felsen af olieaffald på en sådan måde, at det er forbudt at eksportere affaldet til en godkendt virksomhed i en anden medlemsstat, der bortskaffer affaldet eller genanvender det.

Everling Mackenzie Stuart Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. marts 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

U. Everling

Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 10. FEBRUAR 1983 [1]

Høje Domstol.

Tribunal de Grande Instance de Versailles har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkning af EØF-traktatens artikler 34 og 36 for at sætte den nationale ret i stand af afgøre, om den franske lovgivning om indsamling og genanvendelse af olieaffald er forenelig med fællesskabsretten.

I — De franske regler fremgår at dekret af 21. november 1979 og af bekendtgørelser af samme dato udstedt i medfør af den franske lov af 15. juli 1975 om bortskaffelse og genanvendelse af affaldsprodukter og Rådets direktiv af 16. juli 1975 om bortskaffelse af olieaffald.

Dekretet bestemmer blandt andet, at der alene udstedes tilladelse til fysiske eller juridiske personer, som driver deres indsamlingsvirksomhed inden for et bestemt geografisk område.

Parterne i sagen for Tribunal de Grande Instance de Versailles er Syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage m.fl., som har opnået indsamlingstilladelse, og Groupement d'intérêt économique »Inter-Huiles« og tolv af sammenslutningens medlemmer,

1 — Oversat fra fransk.

som ikke har opnået en sådan tilladelse. Sagsøgerne anfører, at de i realiteten står over for »virksomheder, som foretager *indsamling* uden godkendelse«. Sagsøgte bestrider dette under henvisning til, at de må henføres til kategorien af »virksomheder, som ligger inde med« olie, og som »selv forestår transporten af deres olieaffald for at aflevere det direkte til en godkendt bortskaffelsesvirksomhed«, som angivet i dekretets artikel 3. De har med dette formål for øje oprettet en erhvervsmæssig sammenslutning, hvilket er kendt lovligt af de franske domstole.

Syndicat national har imidlertid gjort gældende, at denne sammenslutning lader en ikke uvæsentlig del af den indsamlede olie eksportere til Belgien og Forbundsrepublikken Tyskland med stor fortjeneste, men til umiddelbar skade for den indenlandske industri. Sammenslutningen har i sit svarskrift betvivlet, at den franske lovgivning er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser om frie varebevægelser, idet den franske lovgivning hæmmer samhandelen med olieaffald inden for Fællesskabet og ikke er begrundet i traktatens artikel 36.

Tribunal de Grande Instance de Versailles (første afdeling) har derfor ved dom af 9. juni 1982 udsat sagen og i medfør af traktatens artikel 177 forelagt Domstolen spørgsmålet, »om forbudet mod, at virksomheder, som forestår indsamling af olieaffald, afleverer dette til virksomheder i en af Fællesskabets medlemsstater med henblik på bortskaffelse eller genanvendelse, jfr. herved de restriktioner, som ifølge dekret nr. 79-981 af 21. november 1979 er pålagt indsamlingsvirksomhederne, er foreneligt med artiklerne 30 og 34 i traktaten om oprettelse af De europæiske Fællesskaber, som forbyder kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning«.

Jeg vil først gennemgå det forelagte spørgsmål i formaliteten og dernæst behandle dets affattelse, inden jeg går over til at gennemgå realiteten.

II — 1. Formaliteten

Syndicat national har i sit skriftlige indlæg rejst dette spørgsmål, og har uden at nedlægge afvisningspåstand ganske forladt sig på Domstolens afgørelse. Syndicat national har herved gjort gældende, at det forelagte spørgsmål drejer sig om, hvorvidt nationale lovbestemmelser er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og at spørgsmålet derfor »har samme virkninger (som de medindstævnte har søgt at opnå), som et passivitetssøgsmål anlagt mod Kommissionen for ikke at indlede den i artikel 169 fastsatte fremgangsmåde over for en medlemsstat«.

Det er for at besvare dette spørgsmål tilstrækkeligt at henvise til Domstolens faste praksis, hvorefter Domstolen »selv om [den] ikke i medfør af traktatens artikel 177 kan udtale sig om en national lovs overensstemmelse med traktaten, ... [dog har] beføjelse til at give den nationale retsinstans alle de kriterier til fortolkning af fællesskabsretten, som kan gøre det muligt for denne selv at tage stilling til dette spørgsmål« [1]. Under hensyn til karakteren af Syndicat national's indlæg vil det måske være formålstjenligt at citere følgende afsnit fra Gend & Loos-dommen af 5. februar 1963:

1 — F.eks. dom af 17. 2. 1976, Rewe mod Hauptzollamt Landau (Rewe-Zentrale V), sag 45/75, Sml. 1976, s. 194, præmis 11.

»Hvis garantierne mod medlemsstaternes overtrædelse af artikel 12 alene begrænses til procedurerne i artiklerne 169 og 170, vil dette udelukke enhver umiddelbar beskyttelse af deres statsborgeres individuelle rettigheder« og »agtpågivenheden hos de private, som er interesserede i at beskytte deres rettigheder, medfører en effektiv kontrol, der supplerer den kontrol, som det i artiklerne 169 og 170 overlades til Kommissionen og medlemsstaterne at drage omsorg for« [1].

Det fremgår heraf, at borgerne normalt kan anfægte nationale lovbestemmelsers gyldighed i forhold til fællesskabsretten, og at den nationale ret kan forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på at sætte retten i stand til at træffe afgørelse i spørgsmålet.

2. Spørgsmålets affattelse giver derimod anledning til en række bemærkninger.

a) For det første fremgår det klart af sagens akter, at denne drejer sig om eksport fra Frankrig til Fællesskabets øvrige medlemsstater og ikke import fra de øvrige medlemsstater til Frankrig. Derfor er kun henvisningen til traktatens artikel 34, men ikke artikel 30 relevant. Videre må gennemgangen af spørgsmålet, om nationale lovbestemmelser er i overensstemmelse med fællesskabsretten, udstrækkes til også at gælde undtagelsesbestemmelsen i artikel 36, som derfor må tages i betragtning ved gennemgangen af de forelagte spørgsmål. Holder man sig til forelæggelsesdommens præmisser, fremgår det af næstsidste præmis, at der med spørgsmålet anmodes om en fortolkning af artikel 36.

b) Lidt vanskeligere er sammenslutningens udtalelser vedrørende den karakter, som sammenslutningen er tillagt i den nationale rets præjudicielle spørgsmål. Sammenslutningen præciserer således, at den ikke »indsamler« olieaffald, men »*opbevarer*« og afleverer det direkte til en godkendt bortskaffelsesvirksomhed. Den nationale rets spørgsmål må derfor anses for at gælde såvel »opbevaringsvirksomhedernes« som »indsamlingsvirksomhedernes« situation. Naturligvis tilkommer det den nationale ret at afgøre, om de sagsøgte er opbevaringsvirksomheder eller indsamlingsvirksomheder, idet den nationale ret »alene har direkte kendskab til sagens omstændigheder og de af parterne fremførte argumenter og ... har ansvaret for den afgørelse, der skal træffes« [2].

Jeg vil derfor gennemgå begge tilfælde. Denne beslutning bygger på en lang række argumenter, som jeg vil gennemgå i den rækkefølge, som de efter min mening kan tillægges betydning, begyndende med de mindst betydningsfulde. For det første mener Syndicat national ligesom modparten, at spørgsmålet må udvides som angivet tidligere. Cour d'appel de Lyon har i øvrigt forelagt Domstolen en sag, som hviler på samme faktiske og retlige omstændigheder [3] som nærværende sag, og denne rets spørgsmål omfatter såvel opbevaringsvirksomhedernes som indsamlingsvirksomhedernes forhold. Endelig har

1 — Van Gend & Loos mod nederlandske finansforvaltning, sag 26/62, Sml. 1954-1964, s. 375.

2 — Dom af 29. 11. 1978, Pigs Marketing Board mod Redmond, sag 83/78, Sml. 1978, s. 2367, præmis 25.

3 — Sag 295/82, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes huiles m.fl. mod Syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage m.fl.

Tribunal de Versailles' spørgsmål om adgangen til eksport samme betydning for opbevaringsvirksomheder som for indsamlingsvirksomheder, hvilket må tillægges særlig betydning under hensyn til indholdet af de franske regler.

3. Det væsentligste problem, som spørgsmålets affattelse rejser, er imidlertid, om de pågældende eksportforbud — når henses til, at der er udstedt et direktiv om bortskaffelse af olieaffald — bør bedømmes udelukkende i forhold til direktivets bestemmelser uden hensyntagen til bestemmelserne i traktaten. Dette er den franske regerings og Syndicat national's opfattelse, som mener, at direktivet på en vis måde »overflødiggør« traktatens artikler 34 og 36.

a) Det står fast, at den omtvistede franske lovgivning blandt andet skal gennemføre Rådets direktiv af 16. juli 1975 om bortskaffelse af olieaffald (75/439/EØF) i fransk ret, og at direktivet bestemmer, at der bør foretages en indbyrdes tilnærmelse af de nødvendige foranstaltninger blandt andet til beskyttelse af miljøet, ligesom direktivet fastsætter EF-kontrolprocedurer, for så vidt angår overholdelse af reglerne. Ifølge Domstolens praksis indebærer dette, at »begrundelsen for at anvende artikel 36 [ophører], og [at] de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektiverne angiver« [1].

Ifølge Syndicat national og den franske regering må denne praksis også gælde artikel 34. Syndicat national understreger, at undtagelsesbestemmelsen i artikel 36 og hovedreglen i artikel 34 udgør et udeleligt hele. Ligesom Syndicat national anfører den franske regering ligeledes til støtte for denne opfattelse følgende citat fra generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse i »Cassis de Dijon«-sagen: »Når der er sket tilnærmelse af lovgivningerne, er det klart, at artikel 30 ikke længere finder anvendelse, alene fordi det da må antages, at de direktiver, der er udstedt i henhold til artiklerne 100 og 101, er i overensstemmelse med traktaten (herunder artikel 30)« [2].

b) Efter min mening bliver enhver henvisning til traktaten ikke overflødig efter udstedelsen af et direktiv, når det drejer sig om at afgøre, om nationale lovbestemmelser er gyldige i forhold til fællesskabsretten. Begrundelsen herfor er enkel, ja indlysende, idet traktatens principper, blandt andet forbudet mod kvantitative restriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen mellem medlemsstaterne, som også generaladvokat Capotorti har anført »utvivlsomt også [er] bindende for fællesskabsinstitutionerne ved udstedelsen af foranstaltninger, der har virkning for samhandelen« [3]. Efter min mening gælder princippet om, at direktiverne er underlagt traktatens regler, såvel traktatens artikel 36 som artikel 34. Artikel 36 finder først ikke længere anvendelse på et område omfattet af et direktiv, når direktivets bestemmelser

1 — Dom af 5. 10. 1977, Tedeschi mod Denkavit, sag 5/77, Sml. 1977, s. 1575, præmis 35; dom af 5. 4. 1979, Ratti, sag 148/78, Sml. 1979, s. 1644, præmis 36.

2 — Forslag til afgørelse i sag 120/78, Rewe mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Sml. 1979, s. 671.

3 — Forslag til afgørelse i sag 34/78, Yoshida mod Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Friesland, Sml. 1979, s. 147-148.

opfylder kriterierne i artikel 36, blandt andet kriterierne i andet punktum.

Det samme gør sig gældende med hensyn til artikel 34, idet der eventuelt tages hensyn til tvingende omstændigheder, som kan lette de fastsatte forbud, jfr. f.eks. de tvingende omstændigheder, som er anerkendt i Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artikel 30.

c) Følgelig mener jeg, at gennemgang af spørgsmålet, om de pågældende nationale lovbestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, først og fremmest skal foretages i forhold til direktivet, for så vidt det forudsættes, at direktivet er i overensstemmelse med traktaten. Efter min opfattelse vil en direkte sammenstilling med traktaten uden først at se på direktivets bestemmelser være i strid med Domstolens praksis i sagerne Tedeschi og Ratti. Det er kun nødvendigt at inddrage traktatens bestemmelser, hvis spørgsmålet om den nationale lovgivnings gyldighed gør det påkrævet at foretage en fortolkning af direktivet, herunder blandt andet hvis én fortolkning synes i strid med traktaten, mens andre fortolkninger er i overensstemmelse med denne. I så fald må den fortolkning, som er i overensstemmelse med traktaten, lægges til grund.

Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen læser det af Tribunal de Grande Instance de Versailles forelagte spørgsmål som gående ud på, om Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald, eventuelt fortolket på grundlag af traktatens artikler 34 og 36, kan fortolkes således, at det indeholder hjemmel til at udstede nationale gennemførelsesbestemmelser, som indebærer forbud mod eksport af olieaffald til de øvrige medlemsstater.

III — Da den i spørgsmålet omhandlede franske lovgivning har til formål at transformere direktivet om bortskaffelse af olieaffald til fransk ret, vil jeg først gennemgå fællesskabsreglerne og dernæst de nationale bestemmelser.

1. Som allerede nævnt er direktiv 75/439 udstedt under henvisning til traktatens artikler 100 og 235.

a) Denne dobbelte hjemmel skyldes direktivets målsætning, som der er redegjort nærmere for i betragtningerne. Direktivets første betragtning begrunder henvisningen til traktatens artikel 100: det er nødvendigt at foretage en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om bortskaffelse af olieaffald på grund af deres indbyrdes forskelle, som kan »skabe ulige konkurrencevilkår og ... dermed indvirke direkte på det fælles markeds funktion«. Anden og tredje betragtning belyser henvisningen til artikel 235, idet direktivet ligeledes indgår i den fælles miljøbeskyttelsespolitik, som der imidlertid ikke i traktaten er tilstrækkelig hjemmel til at gennemføre. Den fjerde betragtning bestemmer, at »genanvendelse af olieaffald ... i vid udstrækning [kan bidrage til en brændstofforsyningspolitik]«, og direktivet kan således bidrage til energibesparelser. Lad mig ligeledes ordret citere en del af syvende betragtning på grund af dennes betydning i nærværende sag: »et effektivt og sammenhængende behandlingssystem for dette affald, som ikke hæmmer samhandelen inden for Fællesskabet, og som ikke påvirker konkurrencevilkårene, bør anvendes på alle disse produkter

...«. Dette afsnit giver således ikke blot direktivet et udstrakt anvendelsesområde, men bestemmer samtidig, at reglerne om frie varebevægelser og de sædvanlige konkurrencevilkår finder anvendelse på de produkter, direktivet omhandler.

b) Blandt direktivets bestemmelser kan man sondre mellem de forpligtelser, som direktivet pålægger medlemsstaterne, og de forpligtelser, som medlemsstaterne skal pålægge virksomhederne.

De førstnævnte omfatter forpligtelserne »til at handle« (artiklerne 2 og 3) og »til ikke at handle« (artikel 4).

Medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre indsamling og bortskaffelse af olieaffald uden skadelige virkninger (artikel 2). »Bortskaffelse af olieaffald [skal] så vidt muligt [ske] ved genanvendelse«, dvs. ved regenerering og/eller forbrænding med andre formål end tilintetgørelse (artikel 3).

Ifølge artikel 4 er det forbudt at udtømme olieaffald i naturen, der medfører skadelige virkninger for vandet, jorden og luften.

Disse bestemmelser er suppleret i artikel 5, som indtager en central plads i nærværende sag, og som jeg derfor vil citere ordret: »Såfremt de i artiklerne 2, 3 og 4 fastsatte mål ikke kan nås på anden vis, træffer medlemsstaterne de foranstaltninger, der er nødvendige, for at en eller flere virksomheder foretager indsamling og/eller bortskaffelse af det olieaffald, som de får tilbudt fra indehavere eventuelt i det område, som i givet fald tildeles dem af den kompetente myndighed«.

Til denne bestemmelse føjer sig artiklerne 13 og 14, som bestemmer, at de medlemsstater, som gør brug af artikel 5, kan udbetale godtgørelser til de virksomheder, som foretager den pågældende indsamling og bortskaffelse.

Virksomheder, som ligger inde med, indsamler eller bortskaffer olieaffald er ligeledes underlagt en række forpligtelser ifølge direktivet (artiklerne 6-12). Jeg skal her kun nævne de bestemmelser, som er nævnt under nærværende sag. Artikel 6 bestemmer, at »... alle virksomheder, som bortskaffer olieaffald [bør] opnå tilladelse«. Artikel 7 omhandler virksomheder, der ligger inde med olieaffald, og som, hvis de ikke er i stand til at overholde de i henhold til artikel 4 trufne foranstaltninger, skal aflevere affaldet til en af de i artikel 5 nævnte virksomheder.

2. Direktivet er i Frankrig gennemført ved dekret nr. 79-981 af 21. november 1979 om indsamling og genanvendelse af olieaffald, som er suppleret ved to bekendtgørelser af samme dato vedrørende henholdsvis betingelserne for indsamling af olieprodukter og betingelserne for bortskaffelse af disse produkter.

a) Det olieaffald, som er omfattet af bestemmelsernes anvendelsesområde, er »mineralolie eller syntetisk olie, som efter brug er uegnet til samme anvendelse som tilsvarende nye olieprodukter, og som kan genanvendes enten som råstof med henblik på regenerering eller som brændstof i industrien, og som det er forbudt at udtømme i naturen i henhold til dekret nr. 77-254 af 8. marts 1977 [1]. Den franske regering har i sit indlæg anført, at »de pågældende lovbe-

1 — Dekretet, artikel 1, stk. 2.

stemmelser således omfatter både smøreolier, som kan regenereres (tunge og lette olier), og smøreolier, som ikke kan regenereres«. Derimod har Syndicat national på retsmødet anført, at nærværende sag kun omhandler brugte *tunge* olier med udelukkelse af alle andre olietyper, fordi eksportforbudet udelukkende rammer denne gruppe af olieaffald. Det er ikke Domstolens opgave at løse denne tilsyneladende modsætning vedrørende fortolkningen af den omhandlede nationale lovgivning. Dette er heller ikke nødvendigt, idet Tribunal de Versailles' spørgsmål vedrører adgangen til at eksportere olieaffald til andre medlemsstater, hvorfor mit forslag derfor vil omhandle samtlige produkter omfattet af dekretet, som ikke kan eksporteres.

b) Der er i den franske lovgivning fastsat forskellige fremgangsmåder til at kontrollere indsamlingen og genanvendelsen af olieaffald på de forskellige trin.

Opbevaringsvirksomheder, som »ligger inde med olieaffald som led i deres erhversmæssige virksomhed« [1] skal opsamle og oplagre olieaffaldet på tilfredsstillende måde og herved blandt andet undgå vandolieblandinger og andre olieemulsioner [2]. De »skal enten aflevere deres olieaffald til godkendte indsamlingsvirksomheder i overensstemmelse med dekretets artikel 4, eller selv sikre transporten af olieaffaldet og aflevere det direkte til en bortskaffelsesvirksomhed, som har opnået godkendelse i henhold til dekretets artikel 8, eller endelig selv sikre bortskaffelsen af deres olieaffald«, forudsat de har den nødvendige tilladelse hertil [3]. Flere opbevaringsvirksomheder har, som f.eks. de sagsøgte i hovedsagen, oprettet sammenslutninger for herved at kunne afsætte den olie, de ligger inde med, på de mest fordelagtige betingelser.

c) For at sikre en landsdækkende indsamling af olieaffald er hele landet blevet inddelt i geografiske områder, der som hovedregel følger departementerne. Miljøministeren har for hvert område udpeget en godkendt indsamlingsvirksomhed [4] efter indkaldelse til licitation [5] og efter høring af et interministerielt udvalg til godkendelse [6]. Godkendelsen tildeles en enkelt virksomhed for en periode af 3 år, hvorefter der indkaldes til ny licitation.

Samme virksomhed kan opnå godkendelse til at foretage indsamling i flere departementer. Flere mindre virksomheder kan slutte sig sammen for samlet at opnå en sådan godkendelse. Underentrepriser er tilladt indtil 30 % af indsamlingsvirksomheden i et bestemt område.

De godkendte indsamlingsvirksomheder er ansvarlige for indsamling af alle former for olieaffald inden for deres område. Indsamlingsvirksomhederne, som nøje skal overholde entreprisebetingelserne, skal inden for en frist af fjorten dage indsamle oliemængder over 200 liter. Indsamlingsvirksomhederne skal til de ved licitationen fastsatte priser aflevere det indsamlede olieaffald til

1 — Dekretet, artikel 1, stk. 3.

2 — Dekretet, artikel 2, stk. 1.

3 — Dekretet, artikel 3.

4 — Dekretet, artikel 4.

5 — Bekendtgørelsen om betingelserne for indsamlingsvirksomhed, artikel 2.

6 — Samme bekendtgørelse, artikel 3.

godkendte bortskaffelsesvirksomheder i overensstemmelse med den i dekretets artikel 8 fastsatte fremgangsmåde [1].

d) Bortskaffelse af olieaffald er ligeledes betinget af udstedelse af en ministeriel godkendelse [2]. Denne godkendelse udstedes af miljøministeren for syv år under hensyn til virksomhedens tekniske kapacitet og økonomiske formåen efter høring af et interministerielt udvalg [3]. Den godkendte virksomhed skal overholde entreprisebetingelserne, som blandt andet forpligter virksomheden til at modtage olieaffald i den udstrækning virksomheden har kapacitet til at behandle affaldet [4].

Godkendelsen giver ikke eneret til at bortskaffe olieaffald i et bestemt område, men myndighederne foretager en fordeling mellem de godkendte bortskaffelsesvirksomheder af det af de godkendte indsamlingsvirksomheder indsamlede olieaffald.

På spørgsmålet om bortskaffelsesvirksomhederne kan eksportere det olieaffald, som de modtager, har den franske regering svaret, at dekretets artikler 8 og 9 og artiklerne 2 og 9 i bekendtgørelsen om betingelserne for bortskaffelse forpligter bortskaffelsesvirksomhederne til at behandle olieaffaldet i deres anlæg, idet godkendelsen principalt gælder anlægget og derfor afhænger af de konkrete forhold. Hvis ikke olieaffaldet behandles, tilbagekaldes og fortabes godkendelsen, medmindre den manglende behandling skyldes midlertidige kapacitetsproblemer.

1 — Dekretet, artikel 6, suppleret med bestemmelserne i bekendtgørelsen om betingelserne for indsamlingsvirksomhed.

2 — Dekretet, artikel 8.

3 — Bekendtgørelsen om betingelserne for bortskaffelse, artikel 5.

4 — Dekretet, artikel 9.

e) Det står fast, at eksport af olieaffald fra Frankrig til de øvrige medlemsstater ikke kan lade sig gøre som følge af denne ordning.

Det blev under retsmødet anført, at dette forbud fornylig er blevet forstærket gennem udstedelsen til alle franske toldsteder af et cirkulære af 26. oktober 1982 fra økonomi- og finansministeriet om forstærket grænsekontrol for at hindre eksport af olieaffald.

Endelig blev det ligeledes nævnt på retsmødet, at Kommissionen havde besluttet at indlede traktatbrudsproceduren over for Frankrig i henhold til traktatens artikel 169, og at denne procedure eventuelt kunne fremskyndes efter udstedelsen af det pågældende cirkulære.

IV — På grundlag af disse forhold vil jeg nu — som Tribunal de Versailles har anmodet Domstolen om — gennemgå spørgsmålet, om den franske lovgivning er i overensstemmelse med fællesskabsretten, herunder først og fremmest direktivet om bortskaffelse af olieaffald.

1. For at afgrænse tvisten mener jeg imidlertid, det er nødvendigt først at gøre følgende bemærkninger.

a) Ifølge spørgsmålets ordlyd skal Domstolen alene tage stilling til spørgsmålet, om de bestemmelser i den franske lovgivning, som har til formål eller til følge at forbyde eksport af olieaffald til de øvrige medlemsstater, er i overensstemmelse med fællesskabsretten. De franske bestemmelser om tildeling af bestemte områder til de godkendte

indsamlingsvirksomheder, som er i overensstemmelse med direktivets artikel 5, kan ikke *som sådan* anses for at være i strid med fællesskabsretten. Som Kommissionen har givet udtryk for i sit svar afgivet af Narjes på Kommissionens vegne, på Galland's skriftlige forespørgsel nr. 315/81, er disse bestemmelser ikke i strid med fællesskabsretten. Med andre ord er der ikke strid om medlemsstaternes ret til at påberåbe sig direktivets artikel 5, idet der alene er rejst spørgsmål om gyldigheden af eksportforbudet.

b) Over for sammenslutningens påstand om, at der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner til skade for sammenslutningen, har Syndicat national henvist til Domstolens praksis, hvorefter sådanne foranstaltninger kun kan påberåbes, for så vidt angår produkter, der er *lovligt* fremstillet og bragt i omsætning i en medlemsstat [1].

Uanset den omstændighed, at den citerede retspraksis i det væsentlige er udviklet med hensyn til indførselsforanstaltninger, kan dette argument ikke lægges til grund. Spørgsmålet om lovligheden af sammenslutningens virksomhed i forhold til fransk ret er klart et spørgsmål, som alene henhører under de franske domstoles kompetence. Selv om dette anbringende principielt er korrekt, må det imidlertid præciseres på et enkelt punkt: kravet om, at varer ifølge de nationale retsordener skal være lovligt fremstillet og bragt i omsætning gælder ikke, når der er tale om nationale bestemmelser, som er i strid med fællesskabsretten.

c) Endelig skal det allerede her bemærkes, at den franske lovgivning, da den rent faktisk indeholder et eksportforbud, ikke kan anses for at være i overensstemmelse med fællesskabsretten, medmindre andre hensyn begrunder den opdeling af de nationale markeder, som dette forbud indebærer. Der kan således være tale om hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed, jfr. traktatens artikel 36, eller snarere hensynet til beskyttelsen af miljøet eller energipolitiske overvejelser, som kan danne grundlag for en undtagelse fra det principielle forbud i artikel 34, på samme måde som man siden Dassonville-dommen [2] har anerkendt undtagelser baseret på »rule of reason« fra reglen i artikel 30 ved dens fortolkning. Ifølge Domstolens praksis [3] kan sådanne yderligere undtagelser fra de principielle regler kun påberåbes ved foranstaltninger, som uden forskel gælder for indenlandske og indførte produkter. Samme begrænsning må ligeledes gælde ved eksport. I nærværende sag omhandler den nationale lovgivning imidlertid alene fransk olieaffald. Jeg tvivler derfor på, at de anførte grunde kan tages i betragtning som sådan. I henhold til Domstolens domme Tedeschi og Ratti må dette imidlertid under alle omstændigheder vurderes på grundlag af direktiv 75/439.

Direktivet indeholder imidlertid ikke bestemmelser, som *udtrykkeligt* hjemler ret til et eksportforbud. Den eneste bestemmelse, der herved er henvist til, er direktivets artikel 5, jfr. ovenfor. Betingelsen for at nationale regler, som er truffet i henhold til artikel 5, og som

1 — Jfr. bl.a. dom af 20. 2. 1979, Rewe, sag 120/78, »Cassis de Dijon«, Sml. 1979, s. 664, præmis 14.

2 — Dom af 11. 7. 1974, Procureur du Roi mod Dassonville, sag 8/74, Sml. 1974, s. 837.

3 — Jfr. bl.a. dom af 17. 6. 1981, Kommissionen mod Irland, sag 113/80, Sml. 1981, s. 1639, præmisserne 10 og 11.

opstiller eksportforbud, kan anses for at være i overensstemmelse med fællesskabsretten, er derfor, at denne artikel kan fortolkes som indeholdende hjemmel til et sådant eksportforbud.

2. Den franske og italienske regerings og Syndicat national's fælles opfattelse synes mere vidtgående. Efter denne opfattelse er eksportforbudet en nødvendig følge af bestemmelsen i artikel 5. Hvis en medlemsstat finder, at et sådant forbud er nødvendigt for at nå målsætningen i artiklerne 2-4, må den iværksætte en eneretsbevillingsordning, som enten begrænser eller helt tilsidesætter reglerne om den frie bevægelighed for olieaffald.

a) Der er til støtte for denne opfattelse fremført en række forskellige argumenter.

1) Man har således henledt opmærksomheden på den omstændighed, at direktivet er udstedt under henvisning til traktatens artikel 235, som tages i anvendelse, når traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel til en handling fra Fællesskabet, som viser sig påkrævet. Man har heraf sluttet, at henvisningen til artikel 235 havde været unødvendig, hvis formålet med direktivet blot havde været at bekræfte et af traktatens principper, som finder direkte anvendelse (som princippet om de frie varebevægelser).

2) Tildelingen af eneretslicens med absolut områdebeskyttelse og hermed eksportforbud er den nødvendige forudsætning for de godkendte virksomheders pligt til at indsamle alt olieaffald og bortskaffe det til en af de offentlige myndigheder fastsat pris.

Syndicat national understreger, at det er lige så afgørende for de godkendte indsamlingsvirksomheder som for indehavere og bortskaffelsesvirksomheder, at der sker en fuldstændig indsamling. Den gør det således mulig for indsamlingsvirksomhederne at udligne den urentable virksomhed, som er pålagt dem ifølge entreprisebetingelserne, gennem mere indbringende aktiviteter, som alene gøres til genstand for eksport, hvorved der opstår konkurrenceforvridninger og kunstige handelsstrømme.

Videre sikrer den fuldstændige indsamling de indehavere, som ikke er i stand til at overholde de i henhold til artikel 4 trufne foranstaltninger, at det olieaffald, som de i medfør af artikel 7 skal stille til rådighed for en af de i artikel 5 nævnte virksomheder, rent faktisk bliver indsamlet. Kun administrative regler om godkendelse af indsamlingsvirksomheder, som indebærer pligt til at foretage en fuldstændig indsamling, garanterer at alt spildolie indsamles. Med andre ord er det nødvendigt at gennemføre artikel 5 og herved forbyde eksport for at kunne overholde artikel 7, som til gengæld er nødvendig for at nå målsætningen i artikel 4.

Endelig er det nødvendigt at foretage en fuldstændig indsamling af hensyn til de godkendte bortskaffelsesvirksomheder, herunder navnlig regenereringsvirksomheder, for at disse virksomheder kan råde over tilstrækkelige mængder olieaffald med henblik på regenerering og herved sikre deres rentabilitet. Kun når indsamlingen er fuldstændig, kan de godkendte regenereringsvirksomheder således opfylde den opgave, de er pålagt af de offentlige myndigheder, og som både bidrager til miljøbeskyttelse og energiebesparelser, som navnlig Syndicat national har gjort gældende.

3) Den opfattelse, hvorefter artikel 5 indebærer et eksportforbud, støttes af

direktivets opbygning, som viser, at kravet om ikke at stille hindringer i vejen for samhandelen inden for Fællesskabet kommer i anden række i forhold til hensynet til miljøbeskyttelse og energibesparelserne. Sidstnævnte målsætning er så meget vigtigere, som det i Narjes svar afgivet på Kommissionens vegne på skriftlig forespørgsel nr. 452/81 fra Müller-Hermann om behandling af spildolie blev fremhævet, at olieaffald har stor betydning »i betragtning af den kritiske situation i Fællesskabets sektor for råolie og råolieprodukter«.

Miljøbeskyttelsen er nævnt i præamblens anden og tredje betragtning og brændstofforsyningspolitikken er nævnt i fjerde betragtning, mens den fri samhandel med olie først er nævnt i syvende betragtning. I øvrigt er sidstnævnte målsætning ikke nærmere omhandlet i direktivets artikler i modsætning til de øvrige målsætninger.

b) Lad mig straks sige, at hvert af disse argumenter efter min mening må afvises.

1) Med hensyn til henvisningen til traktatens artikel 235 mener jeg, at der klart er redegjort herfor i anden betragtning til direktivet. Begrundelsen for henvisningen er den enkle, at man først efter undertegnelsen af traktaten i 1957 fandt det nødvendigt at indføre en fælles miljøpolitik for at fremme Fællesskabets målsætning, hvorfor traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser på dette område.

2) Med hensyn til kravet om en fuldstændig indsamling kan det ikke nægtes, at dette krav udgør en sådan offentlig forpligtelse, som medlemsstaterne lovligt kan pålægge de godkendte indsamlings- og bortskaffelsesvirksomheder i forbindelse med gennemførelsen af artikel 5. Efter min opfattelse giver direktivet imidlertid selv mulighed for at udligne denne byrde, uden at der herved stilles hindringer i vejen for eksporten. Direktivets artikel 13 bestemmer nemlig følgende: »Til gengæld for de forpligtelser, som medlemsstaterne i henhold til artikel 5 pålægger de virksomheder, der foretager indsamling og/eller bortskaffelse, kan disse virksomheder få tildelt en godtgørelse for dette«. Artikel 13 fastsætter en række betingelser for tildeling af denne godtgørelse for at undgå, at der herved skabes betydelige fordrejninger af konkurrencevilkårene eller kunstige handelsmønstre. Artikel 14 bestemmer bl.a. at finansieringen af disse godtgørelser »skal være i overensstemmelse med forureneren betaler«-princippet. Efter min mening er disse forholdsregler af en sådan karakter, at de imødekommer de indsigelser, som navnlig er gjort gældende af Syndicat national.

3) Endelig kan der fremføres en række betragtninger mod at fortolke direktivet således, at den fri samhandel med olieaffald ofres til fordel for miljøbeskyttelses- og energisparehensyn, de være sig nok så anerkendelsesværdige.

Først og fremmest mener jeg, at en sådan fortolkning er i strid med artikel 5's ordlyd. Det står fast, at den mulighed, som bestemmelsen åbner adgang til, kun er en nødløsning for medlemsstaterne, som det fremgår af de indledende ord (»såfremt de i ... fastsatte mål ikke kan nås på anden vis ...«) og derfor må fortolkes snævert. Selv om bestemmelsen åbner mulighed for at give bevilling for et bestemt område, evt. sågar en enerets-

bevilling for et bestemt område (»for at en eller flere virksomheder ... evt. i det område, som i givet fald tildeles dem ...«), er der på den anden side ikke i bestemmelsens ordlyd støtte for den antagelse, at den hjemler ret til at indføre regler om eneretsbevilling for bestemte områder med fuld områdebeskyttelse, som det er tilfældet med den franske ordning. Forskellen mellem den betingede eneretsbevilling og den absolutte eneretsbevilling er, at eneretsbevillingshaveren i det første tilfælde ikke kan modsætte sig, at varen sælges til en anden eneretsbevillingshaver, som er hjemmehørende uden for hans bevillingsområde, mens områdeopdelingen i det andet tilfælde er fuldkommen.

Også denne fortolkning kan kun vanskeligt forenes med direktivets karakter, idet der er tale om et harmoniseringsdirektiv udstedt under henvisning til traktatens artikel 100. Formålet med direktivet er at tilnærme medlemsstaternes lovgivninger idet forskellene heri som tidligere nævnt »kan skabe ulige konkurrencevilkår og ... dermed direkte [kan] indvirke på det fælles markeds funktion« (første betragtning). Nationale regler, som indebærer eksportforbud, og således gør det umuligt at tale om et *fælles marked* på det pågældende område, er derfor efter min mening umiddelbart i strid med direktivets målsætning, som fremgår af direktivets første betragtning.

Endelig mener jeg, at direktivets artikel 5, hvis den foreslåede fortolkning lægges til grund, bliver ugyldig som følge af krænkelse af traktatens artikel 34, hvis bestemmelser imidlertid ellers efter min opfattelse ikke er blevet tilsidesat ved direktivet. Jeg skal her understrege, at ordlyden af syvende betragtning ikke er til at komme uden om: »behandlingssystemet ... som ikke hæmmer samhandelen inden for Fællesskabet«. Videre betyder det forhold, at kravet om de frie varebevægelser først er nævnt i syvende betragtning, ikke, at denne målsætning først kommer i anden række. Tværtimod mener jeg, at man ved direktivets affattelse med denne henvisning har villet fastslå, at direktivets *enkle* bestemmelser skal fortolkes således, at gennemførelsen heraf ikke kan stille hindringer i vejen for samhandelen inden for Fællesskabet. I øvrigt kan det ikke gøres gældende, at dette krav ikke kommer til udtryk i selve direktivet. Som allerede nævnt bestemmer direktivets artikel 13, stk. 2, at eventuelle godgørelser til de virksomheder, som er blevet pålagt offentlige opgaver i henhold til artikel 5, »ikke [må] skabe ... kunstige handelsmønstre for produkter«. Efter min mening er bestemmelsen om, at der ikke må skabes *kunstige* handelsmønstre, direktivets eneste egentlige begrænsning i princippet om de frie bevægelighed for olieaffald.

Følgelig kan en medlemsstat ikke gennemføre artikel 5 på en måde, som er uforenelig med princippet om de frie varebevægelser for olieaffald, selv om medlemsstaten finder dette nødvendigt for at nå målsætningen i artiklerne 2-4. Der er ikke i direktivets opbygning støtte for at tilsidesætte princippet om de frie varebevægelser til fordel for miljøbeskyttelses- eller energisparehensyn. Alle disse målsætninger skal nås samtidig. Artikel 5 kan ikke fortolkes som indeholdende en hjemmel for medlemsstaterne til selv at træffe afgørelse om, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at beskytte miljøet og sikre energibesparelser på

fællesskabsplan, når der i kraft af direktivet foreligger en harmoniseringsordning. Den eneste fremgangsmåde, medlemsstaterne kan benytte sig af for at sikre overholdelsen af direktivets målsætninger, er fastlagt heri. Medlemsstaterne må kun handle inden for direktivets rammer, hvis de vil undgå at komme i strid med fællesskabsretten. Gennemførelsen lettes ved medlemsstaternes handlefrihed med hensyn til valget af de midler, som kan tages i anvendelse for at nå direktivets målsætning.

c) Endelig bekræfter de oplysninger, som er fremlagt af Kommissionen, og som ikke er blevet bestridt af Syndicat national, vedrørende andre medlemsstaters regler, som er truffet i henhold til og i overensstemmelse med direktivet, og som hverken har til formål eller til følge, at der opstilles hindringer med samhandelen inden for Fællesskabet, at det er muligt at sikre miljøbeskyttelsen og foretage energibesparelser uden herved at forbyde eksport af olieaffald. Blandt de nationale lovbestemmelser, som specielt er truffet i henhold til direktivet [1], kan jeg nævne de luxembourgske og nederlandske regler. Ifølge den luxembourgske lov af 26. juni 1980 om bortskaffelse af olieaffald kan en virksomhed ikke nægtes godkendelse, blot fordi en eller flere godkendte indsamlingsvirksomheder allerede driver virksomhed inden for samme område. Godkendte virksomheder kan efter ansøgning få tilladelse til at foretage eksport. Ifølge den nederlandske lov af 11. februar 1976 om fastsættelse af regler vedrørende kemikalieaffald og olieaffald [2] er det tilladt at eksportere olieaffald.

3. Tilbage står at undersøge, om der på grund af traktatens artikel 90 bør ændres ved den foreløbige løsning, som jeg hermed er kommet frem til.

a) Ifølge Syndicat national og den franske regering er eksportforbudet et resultat af de særlige og eksklusive rettigheder efter artikel 90, stk. 1, som er indrømmet de godkendte franske virksomheder i henhold til artikel 5. Da indrømmelsen af disse rettigheder er forenelige med fællesskabsretten ifølge Kommissionens svar givet af Narjes på Kommissionens vegne på den tidligere nævnte skriftlige forespørgsel fra Galland, må eksportforbudet ligeledes være i overensstemmelse hermed.

Syndicat national mener videre, at de virksomheder, som er godkendt til at indsamle og bortskaffe olieaffald, ligeledes kan anses som virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, hvorfor de ifølge artikel 90, stk. 2, under visse betingelser, som er opfyldt, ikke er underlagt traktatens bestemmelser. Eksportforbudet er således nødvendigt af hensyn til disse virksomheders opgaver, som er blevet pålagt dem, og samhandelen påvirkes ikke heraf i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesser.

b) Efter min mening finder artikel 90 ikke anvendelse i nærværende sag.

1 — Også selv om der bortses fra reglerne i Forbundsrepublikken Tyskland, som Syndicat national har fremhævet på grund af dets regler om statsstøtte til de godkendte bortskaffelsesvirksomheder, som ifølge Syndicat national indebærer en konkurrenceforvridning, idet det ikke tilkommer Domstolen at træffe afgørelse i dette spørgsmål under behandlingen af nærværende sag.

2 — Wet houdende regels inzake chemische afvalstoffen en afgewerkte olie.

1) For det første mener jeg, at besvarelsen på Gallands skriftlige forespørgsel efterlader en vis tvivl. Kommissionen har i sin besvarelse givet udtryk for, at artikel 4 i dekret af 21. november 1979, som er en af de af dekretets bestemmelser, som indebærer eksportforbud, er forenelig med fællesskabsretten i den udstrækning »den pågældende godkendelse ... evt. [kunne] anses som en indrømmelse af eksklusivrettigheder i den betydning, EØF-traktatens artikel 90 omhandler ... [hvilket] ikke [ville] være uforeneligt med traktatens bestemmelser, især ikke med konkurrencereglerne«. Kommissionen udtalte videre, »at denne bestemmelse ... ikke [er] i modstrid med direktiv 75/439/EØF, særlig artikel 5«.

En gennemlæsning af besvarelsen viser således, at denne ikke udtrykkeligt tager stilling til spørgsmålet om eksport. Indholdet af en besvarelse på en skriftlig forespørgsel fra et medlem af Europa-Parlamentet afhænger naturligvis af spørgsmålets formulering. I foreliggende tilfælde gik det rejste spørgsmål ud på, om de franske bestemmelser er i overensstemmelse med Fællesskabets *konkurrenceret.* Besvarelsen vedrører derfor dette aspekt, hvilket fremgår af de anvendte udtryk.

For så vidt det i besvarelsen generelt anføres, at dekretets artikel 4 er i overensstemmelse med direktivets artikel 5 og traktatens bestemmelser, herunder også traktatens artikel 34, mener jeg imidlertid, at denne er ukorrekt af de allerede nævnte grunde. Det er næppe nødvendigt herved at anføre, at den retlige værdi af en besvarelse på en skriftlig forespørgsel fra et medlem af Europa-Parlamentet ikke kan sammenlignes med værdien af en egentlig retsakt, og endnu mindre med værdien af Domstolens afgørelser, som har retskraft. En sådan besvarelse er naturligvis ikke uden betydning for fortolkningen af en bestemt tekst, men fortolkningen er udtrykkelig eller stiltiende givet med forbehold af Domstolens endelige afgørelse. Opmærksomheden henledes herved på, at nogle af de i besvarelsen anvendte verber udtrykker en hypotese.

2) Endelig er det spørgsmålet, om artikel 34 kan tilsidesættes med hjemmel i artikel 90, stk. 1? Bestemmelsens ordlyd er tilstrækkelig til at besvare dette spørgsmål benægtende: »Medlemsstaterne afstår, for så vidt angår ... virksomheder, som de indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med denne traktats bestemmelser, navnlig de i artiklerne 7 og 85-94 nævnte«.

3) Det samme gælder med hensyn til artikel 90, stk. 2.

Ganske vist mener jeg, at det på baggrund af Domstolens praksis [1] er muligt at betegne de franske virksomheder, som er godkendt til at foretage indsamling og bortskaffelse af olieaffald, som virksomheder, »der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelige økonomisk interesse« i artikel 90, stk. 2's forstand.

Jeg mener imidlertid ikke, at eksportforbudet er nødvendigt for at sikre, at virksomhederne kan opfylde deres opgaver med indsamling og bortskaffelse af alt olieaffald uden herved at bringe deres rentabilitet i fare. Ved at give mulighed for tildeling af godtgørelser, som ikke må skabe kunstige handelsmønstre, til virksomheder, der foretager indsamling og bortskaffelse, til gengæld for de forpligtelser, som medlemsstaterne i henhold til artikel 5 pålægger disse virksomheder, giver direktivet selv en løsning på dette problem, som sikrer den fri samhandel med oliaffald inden for Fællesskabet.

1 — Dom af 21. 3. 1974, BRT m.fl. mod SABAM m.fl., sag 127/73, Sml. 1974, s. 318, præmisserne 19-21, og dom af 14. 7. 1981, Zuchner mod Bayerische Vereinsbank, Sml. 1981, s 2030, præmis 7.

Følgelig foreslår jeg, at Domstolen som svar på Tribunal de Grande Instance de Versailles' spørgsmål kender følgende for ret:

Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald kan ikke anses for at indeholde hjemmel til at fastsætte nationale gennemførelsesbestemmelser, som indebærer et forbud mod eksport af olieaffald til andre medlemsstater.