CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 14 september 2000 *

1. Bij op 12 november 1999 ingesteld beroep heeft de Commissie het Hof verzocht de Portugese Republiek te veroordelen omdat zij niet aan bepaalde gemeenschapsrechtelijke verplichtingen heeft voldaan. In concreto gaat het om de verplichtingen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 76/464/EEG [1]; artikel 14 van richtlijn 78/176/EEG [2], gewijzigd bij richtlijn 83/29/EEG [3]; artikel 16 van richtlijn 78/659/EEG [4]; artikel 16, lid 1, van richtlijn 80/68/EEG [5]; artikel 5, lid 1 en lid 2, eerste alinea, van richtlijn 82/176/EEG [6]; artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 83/513/EEG [7]; artikel 6, lid 1, van richtlijn 84/156/EEG [8]; artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 84/491/EEG [9], en artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 86/280/EEG [10], gewijzigd bij richtlijn 90/415/EEG [11], in de formulering die bij artikel 2, lid 1, van richtlijn 91/692/EEG [12] aan deze bepalingen is gegeven.

2. De bovengenoemde bepalingen, in de formulering van artikel 2, lid 1, van richtlijn 91/692, luiden als volgt:

„Elke drie jaar lichten de lidstaten de Commissie in over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn in het kader van een verslag dat per sector wordt uitgebracht en dat ook de andere communautaire richtlijnen op dit gebied bestrijkt. Dit verslag wordt opgesteld aan de hand van een vragenlijst of een schema, uitgewerkt door de Commissie volgens de procedure van artikel 6 van richtlijn 91/692/EEG. Zes

* Oorspronkelijke taal: Spaans.

1 — Richtlijn van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PB L 129, blz. 23).

2 — Richtlijn van de Raad van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie (PB L 54, blz. 19).

3 — Richtlijn van de Raad van 24 januari 1983 tot wijziging van richtlijn 78/176 (PB L 32, blz. 28).

4 — Richtlijn van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen (PB L 222, blz. 1).

5 — Richtlijn van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PB L 20, blz. 43).

6 — Richtlijn van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden (PB L 81, blz. 29).

7 — Richtlijn van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium (PB L 291, blz. 1).

8 — Richtlijn van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden (PB L 74, blz. 49).

9 — Richtlijn van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan (PB L 274, blz. 11).

10 — Richtlijn van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van richtlijn 76/464 vallende gevaarlijke stoffen (PB L 181, blz. 16).

11 — Richtlijn van de Raad van 27 juli 1990 tot wijziging van bijlage II bij richtlijn 86/280 (PB L 219, blz. 49).

12 — Richtlijn van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied (PB L 377, blz. 48).

maanden vóór de aanvang van de verslagperiode wordt de vragenlijst of het schema aan de lidstaten toegezonden. Het verslag wordt aan de Commissie voorgelegd binnen negen maanden na de periode van drie jaar waarop het betrekking heeft.

Het eerste verslag bestrijkt de periode van 1993 tot en met 1995.

Binnen negen maanden na ontvangst van de verslagen van de lidstaten publiceert de Commissie een verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn in de Gemeenschap."

3. Overeenkomstig lid 2 van dat artikel is de in het vorige punt aangehaalde tekst ook ingevoegd in richtlijn 75/440/EEG [13], waarin het artikel 9 bis is geworden, en in richtlijn 80/778/EEG [14], waarin het is ingevoegd als artikel 17 bis.

4. De Commissie is van mening dat de Portugese Republiek ook niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op grond van de artikelen 10, eerste alinea, EG en 249, derde alinea, EG op haar rusten.

I — De precontentieuze procedure

5. De Portugese Republiek had haar eerste verslag uiterlijk op 30 september 1996 aan de Commissie moeten toesturen. Aangezien zij dit niet had gedaan, heeft de Commissie haar bij brief van 30 juni 1998 aangemaand, overeenkomstig artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) binnen twee maanden haar opmerkingen te maken.

6. De Portugese regering heeft bij de Commissie de verslagen over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen 75/440, 79/869/EEG [15] en 79/923/EEG [16] ingediend. In de begeleidende brieven verklaarde zij, de overige verslagen op te zullen sturen zodra deze beschikbaar waren. Het beroep van de Commissie heeft geen betrekking op deze richtlijnen.

7. Vervolgens heeft de Commissie een met redenen omkleed advies gestuurd, waarin zij stelde, dat deze lidstaat nog altijd niet de verslagen had toegestuurd die waren voorgeschreven door de overige richtlijnen, namelijk de richtlijnen 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280 en 80/778, en stelde zij een termijn van twee maanden om een einde aan dit verzuim te maken. In antwoord op dit advies diende de Portugese regering op

13 — Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 194, blz. 26).

14 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB L 229, blz. 11).

15 — Richtlijn van de Raad van 9 oktober 1979 inzake de meetmethodes en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (PB L 271, blz. 44).

16 — Richtlijn van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (PB L 281, blz. 47).

26 april 1999 het door richtlijn 80/778 voor de jaren 1993, 1994 en 1995 vereiste verslag in. Daarom wordt deze richtlijn in het verzoekschrift van de Commissie niet genoemd.

II — Beoordeling van het beroep

8. De Commissie heeft geen enkel ander verslag ontvangen en betoogt dat zij door dit gedrag van een lidstaat niet kan voldoen aan de verplichting die krachtens artikel 2, lid 1, derde alinea, van richtlijn 91/692 op haar rust, namelijk binnen negen maanden na ontvangst van de verslagen van de lidstaten een verslag over de tenuitvoerlegging van elk van de richtlijnen in de Gemeenschap te publiceren. Om deze reden verzoekt zij om veroordeling van de Portugese Republiek.

9. De Portugese regering beroept zich tot haar verdediging op haar inspanningen op dit gebied, aangezien zij de Commissie alle beschikbare gegevens heeft verstrekt die door de controlediensten voor het aquatisch milieu in de periode van 1993 tot en met 1998 betreffende de stoffen bedoeld in de richtlijnen 76/464, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 en 86/280 zijn verzameld. Zij voegt hieraan toe, dat er een programma in ontwikkeling is waarmee Portugal richtlijn 74/464 op korte termijn geheel kan uitvoeren. Naar haar verwachting kunnen met de verzamelde gegevens, ook al zijn zij niet volledig, de verslagen betreffende deze richtlijnen worden opgesteld.

Het verslag betreffende richtlijn 80/68 is in voorbereiding en wordt bij de Commissie ingediend zodra het beschikbaar is. In richtlijn 78/176, betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie, gewijzigd bij richtlijn 83/29, wordt verontreiniging gedefinieerd als „het direct of indirect door de mens lozen van enig residu van de productieprocessen van titaandioxide in een milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander regelmatig gebruik van het betrokken milieu kan worden gehinderd". Aangezien er in Portugal geen ondernemingen zijn die titanium produceren, kan onmogelijk worden aangetoond dat zulke residuen worden geloosd of in zee gestort. Ook is niet vastgesteld dat er sprake is geweest van lozingen in oppervlaktewateren of van opslag of injectie van dergelijke residuen. Daarom acht de Portugese regering het niet noodzakelijk, de vragenlijst betreffende richtlijn 78/176 te beantwoorden. Niettemin is het antwoord op die vragenlijst bij het verweerschrift gevoegd.

Tot slot, wat richtlijn 78/659 betreft, stelt de Portugese regering dat de gegevens voor het verslag over de tenuitvoerlegging ervan zijn verzameld, en dat alleen nog wordt gewacht op de goedkeuring op nationaal niveau van de indeling van water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen, dat in het eerste trimester van 2000 zou moeten plaatsvinden. Zij verzoekt het

Hof te wachten tot 30 mei, wanneer de verslagen zullen worden ingediend, en dan te verklaren dat het beroep zonder voorwerp is geraakt.

10. In haar repliek verzet de Commissie zich tegen dit verzoek en verklaart zij dat op het moment waarop zij haar beroep heeft ingesteld, de Portugese republiek de verslagen over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 en 86/280 voor de periode van 1993 tot en met 1995 niet had ingediend. Zij verzoekt het Hof dan ook, de Portugese Republiek te veroordelen wegens niet-nakoming.

11. In haar dupliek verklaart de Portugese Republiek dat, dankzij haar inspanningen om de gegevens te verzamelen, de Commissie nu de verslagen kan voorleggen zoals vereist in de bepalingen van de richtlijnen, waarvan haar de schending wordt verweten, en stuurt zij deze verslagen mee als de bijlagen I, II, III en IV. Zij is daarom van mening dat zij de betrokken richtlijnen volledig ten uitvoer heeft gelegd en dat de vertraging in één geval was te wijten aan verschillen van opvattingen met de Commissie over de uitlegging van de bepalingen, en meer in het algemeen aan een tekort aan personeel en aan materiële en technische middelen. Om deze redenen verzoekt zij het Hof te verklaren dat het beroep zonder voorwerp is geraakt en de Commissie in de kosten te veroordelen.

12. De dupliek met de vier eerdergenoemde bijlagen is op 30 maart 2000 ter griffie van het Hof neergelegd. Aangezien de Commissie haar beroep niet heeft ingetrokken, moet ik concluderen dat zij er nog steeds belang bij heeft dat het Hof de niet-nakoming van het Portugese Republiek vaststelt.

13. Volgens vaste rechtspraak moet, wanneer een richtlijn niet binnen de gestelde termijn is omgezet, de ter zake aangevoerde niet-nakoming worden geacht vast te staan. [17] In onderhavige zaak is aangetoond dat de Portugese Republiek niet binnen de voorgeschreven termijn had voldaan aan de verplichtingen uit hoofde van de door de Commissie in haar verzoekschrift aangehaalde richtlijnen.

14. Ook moet volgens vaste rechtspraak het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden. [18] Volgens hetgeen is vastgesteld, had de Portugese Republiek de gevraagde gegevens na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet aan de Commissie meegedeeld.

15. Met betrekking tot de problemen die een lidstaat bij de uitvoering van de richt-

17 — Arresten van 23 maart 1994, Commissie/Spanje (C-268/93, Jurispr. blz. I-947, punt 6), en 12 februari 1998, Commissie/Italië (C-139/97, Jurispr. blz. I-605, punt 11).

18 — Arresten van 17 september 1996, Commissie/Italië (C-289/94, Jurispr. blz. I-4405, punt 20); 11 juni 1998, Commissie/Griekenland (C-232/95 en C-233/95, Jurispr. blz. I-3343, punt 38), en 25 november 1998, Commissie/Spanje (C-214/96, Jurispr. blz. I-7661, punt 25).

lijnen heeft ondervonden, heeft het Hof verklaard dat de bij de uitvoering van een communautaire handeling aan de dag getreden moeilijkheden een lidstaat niet het recht geven, zich eenzijdig van de nakoming van zijn verplichtingen ontslagen te achten [19] en dat een lidstaat zich niet ten exceptieve op nationale bepalingen, praktijken of situaties kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen. [20]

16. Ik stem niet in met de uitlegging die de Portugese regering aan artikel 13, lid 1, van richtlijn 78/176 geeft en op grond waarvan zij zich ontheven acht van de verplichting om enig verslag aan de Commissie voor te leggen met als motivering dat zich op haar grondgebied geen residuen van de titaandioxide-industrie bevinden. In artikel 4 wordt namelijk een duidelijk onderscheid gemaakt tussen een voorafgaande vergunning, verleend door de bevoegde instantie van de lidstaat op welks grondgebied de afvalstoffen worden voortgebracht, en een voorafgaande vergunning door de bevoegde instantie van de lidstaat op welks grondgebied de afvalstoffen worden geloosd, opgeslagen, gestort of geïnjecteerd of vanaf welks grondgebied zij worden geloosd of gedumpt. Naar mijn mening bindt de omstreden bepaling alle lidstaten op dezelfde wijze, en moet een lidstaat, indien in de betrokken periode geen van deze handelingen op zijn grondgebied heeft plaatsgehad, dit aan de Commissie melden in zijn verslag, dat hij in ieder geval dient op te stellen.

17. Gezien het een en ander ben ik van mening, dat het beroep van de Commissie gegrond is en dat vastgesteld moet worden dat de Portugese Republiek de krachtens het gemeenschapsrecht op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door bij de Commissie niet binnen de termijn die in het met redenen omkleed advies is gesteld, de noodzakelijke verslagen in te dienen over de toepassing van de richtlijnen 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 en 86/280.

III — Kosten

18. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien ik in overweging geef, het beroep van de Commissie toe te wijzen en zij heeft gevorderd dat de Portugese Republiek in de kosten wordt verwezen, moet de Portugese Republiek in de kosten worden verwezen.

19 — Arresten van 7 februari 1979, Commissie/Verenigd Koninkrijk (128/78, Jurispr. blz. 419, punt 10); 19 februari 1991, Commissie/België (C-374/89, Jurispr. blz. I-367, punt 10), en 23 maart 2000, Commissie/Frankrijk (C-327/98, Jurispr. blz. I-1851, punt 21).

20 — Arresten van 6 juli 1995, Commissie/Griekenland (C-259/94, Jurispr. blz. I-1947, punt 5); 25 november 1998, Commissie/Spanje (C-214/96, Jurispr. blz. I-7661, punt 18), en 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk (C-166/97, Jurispr. blz. I-1719, punt 13).

IV — Conclusie

19. Gelet op het een en ander, geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Portugese Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 10, eerste alinea, EG; artikel 249, derde alinea, EG; artikel 13, lid 1, van richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd; artikel 14 van richtlijn 78/176/EEG van de Raad van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie, zoals gewijzigd bij richtlijn 83/29/EEG; artikel 16 van richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen; artikel 16, lid 1, van richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen; artikel 5, lid 1 en lid 2, eerste alinea, van richtlijn 82/176/EEG van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden; artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 83/513/EEG van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium; artikel 6, lid 1, van richtlijn 84/156/EEG van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden; artikel 5, leden 1 en 2, van richtlijn 84/491/EEG van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan, en artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van richtlijn 76/464 vallende gevaarlijke stoffen, in de formulering die aan deze bepalingen is gegeven bij artikel 2, lid 1, van richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied;

2) de Portugese Republiek in de kosten te verwijzen.