål C-96/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1997, s. I-1653).

12 — Artikel 4 och artikel 5 i lagdekret nr 109/91 om utövande av industriell verksamhet.

13 — Artikel 9 i lagdekret nr 109/91.

tillståndet. Slutligen föreskrivs i de näringsrättsliga bestämmelserna att i fråga om allvarliga risker för hälsan skall erforderliga skyddsåtgärder vidtas av myndigheterna utan dröjsmål. [14]

35. Dessutom har den portugisiska regeringen hänvisat till en bestämmelse i vilken det föreskrivs att en riskstudie skall inges, [15] och till ministerförordning nr 961/98, enligt vilken det krävs förhandstillstånd från miljöministern för att bedriva verksamhet avseende lagring, behandling, återvinning och bortskaffande av avfall. Ansökan om detta tillstånd måste även innehålla uppgifter som garanterar lämpliga åtgärder till skydd för hälsan.

Användandet av bästa tillgängliga teknik:

36. Enligt *kommissionens* uppfattning säkerställer inte de nationella bestämmelserna som den portugisiska regeringen har åberopat, att användandet av bästa tillgängliga teknik utgör ett *villkor för att erhålla tillstånd* för att regenerera spilloljor och använda dem som bränsle. Dessutom är de åberopade nationella bestämmelserna för spridda och vaga för att kunna skapa tillräcklig rättssäkerhet.

14 — Artikel 13 i lagdekret nr 109/91.

15 — Artikel 2.4 i ministerförordning nr 314/94.

37. Beträffande företag som regenererar spilloljor har den *portugisiska regeringen* främst tagit stöd av bestämmelserna i den portugisiska förordningen om spilloljor: Av dessa bestämmelser framgår för det första att den anläggningsplan som skall bifogas tillståndsansökan skall innehålla en detaljerad beskrivning av den industriella verksamheten med en specificering av de tekniska processerna, [16] varigenom tillståndsmyndigheten kan fastställa huruvida sökanden faktiskt har för avsikt att använda bästa tillgängliga teknik. För det andra skall ansökningshandlingarna även överlämnas till avfallsinstitutet för yttrande. [17] Detta institut skall kontrollera kriteriet avseende bästa tillgängliga teknik. Målet är i detta hänseende att skador orsakade av avfall skall undvikas eller begränsas, i synnerhet genom återvinning och genom anpassning av framställningsförfarandet med hjälp av "lämplig teknik". [18]

38. Därutöver har den portugisiska regeringen återigen åberopat näringsrättsliga bestämmelser som gäller för alla företag, således även för de företag som det är fråga om i förevarande fall. Den har i synnerhet åberopat bestämmelsen enligt vilken industriell verksamhet skall utövas "med beaktande av den rådande tekniska utvecklingsnivån". [19] Dessutom består kravet att en riskstudie skall bifogas anläggningsplanerna, vilken måste omfatta "val av teknik som gör det möjligt att undvika eller begränsa användning av farliga maskiner eller produkter". [20]

16 — Artikel 13 i förordningen om spilloljor som har bifogats till ministerförordning nr 240/92.

17 — Ibidem, artikel 15.

18 — Artikel 4.1 i lagdekret nr 239/97.

19 — Artikel 4 i lagdekret nr 109/91 om utövande av industriell verksamhet.

20 — Artikel 2.4 b i ministerförordning nr 314/94.

2. Bedömning

39. Enligt artikel 6.1 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 omfattas varje företag som omhändertar spilloljor av tillståndsplikt och vid behov skall anläggningarna inspekteras innan tillstånd beviljas. I artikel 6.2 har särskilda villkor för tillstånd slagits fast för företag som regenererar spilloljor eller använder dem som bränsle, nämligen att tillstånd "i princip endast [får] beviljas" dessa företag "om den behöriga myndigheten funnit att alla lämpliga åtgärder till skydd för miljön och hälsan har vidtagits, däribland användandet av bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader".

40. Detta betyder att tillståndsförfarandet i nationell rätt måste utformas på så sätt att de behöriga myndigheterna kan bevilja tillstånd till ett företag som regenererar spilloljor eller använder dem som bränsle endast om företaget har vidtagit erforderliga åtgärder. Det rör sig således om ett *materiellt villkor för att erhålla tillstånd.*

41. Nationella bestämmelser, enligt vilka krävs att tillståndsansökan innehåller tilllämpliga handlingar och upplysningar, gör det visserligen möjligt för de behöriga myndigheterna att fastställa huruvida de berörda åtgärderna har vidtagits eller inte, men de slår inte — såsom krävs enligt direktivet — fast att genomförandet av dessa åtgärder är ett villkor för att erhålla tillstånd.

42. Införlivandet av artikel 6.2 skall inledningsvis bedömas utifrån det tillståndsvillkor som rör hälsoskyddet.

43. I de näringsrättsliga bestämmelser som den portugisiska regeringen har åberopat i detta hänseende föreskrivs en allmän skyldighet för den som utövar industriell verksamhet att beakta i synnerhet personsäkerheten och att förebygga motsvarande risker. Detta utgör emellertid ingen garanti för att det endast är de företag som har vidtagit alla lämpliga hälsoskyddsåtgärder som beviljas tillstånd.

44. Likaså gör de i näringsrätten föreskrivna skyddsåtgärderna det möjligt för myndigheterna att reagera vid risksituationer som uppkommer i den löpande verksamheten i ett företag, men dessa åtgärder påverkar inte det tillståndsförfarande som skall föregå igångsättandet av ett företag.

45. Riskstudien och utvärderingen av miljöeffekterna utgör delar av tillståndsansökan. Dessa delar utgör visserligen ett bedömningsunderlag, men inte heller de medför i sig en fullständig garanti för att villkoret för att erhålla tillstånd är uppfyllt. Detta syfte uppnås inte heller genom att vissa organ skall höras om hälsofrågor och att dessa organ kan uppställa villkor.

46. Vad slutligen rör ministerförordning nr 961/98 är det tillräckligt att konstatera att enligt domstolens fasta rättspraxis skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet. [21] Den portugisiska regeringen har inte bestritt att ministerförordning nr 961/98 antogs först den 10 november 1998, det vill säga efter utgången av nämnda frist, vilken löpte ut den 27 januari 1998, varför denna förordning inte skall prövas i detta förfarande såsom kommissionen med rätta har påpekat.

47. Inte i någon av de bestämmelser som Republiken Portugal har åberopat föreskrivs, såsom krävs enligt artikel 6.2 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101, att tillstånd kan beviljas företag som använder spilloljor som bränsle endast om sökanden har vidtagit alla lämpliga hälsoskyddsåtgärder.

48. För det andra skall det prövas huruvida tillståndsvillkoren angående användande av bästa tillgängliga teknik uppfyller direktivets krav.

49. Det är även här fråga om bestämmelser i samband med tillståndsansökan, nämligen bestämmelserna som rör riskstudien och — för de företag som regenererar spilloljor — anläggningsplanerna. Dessa bestämmelser innebär visserligen också att de upplysningar som är nödvändiga för att kunna pröva ansökan tillhandahålls, men de innebär inte i sig en garanti för att "användandet av bästa tillgängliga teknik" faktiskt utgör ett villkor för att erhålla tillstånd.

50. Ett sådant villkor framgår inte heller av avfallsinstitutets rätt att yttra sig över tillståndsansökan, i synnerhet som det inte har gjorts gällande att dessa yttranden är bindande och eftersom det endast talas allmänt om "lämplig teknik" och inte om "bästa tillgängliga" teknik i en målbestämmelse.

21 — Bland annat dom av den 12 december 2000 i mål C-435/99, kommissionen mot Portugal (REG 2000, s. I-11179), punkt 16.

51. Slutligen garanterar inte heller den omständigheten att det i den allmänna näringsrätten föreskrivs att industriell verksamhet skall utövas under beaktande av den rådande tekniska utvecklingsnivån att företag beviljas tillstånd att regenerera spilloljor eller att använda spilloljor som bränsle endast om de använder bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader.

52. Kommissionens talan skall således vinna bifall på den första grunden.

B — *Den andra grunden*

1. Parternas argument

53. *Kommissionen* har anfört att Portugal i strid med artikel 8.2 a i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 har underlåtit att föreskriva att restprodukter från förbränning av spilloljor skall bortskaffas i enlighet med bestämmelserna i artikel 9 i direktiv 75/442 om avfall, som, i sin lydelse enligt direktiv 91/156, från och med den 27 juni 1995 har ersatt artikel 9 i direktiv 78/319.

54. Hänvisningen i artikel 8.2 a till artikel 9 i direktiv 78/319 om giftigt och annat farligt avfall skall nämligen, sedan dess upphävande genom direktiv 91/689 om farligt avfall förstås som hänvisning till artikel 9 i direktiv 75/442 om avfall i dess lydelse enligt direktiv 91/156, utan att detta behöver anges särskilt.

55. I artikel 1.2 i direktiv 91/689 föreskrivs nämligen att direktiv 75/442 om avfall skall gälla för farligt avfall, om inget annat följer av bestämmelserna i direktiv 91/689. Direktiv 91/689 innehåller emellertid inte några egna motstående särbestämmelser och därför gäller i synnerhet artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 även för farligt avfall. Av den sistnämnda bestämmelsen följer att det krävs förhandstillstånd från den behöriga myndigheten för att bortskaffa restprodukter från förbränning av spilloljor och häri fastställs villkoren för att erhålla detta tillstånd.

56. Enligt kommissionen framgår det av en jämförelse av texten i artikel 9 i direktiv 78/319 med artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 att dessa bestämmelser huvudsakligen motsvarar varandra. Under dessa omständigheter får kommissionen enligt domstolens rättspraxis [22] åberopa direktiv 75/442 i dess lydelse

22 — Dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97, kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773).

enligt direktiv 91/156 för första gången i ansökan.

57. Inte någon av de bestämmelser som den portugisiska regeringen har åberopat i det administrativa förfarandet har motsvarat ett införlivande av artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt 91/156, det vill säga ett införlivande av bestämmelsen om bortskaffande av restprodukter från förbränning av spilloljor.

58. Ministerförordning nr 961/98 skulle däremot innebära ett korrekt införlivande, men den trädde i kraft först efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet och kan därför inte längre beaktas.

59. Den *portugisiska regeringen* har bestritt att kommissionens anmärkning kan tas upp till sakprövning, eftersom införlivandet av direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 inte var föremål för det motiverade yttrandet. Det handlar om "nya omständigheter", varigenom Portugals rättigheter till försvar åsidosätts.

60. Likväl har artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 införlivats fullständigt. Enligt lagdekret nr 88/91 skall varje lagring och avlämning av spilloljor eller restprodukter av spilloljor som skadar marken förbjudas, och för transport, bortskaffande och återvinning av spilloljor krävs ett tillstånd som beviljas av generaldirektören för miljöns kvalitet. [23]

61. Sedan 1997 krävs enligt lagdekret nr 239/97 dessutom förhandstillstånd för att lagra, behandla, återvinna och bortskaffa spilloljor. [24] När det gäller restprodukter från förbränning av spilloljor beviljas sådant tillstånd av miljöministern. [25] Enligt ministerförordning nr 961/98 [26] skall tillståndsansökan innehålla handlingar som i synnerhet avser de tekniska bestämmelserna som rör anläggningarna, de säkerhetsåtgärder som skall vidtas, platsen för bortskaffandet och den behandlingsmetod som skall användas.

2. Bedömning

a) Huruvida det var tillåtet att åberopa artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 för första gången i ansökan.

62. Den portugisiska regeringen har gjort gällande att det inte var tillåtet för kommis-

23 — Artikel 2 och artikel 4.2 i lagdekret nr 88/91.

24 — Artikel 8.1 i lagdekret nr 239/97.

25 — Ibidem, artikel 9.

26 — Artikel 10 i lagdekret nr 239/97 och artikel 3 c tillsammans med bilaga I och bilaga II till ministerförordning nr 961/98.

sionen att för första gången i ansökan — i den del denna avser införlivandet av artikel 8.2 a i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 — hänvisa även till artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156, i stället för att hänvisa till artikel 9 i direktiv 78/319.

63. Med hänsyn till de komplexa hänvisningarna skall inledningsvis klargöras huruvida artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 faktiskt har trätt i stället för artikel 9 i direktiv 78/319.

64. Av skälen till direktiv 91/689 framgår att det har ersatt direktiv 78/319 och detta från och med detta direktivs upphävande den 27 juni 1995.[27] I detta avseende förefaller det rimligt att hänvisningen till direktiv 78/319 i artikel 8.2 a i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 numera skall förstås som en hänvisning till direktiv 91/689.

65. Förbehållsklausulen i artikel 1.2 i direktiv 91/689 innebär, eftersom detta direktiv inte innehåller några särskilda bestämmelser, att tillämpligheten av direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 utsträcks till att omfatta farligt avfall.

66. Eftersom direktiv 91/689 inte innehåller några särskilda bestämmelser i detta avseende skall således bland annat artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 tillämpas avseende restprodukter från förbränning av spilloljor.

67. I detta avseende kan således kommissionens uppfattning att hänvisningen i artikel 8.2 a numera skall förstås som en hänvisning till artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 delas.

68. Det kvarstår emellertid att bedöma omfattningen av föremålet för talan i det motiverade yttrandet och i ansökan.

69. Enligt domstolens fasta rättspraxis avgränsas föremålet för talan av kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och dess efterföljande motiverade yttrande, och det får därefter inte utvidgas. I motsatt fall skulle medlemsstaten berövas möjligheten att yttra sig, som utgör en grundläggande

27 — Artikel 11 i direktiv 91/689 i dess lydelse enligt direktiv 94/31.

garanti enligt fördraget och ett viktigt formellt krav för ett korrekt förfarande om fördragsbrott. Följaktligen skall samma grunder anföras till stöd för det motiverade yttrandet och kommissionens talan som till stöd för den formella underrättelse som inleder det administrativa förfarandet. [28]

70. Domstolen fastställde emellertid i domen i målet C-365/97, som kommissionen har åberopat i förevarande fall, att "kommissionen inte desto mindre har möjlighet att, när en ändring av gemenskapsrätten sker under det *administrativa förfarandets* gång, göra gällande att sådana skyldigheter som härrör från den ursprungliga versionen av ett direktiv — senare ändrat eller upphävt — och som *kvarstår* genom de nya bestämmelserna har åsidosatts". [29]

71. I förevarande fall har det administrativa förfarandet enligt artikel 226 EG inletts genom kommissionens formella underrättelse av den 4 juli 1994. Under det administrativa förfarandet upphävdes artikel 9 i direktiv 78/319 — i vilken det hänvisas till artikel 8.2 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101, och till vilken kommissionen hänvisade såväl i den formella underrättelsen som i det motiverade yttrandet — och ersattes av artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156.

72. I den ovannämnda domen var det fråga om en ändring av ett direktiv under det administrativa förfarandet, genom vilken vissa av direktivets bestämmelser skärptes. Domstolen fastställde härvid att det är tillåtet att med stöd av den nya versionen av ett direktiv, vilken inte omnämns i det motiverade yttrandet, göra gällande en anmärkning om underlåtenhet att införliva, endast i den mån anmärkningen avser skyldigheter som fastställdes redan i den ursprungliga versionen av direktivet, vilken omnämns i det motiverade yttrandet. [30]

73. I förevarande fall skall visserligen påpekas att ändringen under det administrativa förfarandet inte företogs i själva texten i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101, utan genom att direktiv 78/319, till vilket det förstnämnda direktivet hänvisar, ersattes. Enbart denna omständighet föranleder i princip ingen annan bedömning.

74. Det skall snarare bedömas i vilken mån skyldigheterna enligt artikel 8.2 a i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 i fråga om bortskaffande av restprodukter från förbränning av spilloljor, vilka numera — enligt kommissionens ansökan — följer av artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156, gällde redan enligt artikel 9 i direktiv 78/319.

28 — Se i detta avseende dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-5449), punkt 55.

29 — Domen av den 9 november 1999 i målet C-365/97 (ovan fotnot 22), punkt 36. Inga kursiveringar i originaltexten.

30 — Se i detta avseende punkt 36 och punkt 39 i denna dom.

75. I artikel 9 i direktiv 78/319 föreskrivs en tillståndsplikt för berörda anläggningar, verksamheter och företag, vilka uppgifter som särskilt skall anges i tillståndet, och en kontrollplikt för medlemsstaternas behöriga myndigheter. I punkt 3 i denna bestämmelse föreskrivs att tillståndet får förses med villkor och skyldigheter, att det får beviljas för en bestämd tid och att det får förnyas.

76. I artikel 9.1 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 föreskrivs en tillståndsplikt för varje inrättning eller företag som bortskaffar restprodukter från förbränning av spilloljor. Vidare innehåller denna punkt en (inte uttömmande) uppräkning av de uppgifter ett tillstånd skall innehålla. I punkt 2 i denna artikel föreskrivs att tillstånden kan utformas så att de innefattar villkor och skyldigheter, att de kan beviljas för en bestämd period eller förnyas *eller* "[vägras,] särskilt om den avsedda bortskaffningsmetoden inte är godtagbar från miljöskyddssynpunkt".

77. Artikel 9.1 och artikel 9.2 i direktiv 78/319 innehåller liksom artikel 9.1 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 inte några villkor för att erhålla tillstånd, utan endast, vid sidan av själva tillståndsplikten, vissa särskilt viktiga uppgifter som tillståndet skall innehålla. Det går i princip inte att ur de ovannämnda bestämmelserna härleda en möjlighet att vägra tillstånd när villkoren för att erhålla tillstånd inte är uppfyllda. I motsats till artikel 9.3 i direktiv 78/319 innehåller emellertid artikel 9.2 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 dessutom en möjlighet att vägra tillstånd under särskilda omständigheter ("särskilt om den avsedda bortskaffningsmetoden inte är godtagbar från miljöskyddssynpunkt"). Även om artikel 9.2 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156, liksom artikel 9.3 i direktiv 78/319, i princip endast medger utrymme för en skönsmässig bedömning (i båda punkterna: "Tillstånden kan..."), är medlemsstaterna enligt artikel 9.2 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 i vart fall skyldiga att vid ett införlivande inte endast föreskriva att tillstånd kan beviljas för en bestämd period eller förnyas respektive förses med villkor och skyldigheter, utan *dessutom* att tillstånd kan vägras i enlighet med vad som föreskrivs i denna bestämmelse.

78. Det kan konstateras att det har skett en utvidgning — till nackdel för medlemsstaten — av skyldigheten att införliva i fråga om möjligheten att vägra tillstånd enligt artikel 9.2 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 i förhållande till skyldigheten enligt artikeln 9.3 i direktiv 78/319, som nämns i det motiverade yttrandet. Vid denna bedömning saknas anledning att i förevarande fall pröva huruvida medlemsstaten har gjort sig skyldig till fördragsbrott på denna punkt.

79. I den mån det redan förelåg skyldigheter på grundval av artikel 9 i direktiv 78/319, vilka med verkan från och med den 27 juni 1995 infördes i artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156 föreligger ingen utvidgning av föremålet för talan genom ansökan. Den portugisiska regeringen gavs således i detta avseende — men endast i detta avseende — möjlighet att yttra sig över kommissionens anmärkningar avseende de skyldigheter som följer av artikel 8.2 a i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 91/156. Den omständigheten att kommissionen inte gjorde samma hänvisningar i det motiverade yttrandet som i ansökan innebär således inte att denna anmärkning inte kan tas upp till sakprövning, såvida samma skyldigheter redan förelåg enligt artikel 9 i direktiv 78/319 och infördes i artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156. I den mån det inte förelåg skyldigheter enligt artikel 9 i direktiv 78/319 kan anmärkningen inte tas upp till sakprövning.

b) Huruvida artikel 8.2 a har åsidosatts

80. Med anledning av att talan till viss del inte kan tas upp till sakprövning skall den fortsatta prövningen göras mot bakgrund av ovannämnda inskränkning.

81. Av artikel 8.2 a i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 jämförd med artikel 9 i direktiv 78/319 och, från och med den 27 juni 1995, jämförd med artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156, framgår att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva att det krävs förhandstillstånd för bortskaffande av restprodukter från förbränning av spilloljor, i vilket i synnerhet mängd och slag av avfall, tekniska krav, de säkerhetsåtgärder som skall vidtas, platsen för bortskaffandet och behandlingsmetoden skall anges. Därav följer skyldigheten att föreskriva ett lämpligt tillståndsförfarande. Dessutom skall möjlighet föreskrivas att bevilja tillstånd för en bestämd period, och att tillstånden kan utformas så att de kan förnyas samt så att de innefattar villkor och skyldigheter. Skyldigheter som går därutöver skall såsom anförts ovan inte bedömas i förevarande förfarande.

82. Den portugisiska regeringen har angett att den har uppfyllt sina skyldigheter genom lagdekret nr 88/91 och lagdekret nr 239/97 samt genom ministerförordning nr 961/98.

83. Lagdekret nr 88/91 innehåller inga lämpliga införlivningsåtgärder, eftersom det i dess artikel 2, som avser restprodukter från förbränning av spilloljor, inte föreskrivs något tillståndsförfarande för bortskaffande av restprodukter från förbränning av spilloljor, utan endast ett förbud mot att lagra och släppa ut spilloljor och

restprodukter från behandling av spilloljor. I artikel 4 i lagdekretet föreskrivs visserligen ett tillståndsförfarande, men detta omfattar endast spilloljor och inte restprodukter från förbränning av spilloljor.

84. I artiklarna 8 och 9 i lagdekret nr 239/97 har endast slagits fast att det krävs ett förhandstillstånd från miljöministern för att bortskaffa restprodukter från förbränning av spilloljor som "avfall".

85. Enligt den portugisiska regeringens framställning framgår de närmare bestämmelserna för detta tillståndsförfarande av ministerförordning nr 961/98, vilken emellertid inte skall beaktas i förevarande förfarande eftersom den antogs först efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet. [31]

86. Eftersom endast en tillståndsplikt föreskrivs i bestämmelserna i lagdekret nr 239/97, men inget tillståndsförfarande som säkerställer en lämplig prövning av ansökan, har de skyldigheter som är föremål för prövning i detta fall och som följer av artikel 8.2 a i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 jämförd med artikel 9 i direktiv 78/319 och, från och med den 27 juni 1995, jämförd med artikel 9 i direktiv 75/442 i dess lydelse enligt direktiv 91/156, inte heller införlivats på lämpligt sätt genom lagdekret nr 239/97.

87. Kommissionens andra grund är följaktligen välgrundad i den begränsade omfattning som har angetts ovan. I övrigt kan denna grund inte tas upp till sakprövning.

C — *Den tredje grunden*

1. Parternas argument

88. Kommissionen har gjort gällande att Republiken Portugal varken har infört bestämmelser om att företag som regenererar spilloljor eller använder dem som bränsle skall kontrolleras regelbundet (vilket följer av artikel 13.1 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101) eller om att utvecklingen i fråga om tekniska framsteg och/eller tillståndet i miljön skall granskas för att i förekommande fall ompröva de tillstånd som beviljats (vilket krävs enligt artikel 13.2 i direktivet). I sitt svar på det motiverade yttrandet bestred den portugisiska regeringen inte att det i vart fall inte finns några sådana bestämmelser i den förordning om spilloljor som har fogats till ministerförordning nr 240/92.

31 — Se punkt 46 ovan.

Huruvida regelbundna tillsynsåtgärder har föreskrivits

89. Enligt *kommissionens* uppfattning garanterar inte någon av de bestämmelser som den portugisiska regeringen har åberopat att den enligt artikel 13.1 erforderliga tillsynen företas systematiskt och regelbundet. Kommissionen har i synnerhet betonat att detta inte endast kan säkerställas genom att företagen, enligt vad den portugisiska regeringen har anfört, "när som helst" kan bli föremål för en kontroll.

90. Beträffande den årsplan avseende regelbundna inspektioner av avfallsanläggningar som den portugisiska regeringen har åberopat har kommissionen vid den muntliga förhandlingen visserligen medgett att det inte endast är fråga om administrativ praxis. Det föreligger emellertid fortfarande tvivel huruvida artikel 13.1 har införlivats korrekt.

91. Den *portugisiska regeringen* har inledningsvis åberopat bestämmelser i flera lagdekret i vilka det föreskrivs om kontroll av att det aktuella lagdekretet iakttas. [32]

92. Dessutom hör det till avfallsinstitutets uppgifter att genomföra den nationella avfallspolitiken och att kontrollera att tekniska normer och bestämmelser beaktas. Avfallsinstitutet genomför i samarbete med olika myndigheter sektorsöverskridande aktioner, bland annat även inom området för industriavfall. [33]

93. Den portugisiska regeringen har dessutom anfört att det vid fall av allvarliga risker finns möjlighet att vidta tillfälliga skyddsåtgärder och att ålägga böter och sanktioner. [34]

94. Den portugisiska regeringen har vidare anfört att det följer av bestämmelser i näringsrätten att tredje man har rätt att inkomma med klagomål, [35] vilket kan leda till att det vidtas lämpliga åtgärder, i synnerhet inspektioner. [36]

95. Vidare har den portugisiska regeringen anfört att det åligger Byrån för tillsyn och övervakning av miljön, vilken skall genomföra inspektioner av industrianläggningar och andra verksamheter som orsakar nedsmutsning, att bland annat genomföra ordinarie inspektioner enligt en av ministern godkänd årsplan, och extraordinära inspektioner vars resultat skall tillhandahållas den ansvariga ministern. [37]

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

33 — Artikel 2.1 och artikel 13.2 i lagdekret nr 236/97.

34 — Artiklarna 19—21 i lagdekret nr 239/97.

35 — Artikel 7 i lagdekret nr 109/91 jämförd med artikel 8 i ministerförordning nr 961/98.

36 — Artikel 7.2 i ministerförordning nr 961/98.

37 — Artikel 6.4 i lagdekret nr 189/93.

Huruvida utvecklingen i fråga om tekniska framsteg och/eller tillståndet i miljön har granskats och huruvida tillstånd har omprövats

96. *Kommissionen* har betonat att den portugisiska regeringen inte bör förväxla denna skyldighet med skyldigheten att anpassa sig till den standard som föreskrivs i de (nya) gemenskapsrättsliga bestämmelserna på området för miljö och teknik.

97. Enligt artikel 13.2 krävs snarare att medlemsstaterna permanent skall granska utvecklingen inom området för teknik i syfte att, om exempelvis modernare apparater eller maskiner kommer ut på marknaden, kunna ändra villkoren i ett tillstånd som har beviljats ett företag. Likaså måste myndigheterna följa utvecklingen av miljön och, för det fall miljösituationen försämras i området där ett företag är etablerat, ändra villkoren i företagets tillstånd på lämpligt sätt. Det räcker inte med enbart tillsynsåtgärder för att säkerställa att skyldigheten att följa utvecklingen i fråga om tekniska framsteg och tillståndet i miljön iakttas.

98. Enligt den *portugisiska regeringen* har det skett en ständig anpassning till den tekniska utvecklingsnivån, eftersom nya nationella bestämmelser, såsom lagdekret nr 239/97 om avfallshantering, huvudsakligen motsvarar ett införlivande av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inom området för tekniska och vetenskapliga framsteg.

99. Dessutom är det inte nödvändigt att den portugisiske lagstiftaren begränsar sig till införlivandet av direktiv då hans lagar skall ändras. I detta fall är det i vart fall inte fråga om förvaltningens beslut utan om lagstiftarens beslut.

100. Vid allvarliga risker för folkhälsan eller miljön skall vidare miljö- eller hälsovårdsministern vidta tillfälliga skyddsåtgärder. Härtill kommer att det finns näringsrättsliga bestämmelser enligt vilka det är möjligt att vidta allmänna kontroller och lämpliga skyddsåtgärder. [38]

101. Slutligen har sanktioner föreskrivits i olika bestämmelser som hade kunnat åläggas vid åsidosättande (av dessa bestämmelser). [39]

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

39 — Artikel 16 i lagdekret nr 109/91, artikel 20.1 och artikel 8.1 i lagdekret nr 239/97.

2. Bedömning

Bestämmelserna om avfallsinstitutets verksamhetsområde är av samma skäl otillräckliga.

Huruvida regelbundna tillsynsåtgärder har föreskrivits

102. I syfte att skydda miljön skall enligt skälen till direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 utöver en lämplig tillståndsmekanism även ett lämpligt system för kontroll (i efterhand) skapas.[40] Därmed är medlemsstaterna enligt artikel 13.1 i direktivet skyldiga att regelbundet utöva tillsyn av de företag som enligt artikel 6 bortskaffar spilloljor för att säkerställa efterlevnaden av de villkor som har angivits i tillstånden.

103. Bestämmelserna om kontrollbefogenheter i de olika lagdekret som den portugisiska regeringen har åberopat tillgodoser inte dessa krav. Dels har det inte föreskrivits några regelbundna eller periodiska tillsynsskyldigheter, utan endast allmänna tillsynsbefogenheter, dels avser dessa uppenbarligen endast efterlevnaden av bestämmelserna i de olika lagdekreten och inte specifikt efterlevnaden av de i artikel 13.1 nämnda tillståndsvillkoren.

104. Lika lite kan en periodisk — tvingande — kontroll av efterlevnaden av de villkor som har angivits i tillståndet säkerställas genom att det i näringsrätten föreskrivs en *möjlighet* att inkomma med klagomål, vilket *kan* följas av en tillsynsinspektion. I den mån den portugisiska regeringen i övrigt har åberopat bestämmelser i ministerförordning nr 961/98 i detta sammanhang, skall dessa såsom redan anförts inte beaktas.[41]

105. Inte heller de tillfälliga skyddsåtgärder eller sanktionsmöjligheter som har föreskrivits i de olika bestämmelserna säkerställer en regelbunden tillsyn av efterlevnaden av de villkor som har angivits i tillstånden. De kan på sin höjd utgöra en reaktion på följderna av att en verksamhet inte bedrivs i enlighet med tillståndet.

106. Vad slutligen beträffar argumentet att Byrån för tillsyn och övervakning av miljön skall genomföra inspektioner av miljön enligt en av miljöministern godkänd årsplan, kan det konstateras att det härav

40 — Se i detta avseende sjunde och åttonde skälet.

41 — Se punkt 46 ovan.

varken framgår att tillsynen av företag som bortskaffar spilloljor skall ske regelbundet eller att denna tillsyn särskilt skall avse efterlevnaden av tillståndsvillkoren. I den mån den portugisiska regeringen i övrigt har hänvisat till lagdekret nr 549/99 när det gäller miljögeneraldirektoratets funktion, skall det påpekas att den frist som angavs i det motiverade yttrandet hade löpt ut innan detta lagdekret trädde i kraft. [42]

107. Av ovanstående överväganden framgår att artikel 13.1 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 inte har införlivats med portugisisk rätt på ett korrekt sätt.

Huruvida utvecklingen i fråga om tekniska framsteg och/eller tillståndet i miljön har granskats och huruvida tillstånd har omprövats

108. Kontrollmekanismen i artikel 13.1 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 kompletteras genom att det i punkt 2 i denna bestämmelse har införts ett dynamiskt element som skall säkerställa att tillstånd som har beviljats anpassas till utvecklingen i fråga om tekniska framsteg och/eller tillståndet i miljön.

109. Inledningsvis kan det konstateras att det saknas anledning att godta den portugisiska regeringens allmänna argument att den anpassning som krävs redan har säkerställts genom den löpande utvecklingen av de nationella bestämmelserna, i synnerhet när gemenskapsrättsliga bestämmelser har införlivats med dessa. Dels föreligger den gemenskapsrättsliga skyldigheten att införliva även oberoende av artikel 13.2, dels avser denna bestämmelse särskilt en kontinuerlig möjlighet att ompröva tillstånd, eftersom de behöriga myndigheterna, med hänsyn till hur förhållandena utvecklas, kan komma att behöva göra individuella anpassningar av tillstånden.

110. Vidare avser de nationella bestämmelser som den portugisiska regeringen har åberopat dels en allmän befogenhet att kontrollera efterlevnaden av näringsrättsliga bestämmelser, dels bestämmelser enligt vilka det är möjligt att vidta tillfälliga skyddsåtgärder vid (allvarliga) risker för miljön eller hälsan. I dessa bestämmelser föreskrivs emellertid inte någon skyldighet att ompröva och — i förekommande fall — att anpassa tillstånd som har beviljats. Inte heller hänvisningen till olika bestämmelser innehållande särskilda sanktionsbestämmelser kan vederlägga anmärkningen om att dessa skyldigheter inte har införlivats.

42 — Lagdekret nr 549/99 antogs den 14 december 1999, fristen som har angivits i det motiverade yttrandet löpte dock ut redan den 27 januari 1998, se i detta avseende även anförandena i punkt 46 och i fotnot 21.

111. Följaktligen skall talan vinna bifall även på den tredje grunden.

D — *Den fjärde grunden*

1. Parternas argument

112. Enligt *kommissionens* åsikt har Portugal åsidosatt artikel 17 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 genom att denna stat inte har tillhandahållit kommissionen uppgifter om de tekniska kunskaper, erfarenheter och resultat som erhållits vid genomförandet av de åtgärder som vidtagits enligt detta direktiv.

113. Beträffande den portugisiska regeringens argument att den inte förvärvat några tekniska kunskaper anser kommissionen att skyldigheten att tillhandahålla kommissionen information består även om en medlemsstat anser att den inte förfogar över några tekniska kunskaper, eftersom även detta utgör sådan information som är värd att vidarebefordra till kommissionen. Beslut om huruvida uppgifterna skall lämnas skulle i annat fall omfattas av medlemsstaternas skönsmässiga bedömningar, vilket skulle omintetgöra syftet med artikel 17 och kommissionen skulle mista kontrollen över efterlevnaden av skyldigheten att tillhandahålla information. När det gäller frågan om avsaknaden av en definition i direktivet av hur ofta medlemsstaterna är skyldiga att tillhandahålla kommissionen information, har kommissionen anfört att uppgifterna i vart fall måste tillhandahållas med regelbundna intervaller och längden på dessa intervaller måste fastställas på grundval av vad för slags information det är fråga om.

114. Mot bakgrund härav har i vart fall tillräckligt lång tid förflutit sedan antagandet — vilket skedde mellan februari 1991 och april 1993 — av de nationella bestämmelser som enligt den portugisiska regeringen syftade till att införliva direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 för att Portugal skall ha kunnat erhålla och vidarebefordra erfarenheter och kunskap från tillämpningen av dessa bestämmelser.

115. Den första rapporten från den portugisiska regeringen innehåller en uppräkning och beskrivning av de nationella bestämmelserna för att införliva ifrågavarande direktiv. Däremot innehåller den inte de upplysningar som avses i artikel 17. Det förhåller sig på samma sätt med den andra rapporten, och även om vissa uppgifter i denna rapport skulle kunna betraktas som upplysningar i den mening som avses i denna artikel, vidarebefordrades dessa i vart fall till kommissionen först efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet.

116. *Den portugisiska regeringen* har försvarat sig med att den inte har förvärvat några tekniska kunskaper och att det inte

har definierats i den ifrågavarande bestämmelsen hur ofta medlemsstaterna skall lämna upplysningar.

117. Den portugisiska regeringen har vidare påpekat att en första rapport i den mening som avses i artikel 18 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 överlämnades till kommissionen den 14 augusti 1995. Till svaromålet bifogades en andra rapport, avseende perioden 1995 till 1997, som överlämnades till kommissionen genom en skrivelse av den 29 november 1999.

2. Bedömning

118. Det skall fastställas att kommissionen har rätt i att uppfyllandet av skyldigheten att tillhandahålla kommissionen information, såsom den har slagits fast i artikel 17 i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101, inte kan vara beroende av huruvida medlemsstaten anser sig vara i besittning av sådana kunskaper som är värda att vidarebefordra till kommissionen. I annat fall skulle en medlemsstat kunna hävda att den inte har förvärvat några kunskaper, vilket i de flesta fall torde vara svårt att motbevisa eftersom även det handlar om en subjektiv bedömning. Vidare skulle kommissionen faktiskt inte kunna bedöma huruvida en medlemsstat som inte tillhandahåller information har åsidosatt sin informationsskyldighet, eller om denna stat enbart anser att den inte har förvärvat sådana kunskaper som är värda att vidarebefordra till kommissionen. Detta skulle hindra kommissionens funktion att kontrollera efterlevnaden av gemenskapsrätten och medföra en risk för att skyldigheten att tillhandahålla kommissionen information blir verkningslös.

119. Bortsett därifrån kan även information om att en medlemsstat inte har förvärvat några nya tekniska kunskaper avseende bortskaffande av spilloljor vara upplysande med avseende på direktivet.

120. Enligt artikel 17 skall utöver uppgifter om tekniska kunskaper även erfarenheter och resultat vidarebefordras till kommissionen, och det förefaller osannolikt att en medlemsstat efter en viss tid varken besitter teknisk kunskap, erfarenheter eller resultat med anledning av tillämpningen av de bestämmelser som har antagits enligt detta direktiv.

121. Likaså saknas anledning att godta argumentet att det i direktivet inte har fastställts med vilken regelbundenhet information skall lämnas. Mellan ikraftträdandet av den första portugisiska bestämmelsen i syfte att införliva direktivet (lagdekret nr 88/91 av den 23 februari 1991) och utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet förflöt nämligen nästan sju år utan att det lämnades någon information enligt artikel 17. Utan att det

är nödvändigt att pröva frågan om med vilken regelbundenhet information skall lämnas, kan det således konstateras att det inte är uppenbart att Portugal har uppfyllt sina skyldigheter att regelbundet lämna upplysningar.

122. Inte heller genom de båda rapporterna som överlämnades till kommissionen den 14 augusti 1995 respektive den 29 november 1999 uppfyllde Portugal skyldigheten att tillhandahålla kommissionen information enligt artikel 17.

123. Rapporten av den 14 augusti 1995 kan till innehållet inte betraktas som en rapport i den mening som avses i artikel 17 eftersom den endast, såsom kommissionen med rätta har anfört, innehåller en beskrivning av de nationella bestämmelserna för att införliva direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101 och inte teknisk kunskap, erfarenheter och resultat som särskilt krävs enligt artikel 17. Vad beträffar den senare rapporten kan denna inte längre beaktas eftersom den överlämnades först efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet.

124. Enligt den portugisiska regeringens egna uppgifter är dessutom dessa båda rapporter sådana rapporter som avses i *artikel 18*[43] i direktiv 75/439 i dess lydelse enligt direktiv 87/101. Införlivandet av artikel 18 är emellertid inte föremål för förevarande fördragsbrottsförfarande, varför frågan i vilken omfattning skyldigheterna som följer av denna artikel har uppfyllts genom de rapporter som den portugisiska regeringen har åberopat, inte skall prövas.

125. Talan skall således vinna bifall även på den fjärde grunden.

V — Rättegångskostnader

126. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Portugal skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom denna stat har tappat målet, skall den ersätta rättegångskostnaderna.

43 — Artikel 18 berör lägesrapporter om bortskaffande av spilloljor medan artikel 17 berör uppgifter om teknisk kunskap samt erfarenheter och resultat som har erhållits vid tillämpningen av införlivningsbestämmelserna.

VI — Förslag till avgörande

127. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

1 Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.2, 8.2 a, 13 och 17 i direktiv 75/439/EEG i dess lydelse enligt direktiv 87/101/EEG samt enligt artiklarna 10 och 249 tredje stycket EG, genom att

— inte vidta sådana åtgärder som gör det möjligt för den behöriga myndigheten att, innan den beviljar företag som regenererar spilloljor eller använder dem som bränsle tillstånd, säkerställa ett lämpligt hälsoskydd vid användningen av spilloljor som bränsle och att bästa tillgängliga teknik som inte medför oskäliga kostnader används vid regenerering av spilloljor och vid användning av spilloljor som bränsle,

— inte föreskriva att restprodukter från förbränning av spilloljor skall bortskaffas i enlighet med bestämmelserna i artikel 9 i direktiv 78/319/EEG och, från och med den 27 juni 1995, i enlighet med

artikel 9 i direktiv 75/442/EEG, som, i sin lydelse enligt direktiv 91/156/EEG, i enlighet med bestämmelserna i direktiv 91/689/EEG har ersatt artikel 9 i direktiv 78/319,

— varken vidta åtgärder för regelbundna kontroller av företag som regenererar spilloljor eller använder dem som bränsle eller för att granska utvecklingen i fråga om tekniska framsteg och/eller tillståndet i miljön för att i förekommande fall ompröva de tillstånd som beviljats dessa företag,

— inte tillhandahålla kommissionen uppgifter om den tekniska kunskap samt de erfarenheter och resultat som erhållits vid tillämpningen av de bestämmelser som har antagits enligt direktiv 75/439/EEG i dess lydelse enligt direktiv 87/101/EEG.

2 Talan ogillas i övrigt.

3 Republiken Portugal skall ersätta rättegångskostnaderna.