en de verwijdering van afgewerkte olie op zijn grondgebied zo in te richten, dat de uitvoer naar een erkend verwijderings- of regeneratiebedrijf in een andere Lid-Staat is verboden.

Everling Mackenzie Stuart Galmot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 maart 1983.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl

Hoofdadministrateur

De president van de Derde kamer

U. Everling

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS VAN 10 FEBRUARI 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het Tribunal de grande instance te Versailles verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 34 en 36 EEG-Verdrag, teneinde te kunnen oordelen over de verenigbaarheid van de Franse regeling betreffende de terugwinning van afgewerkte olie met het gemeenschapsrecht.

I — Deze regeling ligt vervat in een decreet van 21 november 1979 en besluiten van dezelfde dag, vastgesteld ter uitvoering van de Franse wet van 15 juli 1975 inzake de verwijdering van afvalstoffen en de terugwinning van grondstoffen, en van de richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie.

Voormeld decreet voorzag onder meer in de afgifte van een vergunning aan één inzamelaar — een natuurlijke of een rechtspersoon — per geografische zone.

Het Tribunal de grande instance te Versailles heeft kennis te nemen van een geschil tussen het Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage en anderen, die over een dergelijke vergunning beschikken (hierna: het Syndicat), en de Groupement d'intérêt économique Inter-huiles en twaalf van haar leden

1 — Vertaald uit het Frans.

(hierna: Inter-huiles), die daar niet over beschikken. Verzoekers stellen dat het bij deze laatsen in feite gaat om „*inzamelings*piraten". Verweerders betwisten dit: zij beschouwen zich als te behoren tot de categorie van „*houders*" van olie, die overeenkomstig artikel 3 van het decreet „zelf zorgen voor het vervoer van hun afgewerkte olie naar een erkend verwijderingsbedrijf", en gebruikmakend van een door de Franse rechtspraak erkende mogelijkheid hebben zij zich verenigd in een „economische belangengroep".

Het Syndicat betoogt evenwel dat Inter-huiles een niet-onaanzienlijk deel van de ingezamelde olie uitvoert naar België en naar de Bondsrepubliek Duitsland en daarbij zeer hoge winsten maakt, terwijl de nationale industrie er rechtstreeks nadeel van ondervindt. Inter-huiles verweert zich met te zeggen dat de Franse regeling onverenigbaar is met de verdragsbepalingen betreffende het vrije goederenverkeer. Die regeling zou het intracommunautaire handelsverkeer van afgewerkte olie beperken, zonder gerechtvaardigd te zijn uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag.

Onder deze omstandigheden heeft het Tribunal de grande instance te Versailles (Eerste kamer) bij vonnis van 9 juni 1982 zijn uitspraak aangehouden en het Hof, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, de volgende vraag gesteld:

„Is de omstandigheid dat de inzamelingsbedrijven voor afgewerkte olie, gezien de beperkingen die hun bij decreet nr. 79-981 van 21 november 1979 zijn opgelegd, rechtens in de onmogelijkheid verkeren die olie af te leveren bij verwijderings- of regeneratiebedrijven in een Lid-Staat van de EEG, verenigbaar met de voorschriften van de artikelen 30 en 34 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, bepalende dat kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking verboden zijn?"

Vooraleer in te gaan op de grond van de zaak, moeten wij de ontvankelijkheid en de formulering van de aan het Hof gestelde vraag onderzoeken.

II — 1. De ontvankelijkheid

Zich refererend aan het oordeel van het Hof en zonder het te verzoeken de vraag niet ontvankelijk te verklaren, brengt het Syndicat in zijn schriftelijke opmerkingen de ontvankelijkheid van de vraag ter sprake, aangezien zij de overeenstemming van een nationale regeling met het gemeenschapsrecht in geding brengt en dusdoende „dezelfde (door de gezamenlijk verweerders nagestreefde) gevolgen heeft als een beroep wegens nalaten tegen een weigering van de Commissie om tegen een Lid-Staat de procedure van artikel 169 in te leiden."

Desbetreffend kan men volstaan met te herinneren aan 's Hofs vaste rechtspraak, luidens welke, „het Hof zich weliswaar krachtens artikel 177 niet over de verenigbaarheid van nationale rechtsvoorschriften met het Verdrag heeft uit te spreken, maar wel bevoegd is de nationale rechter alle gegevens betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen, welke hem in staat stellen zelf over die verenigbaarheid te oordelen" (bij voorbeeld: arrest van 17 februari 1976, zaak 45/75, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 194, r.o. 11). Gelet op de aard van de opmerkingen van het Syndicat, is het misschien wel nuttig uit het arrest van 5 februari 1963 (zaak 26/62, van Gend & Loos, Jurispr. 1963, blz. 25) het

volgende te citeren: „Een beperking der waarborgen tegen schending van artikel 12 door de Lid-Staten enkel tot de procedures der artikelen 169 en 170 zou elke onmiddellijke rechtsbescherming van de eigen aanspraken der ingezetenen uitsluiten", en „De waakzaamheid der belanghebbenden op de verzekering van hun rechten verschaft een doelmatige controle, die zich paart aan het toezicht dat de artikelen 169 en 170 aan de Commissie en aan de Lid-Staten opdragen."

Het lijkt derhalve normaal dat justitiabelen zich vragen stellen over de geldigheid van een nationale regeling ten opzichte van het gemeenschapsrecht en dat een nationale rechter het Hof een prejudiciële vraag stelt om dit punt te kunnen beslechten.

2. Daarentegen roept de formulering van de vraag wel enkele bedenkingen op.

a) In de eerste plaats blijkt duidelijk uit het dossier, dat het in casu gaat om de mogelijkheid van uitvoer uit Frankrijk naar de andere Lid-Staten van de Gemeenschap, en niet om de mogelijkheid van invoer uit de andere Lid-Staten in Frankrijk. Derhalve is enkel de verwijzing naar artikel 34 van het Verdrag en niet die naar artikel 30 relevant. Bovendien moet bij het onderzoek van de verenigbaarheid van een nationale regeling met het gemeenschapsrecht noodzakelijkerwijze ook de afwijkingsbepaling van artikel 36 worden betrokken; dit artikel zou dus in de gestelde vraag moeten worden genoemd. Bij lezing van het verwijzingsvonnis blijkt de voorlaatste overweging hiervan overigens inderdaad een verzoek om uitlegging van artikel 36 te bevatten.

b) Wat moeilijker ligt het met de opmerking van Inter-huiles over de hoedanigheid die de verwijzende rechter hem in zijn prejudiciële vraag toeschrijft. Inter-huiles verduidelijkt dat hij niet optreedt als „inzamelaar" van afgewerkte olie, maar als „*houder*" die zijn olie rechtstreeks bij erkende verwijderingsbedrijven aflevert. Het lijkt derhalve gewenst de vraag van het Tribunal aldus op te vatten, dat zij zowel betrekking heeft op de situatie van „houders" als op die van „inzamelaars". De beslissing of de verweerders daadwerkelijk houders dan wel inzamelaars zijn, komt uiteraard toe aan het Tribunal, vermits het als enige „rechtstreeks kennis heeft van de feiten van het geding en van de door partijen aangevoerde argumenten en (...) uitspraak in de zaak zal moeten doen" (arrest van 29 november 1978, zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2367, r.o. 25).

Laten wij dus beide gevallen bezien. Deze keuze steunt op meerdere argumenten, die ik vermeld in stijgende volgorde van het belang dat ik eraan toeken. In de eerste plaats zijn zowel het Syndicat als zijn wederpartij voorstander van een dergelijke uitbreiding van de vraag. Voorts dient het Hof kennis te nemen van een door de Cour d'appel te Lyon aanhangig gemaakte zaak, die feitelijk en rechtens met de onderhavige overeenkomt (zaak 295/82, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes-huiles en anderen) en waarin de prejudiciële vraag zowel betrekking heeft op het geval van houders als op dat van inzamelaars. Ten slotte — en dit is, gelet op de inhoud van de Franse regeling, het voornaamste argument — kan de door het

Tribunal te Versailles gestelde vraag over de mogelijkheden van uitvoer voor houders en inzamelaars in dezelfde termen worden gesteld.

3. Het voornaamste probleem evenwel waartoe de formulering van de vraag aanleiding geeft, is of, het betrokken uitvoerverbod, wegens het bestaan van een richtlijn inzake de verwijdering van afgewerkte olie, niet enkel aan de bepalingen van deze richtlijn moet worden getoetst, en niet (ook) aan de verdragsbepalingen. Dit is het standpunt van de Franse regering en van het Syndicat, volgens welke de richtlijn de artikelen 34 en 36 als het ware „buiten spel" heeft gezet.

a) Vaststaat dat de litigieuze Franse regeling met name is vastgesteld om in de Franse rechtsorde uitvoering te geven aan richtlijn nr. 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, en dat deze richtlijn de harmonisatie beoogt van de met name voor de milieubescherming noodzakelijke maatregelen en communautaire procedures instelt voor het toezicht op de naleving ervan. Hieruit volgt volgens 's Hofs rechtspraak, dat „het beroep op artikel 36 niet meer gerechtvaardigd is en de harmonisatierichtlijn het kader vormt waarbinnen de geëigende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen" (arresten van 5 oktober 1977, zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1576, r.o. 35, en 5 april 1979, zaak 148/78, Ratti, Jurispr. 1979, blz. 1644, r.o. 36).

Volgens het Syndicat en de Franse regering moet die rechtspraak tot artikel 34 worden uitgebreid. Het Syndicat beklemtoont, dat de afwijking van artikel 36 en de algemene regel van artikel 34 een onlosmakelijk geheel vormen. Evenals de Franse regering beroept het zich tot staving hiervan ook op de volgende passus uit de conclusie van advocaat-generaal Capotorti in de zaak-„Cassis de Dijon" (zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 671): „Natuurlijk, als het eenmaal tot een aanpassing der wetgevingen is gekomen, staat artikel 30 ‚buiten spel', om de eenvoudige reden dat krachtens de artikelen 100 en 101 vastgestelde richtlijnen moeten worden vermoed met het Verdrag (met inbegrip van artikel 30) in overeenstemming te zijn."

b) Het bestaan van een richtlijn heeft, mijns inziens, niet tot gevolg dat elk beroep op het Verdrag bij de beoordeling van de geldigheid van een nationale regeling ten opzichte van het gemeenschapsrecht, nutteloos wordt. De reden daarvoor is eenvoudig en ligt zelfs voor de hand: zoals advocaat-generaal Capotorti ook opmerkte, gelden de in het Verdrag neergelegde beginselen, met name het verbod van kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking in het intracommunautaire handelsverkeer, „ontegenzeglijk ook wanneer de instellingen der Gemeenschap maatregelen treffen waaraan gevolgen voor het handelsverkeer zijn verbonden" (conclusie in zaak 34/78, Yoshida, Jurispr. 1979, blz. 147-148). Mijns inziens zijn richtlijnen zowel ondergeschikt aan artikel 36 als aan artikel 34 van het Verdrag. Enkel in zoverre de bepalingen van een richtlijn de met name in de tweede zin van artikel 36 gestelde criteria eerbiedigen, is het beroep op dit artikel met betrekking tot

de door de richtlijn geregelde materie niet langer gerechtvaardigd.

Hetzelfde geldt voor artikel 34, waarbij men er eventueel rekening mee moet houden dat dwingende eisen, zoals die welke in 's Hofs rechtspraak over de uitlegging van artikel 30 zijn erkend, de betrokken verbodsbepalingen kunnen clausuleren.

c) Ik ben derhalve van mening dat in eerste plaats moet worden onderzocht, of de betrokken nationale regeling verenigbaar is met de richtlijn, ervan uitgaande dat deze laatste in overeenstemming is met het Verdrag. Rechtstreekse toetsing aan het Verdrag buiten de richtlijn om, lijkt mij onverenigbaar met 's Hofs rechtspraak in de zaken-Tedeschi en Ratti. Toetsing aan de verdragsbepalingen is enkel geboden wanneer voor de beoordeling van de geldigheid van de nationale regeling de richtlijn moet worden uitgelegd, en met name wanneer één van de voorgestelde uitleggingen in strijd lijkt met het Verdrag, terwijl andere daarmee verenigbaar lijken. In dat geval moet mijns inziens worden gekozen voor de uitlegging die in overeenstemming is met het Verdrag.

Samenvattend geef ik het Hof in overweging, de vraag aldus te lezen, dat het Tribunal de grande instance te Versailles wenst te vernemen of richtlijn nr. 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, eventueel uitgelegd in het kader van de artikelen 34 en 36 van het Verdrag, een wettiging kan vormen voor een nationale regeling die ter uitvoering van die richtlijn is vastgesteld en tot gevolg heeft dat afgewerkte olie niet naar de andere Lid-Staten mag worden uitgevoerd.

III — Daar de in de vraag bedoelde Franse regeling tot doel had de richtlijn inzake de verwijdering van afgewerkte olie in Frans recht om te zetten, zal ik de communautaire regeling vóór de nationale bepalingen onderzoeken.

1. Richtlijn nr. 75/439 is — zoals ik reeds zei — vastgesteld op basis van de artikelen 100 en 235 van het Verdrag.

a) Deze tweevoudige rechtsgrondslag vindt zijn verklaring in de doelstellingen van de richtlijn zoals uiteengezet in de considerans ervan. De eerste overweging van de considerans verklaart de verwijzing naar artikel 100 van het Verdrag: omdat de dispariteit tussen de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de verwijdering van afgewerkte olie „aanleiding kan geven tot ongelijke mededingingsvoorwaarden en dientengevolge een rechtstreekse invloed kan hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt", bleek het nodig deze wetgevingen onderling aan te passen. De tweede en de derde overweging verklaren de verwijzing naar artikel 235: de richtlijn past tevens in het communautaire beleid op het gebied van de milieubescherming, waarvoor het Verdrag niet in de noodzakelijke uitvoeringsbevoegdheden voorziet. Volgens de vierde overweging „kan het opnieuw gebruiken van afgewerkte olie bijdragen tot een brandstofvoorzieningsbeleid"; de richtlijn kan dus een bijdrage leveren tot het besparen van energie. Voorts citeer ik in extenso een deel van de zevende overweging, wegens haar belang voor de onderhavige procedure: „een doeltreffend en samenhangend systeem van behandeling van deze olie dat de intracommunautaire handel niet belemmert en de concurrentievoorwaarden niet nadelig beïnvloedt, zou moeten worden toegepast op al deze produkten, . . ."

Deze paragraaf beperkt er zich dus niet toe de richtlijn een uitgebreid materieel toepassingsgebied te geven; ook de regels inzake het vrije verkeer en de normale concurrentievoorwaarden dienen voor de hier bedoelde produkten te gelden.

b) De richtlijn legt enerzijds de Lid-Staten bepaalde verplichtingen op en verplicht hen anderzijds, bepaalde verplichtingen op te leggen aan de bedrijven.

Tot de eerstbedoelde behoren verplichtingen „om te doen" (artikelen 2 en 3) en verplichtingen „om niet te doen" (artikel 4).

De Lid-Staten moeten de nodige maatregelen nemen teneinde het inzamelen en het onschadelijk verwijderen van afgewerkte olie te waarborgen (artikel 2). „Het verwijderen van afgewerkte olie moet zoveel mogelijk geschieden door opnieuw gebruik daarvan", dat wil zeggen, door regeneratie en/of verbranding voor andere doeleinden dan vernietiging (artikel 3).

Artikel 4 verbiedt het verwijderen van afgewerkte olie op een wijze die schadelijk is voor de verschillende elementen van het natuurlijk milieu: het water, de bodem en de lucht.

Deze bepalingen worden aangevuld door artikel 5, dat de kern van de onderhavige procedure vormt en dat ik daarom volledig citeer: „In de gevallen waarin de doeleinden omschreven in de artikelen 2, 3 en 4 niet anders kunnen worden bereikt, nemen de Lid-Staten de nodige maatregelen om te bereiken dat een of meer bedrijven het inzamelen en/of het verwijderen verrichten van de produkten die hun door de houders ervan worden aangeboden, in voorkomend geval in het gebied dat hun door de bevoegde instantie is aangewezen."

Deze bepaling moet worden geplaatst naast de artikelen 13 en 14, die een regeling bevatten voor de eventuele vergoedingen die de Lid-Staten die van artikel 5 gebruik maken, de betrokken inzamelings- en verwijderingsbedrijven voor de door deze verleende diensten kunnen toekennen.

De richtlijn legt ook een aantal verplichtingen op aan de bedrijven die afgewerkte olie onder zich hebben, inzamelen of verwijderen (artikelen 6-12). Ik citeer enkel de bepalingen die in het kader van de onderhavige procedure specifiek zijn vermeld. Artikel 6 bepaalt dat „... ieder bedrijf dat zich bezighoudt met de verwijdering van afgewerkte olie een vergunning moet verkrijgen". Artikel 7 heeft betrekking op degenen die afgewerkte olie onder zich hebben; indien zij niet in staat zijn de krachtens artikel 4 vastgestelde maatregelen in acht te nemen, moeten zij deze olie ter beschikking houden van één of meer van de bedrijven, bedoeld in artikel 5.

2. In Frankrijk is aan de richtlijn uitvoering gegeven bij het decreet nr. 79-981 van 21 november 1979 houdende regeling van de terugwinning van afgewerkte olie, en bij twee besluiten van dezelfde datum, het ene betreffende de voorwaarden voor de inzameling, het andere betreffende de voorwaarden voor de verwijdering.

a) De regeling is van toepassing op „afgewerkte minerale of synthetische olie, die niet meer geschikt is voor het gebruik waartoe hij als nieuwe olie was bestemd, maar niettemin opnieuw kan worden gebruikt, hetzij als grondstof met het oog op recycling of regeneratie, hetzij als industriële brandstof, en waarvan het storten in de vrije natuur krachtens de bepalingen van decreet nr. 77-254 van 8 maart 1977 is verboden" (artikel 1, tweede alinea, van het decreet). In haar opmerkingen heeft de Franse regering verklaard, dat de rege-

ling dus zowel voor regenereerbare smeerolie (zwarte en heldere olie) als voor niet-regenereerbare smeerolie geldt. Daarentegen heeft het Syndicat er ter terechtzitting op gewezen, dat het in het onderhavige geval enkel gaat om *zwarte* afgewerkte olie, met uitsluiting van alle andere oliesoorten, daar enkel de uitvoer van dit soort afgewerkte olie verboden is. Van een uitspraak over deze, althans ogenschijnlijk tegenstrijdige uitlegging van de betrokken nationale regeling zullen wij ons moeten onthouden. Het lijkt trouwens ook niet nodig erop in te gaan, want omdat de vraag van het Tribunal te Versailles betrekking heeft op de mogelijkheid van uitvoer van afgewerkte olie naar andere Lid-Staten, zal het door mij voorgestelde antwoord ipso facto gelden voor alle produkten waarvoor het decreet geldt en waarvan de uitvoer onmogelijk is.

b) De Franse regeling geeft verschillende procedures om het terugwinningsproces van afgewerkte olie in zijn verschillende stadia te kunnen controleren.

De houders die als gevolg van hun beroepswerkzaamheden over afgewerkte olie komen te beschikken (artikel 1, derde alinea, van het decreet), moeten die olie verzamelen en op correcte wijze opslaan, en onder meer vermijden dat hij met water of andere oliehoudende afvalstoffen wordt vermengd (artikel 2, eerste alinea, van het decreet). Zij zijn verplicht hetzij hun afgewerkte olie bij overeenkomstig artikel 4 van het decreet erkende inzamelingsbedrijven af te leveren hetzij zelf voor het vervoer van hun afgewerkte olie te zorgen, teneinde deze rechtstreeks ter beschikking te stellen van een verwijderingsbedrijf dat over de in artikel 8 van het decreet bedoelde vergunning beschikt, hetzij zelf voor de verwijdering van de door hen geproduceerde afgewerkte olie te zorgen, mits zij over de daartoe vereiste vergunning beschikken (artikel 3 van het decreet). Bepaalde houders, zoals de verweerders in het hoofdgeding, hebben zich aaneengesloten tot een economische belangengroep, om de olie die zij onder zich hebben, tegen de beste voorwaarden te kunnen verkopen.

c) Teneinde de inzameling van alle afgewerkte olie te verzekeren, is het Franse grondgebied verdeeld in geografische zones, doorgaans samenvallend met een departement. In elk van deze zones wijst de minister van Milieuhygiëne na aanbesteding (artikel 2 van het besluit tot vaststelling van de inzamelingscondities) en na advies van een interministerieel gunningscomité (artikel 3 van hetzelfde besluit) een erkend inzamelingsbedrijf aan (artikel 4 van het decreet). Deze vergunning is exclusief en wordt verleend voor een periode van drie jaar, waarna opnieuw aanbesteding plaatsvindt.

Een zelfde bedrijf kan een inzamelingsvergunning krijgen voor meer departementen. Kleine bedrijven kunnen zich aaneensluiten om samen een dergelijke vergunning te krijgen. Per zone mag 30 % van de werkzaamheden door onderaannemers worden verricht.

De erkende inzamelingsbedrijven zijn verantwoordelijk voor de inzameling van alle afgewerkte olie die in hun zone wordt geproduceerd. Zij dienen zich stipt aan de inzamelingscondities te houden en moeten elke partij olie van meer dan 200 liter binnen veertien dagen ophalen. Zij zijn verplicht de ingezamelde afgewerkte olie tegen bij de aanbesteding vastgestelde prijzen af te leveren bij ver-

wijderingsbedrijven, die volgens de procedure van artikel 8 van het decreet zijn erkend (artikel 6 van het decreet, juncto het besluit tot vaststelling van de inzamelingscondities).

d) Voor het verwijderen van afgewerkte olie is eveneens een ministeriële vergunning vereist (artikel 8 van het decreet). Deze wordt, rekening houdend met de technische capaciteit en de financiële draagkracht van het bedrijf en na advies van een interministerieel comité, door de minister van Milieuhygiëne afgegeven voor een periode van zeven jaar (artikel 5 van het besluit tot vaststelling van de verwijderingscondities). De vergunninghouder is verplicht de aan de vergunning verbonden voorwaarden van het lastenboek na te komen en met name alle afgewerkte olie die hij kan verwerken af te nemen (artikel 9 van het decreet).

De vergunning verleent geen territoriale exclusiviteit, maar de administratie verdeelt het door de inzamelingsbedrijven opgehaalde tonnage over de erkende verwijderingsbedrijven.

Op de vraag of de verwijderingsbedrijven de ontvangen afgewerkte olie mogen uitvoeren, heeft de Franse regering geantwoord, dat zij ingevolge de artikelen 8 en 9 van het decreet en de artikelen 2 en 9 van het besluit tot vaststelling van de verwijderingscondities verplicht zijn de afgewerkte olie in hun eigen installaties te verwerken, omdat de vergunning voornamelijk deze laatste betreft en dus een zakelijk karakter heeft. Wordt de afgewerkte olie, behoudens in geval van tijdelijke technische onmogelijkheid, niet verwerkt, dan kan de vergunning worden ingetrokken.

e) Vaststaat dat deze regeling de uitvoer van afgewerkte olie uit Frankrijk naar de andere Lid-Staten onmogelijk maakt.

Is uitvoer dus rechtens al onmogelijk, ter terechtzitting bleek dit onlangs nog eens te zijn versterkt door een op 26 oktober 1982 aan alle Franse douaneposten gezonden circulaire van het ministerie van Economische Zaken en Begroting, waarin strenge grenscontroles worden gelast om elke uitvoer van afgewerkte olie tegen te gaan.

Ten slotte werd ter terechtzitting ook meegedeeld, dat de Commissie had besloten tegen Frankrijk een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden, en dat het niet uitgesloten was dat deze procedure na de verspreiding van bedoelde circulaire zou worden bespoedigd.

IV — Op basis van deze gegevens kunnen wij thans overgaan tot het onderzoek van de vraag van het Tribunal te Versailles inzake de verenigbaarheid van de Franse regeling met het gemeenschapsrecht en, in de eerste plaats, met de richtlijn inzake de verwijdering van afgewerkte olie.

1. Ter verduidelijking van de draagwijdte van het geschil lijken mij eerst enkele opmerkingen geboden.

a) Gelet op de formulering van de gestelde vraag, behoeven wij enkel te onderzoeken of de Franse regeling, die zo al niet tot doel, dan in elk geval tot gevolg heeft dat de uitvoer van afgewerkte olie naar de andere Lid-Staten is verboden, in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. Dat de Franse regeling,

voor zover zij overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn voorziet in de verlening van territoriaal begrensde vergunningen aan erkende inzamelingsbedrijven, *op zichzelf* niet in strijd is met het gemeenschapsrecht, is niet in geschil. Deze conformiteit met het gemeenschapsrecht blijkt ook uit het antwoord dat de heer Narjes namens de Commissie heeft gegeven op de schriftelijke vraag nr. 315/81 van de heer Galland. Met andere woorden, niet betwist is het recht van de Lid-Staten om gebruik te maken van artikel 5 van de richtlijn; het enige wat omstreden is, is de rechtmatigheid van het uitvoerverbod.

b) Het Syndicat betwist het recht van Inter-huiles om het bestaan van een in haar nadeel werkende maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking te stellen, met te verwijzen naar 's Hofs rechtspraak volgens welke dit enkel mogelijk is ten aanzien van produkten die in de Lid-Staat van oorsprong rechtmatig zijn geproduceerd en in het verkeer gebracht (met name het arrest-„Cassis de Dijon" van 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe, Jurispr. 1979, blz. 664, r. o. 14).

Nog afgezien van het feit dat de aangehaalde rechtspraak voornamelijk betrekking heeft op maatregelen die de invoer raken, kan dit argument niet worden aanvaard. In de eerste plaats zijn kennelijk alleen de Franse rechterlijke instanties bevoegd om te oordelen over de rechtmatigheid naar Frans recht van de activiteiten van Inter-huiles en in de tweede plaats moet die stelling, zo zij al in beginsel juist is, toch op één punt worden gepreciseerd: het vereiste dat de produktie en de verhandeling naar nationaal recht rechtmatig zijn, geldt niet wanneer de nationale regelingen strijdig zijn met het gemeenschapsrecht.

c) Ten slotte willen wij al meteen opmerken dat, waar de Franse regeling een feitelijk uitvoerverbod inhoudt, zij slechts met het gemeenschapsrecht verenigbaar kan worden geacht, indien andere overwegingen de uit dit verbod voortvloeiende afscherming van de nationale markt rechtvaardigen. Deze andere overwegingen zouden ontleend kunnen zijn aan de in artikel 36 EEG-Verdrag vermelde bescherming van de volksgezondheid, of beter, aan de milieubescherming of het streven naar energiebesparing, die het principieel verbod van artikel 34 wellicht zouden kunnen clausuleren, juist zoals sedert het arrest van 11 juli 1974 (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837) bij de interpretatie van artikel 30 met clausuleringen („rule of reason") moet worden gewerkt. Volgens 's Hofs rechtspraak evenwel (met name het arrest van 17 juni 1981 (zaak 113/80, Commissie t. Ierland, Jurispr. 1981, blz. 1639, r.o. 10 en 11) kunnen deze aanvullende redenen om soepelheid te betrachten, enkel worden ingeroepen ten aanzien van maatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale en ingevoerde produkten. In geval van uitvoer dient dezelfde beperking te worden aangebracht. In casu nu heeft de nationale regeling uitsluitend betrekking op Franse afgewerkte olie. Ik twijfel er dan ook aan of die redenen als zodanig in aanmerking kunnen worden genomen. Ingevolge 's Hofs rechtspraak in de zaken-Tedeschi en Ratti moet dit punt echter hoe dan ook in het kader van richtlijn nr. 75/439 worden onderzocht.

De richtlijn nu bevat geen enkele bepaling die het uitvoerverbod *uitdrukkelijk* rechtvaardigt. De enige bepaling die in dit verband wordt aangehaald, is het reeds vermelde artikel 5. Wil een krachtens artikel 5 vastgestelde nationale rege-

ling die de uitvoer verbiedt, in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn, dan moet dit artikel dus kunnen worden uitgelegd in die zin, dat het een dergelijk uitvoerverbod rechtvaardigt.

2. De Franse en de Italiaanse regering en het Syndicat lijken echter verder te willen gaan. Zij stellen dat wanneer gebruik wordt gemaakt van artikel 5 de onmogelijkheid van uitvoer daarvan een noodzakelijk uitvloeisel is. Wanneer immers een Lid-Staat tot de conclusie komt dat dat noodzakelijk is om de doelstellingen van de artikelen 2-4 te bereiken, zou hij verplicht zijn een stelsel van exclusieve vergunningen in te voeren, dat het vrije verkeer van afgewerkte olie beperkt of zelfs onmogelijk maakt.

a) Tot staving van deze opvatting worden verscheidene argumenten aangevoerd.

1) Zo wijst men erop, dat de richtlijn is gebaseerd op artikel 235 EEG-Verdrag, waarop wordt teruggegrepen wanneer het Verdrag niet in de voor een noodzakelijk geacht optreden van de Gemeenschap vereiste bevoegdheden heeft voorzien. Men leidt daaruit af, dat de verwijzing naar artikel 235 onnodig zou zijn geweest, indien de richtlijn enkel een rechtstreeks toepasselijk beginsel had willen bevestigen (zoals het beginsel van het vrije verkeer van goederen).

2) De verlening van een exclusieve vergunning met absolute gebiedsbescherming, en dus een uitvoerverbod, zou de noodzakelijke tegenprestatie vormen voor de aan de erkende bedrijven opgelegde verplichting om alle afgewerkte olie tegen door de overheid vastgestelde prijzen in te zamelen en te verwijderen.

Volgens het Syndicat is het exclusieve recht van de erkende inzamelingsbedrijven op àlle afgewerkte olie, voor deze even noodzakelijk als voor de houders en verwijderingsbedrijven. Daardoor kunnen de inzamelingsbedrijven de nietrendabele activiteiten waartoe zij ingevolge de vergunningsvoorwaarden verplicht zijn, compenseren door winstgevende activiteiten; zonder die exclusiviteit zou alleen de nog bruikbare afgewerkte olie in de export verdwijnen, waardoor mededingingsdistorsies en kunstmatige handelsstromen zouden ontstaan.

Bovendien zou zij de houders die niet in staat zijn de krachtens artikel 4 vastgestelde voorschriften na te leven, de zekerheid bieden dat een inzamelingsbedrijf de olie die zij volgens artikel 7 ter beschikking moeten houden van een bedrijf als bedoeld in artikel 5, zal ophalen. De inzameling nu van alle olie, zou enkel zijn gewaarborgd wanneer voor de inzamelingsbedrijven een stelsel van administratieve vergunningen wordt ingevoerd, die de verplichting tot volledige inzameling inhouden. Met andere woorden, de tenuitvoerlegging van artikel 7, zonder welke het doel van artikel 4 onmogelijk kan worden verwezenlijkt, zou enkel mogelijk zijn door gebruik te maken van artikel 5, gekoppeld aan een uitvoerverbod.

Ten slotte zou volledige inzameling noodzakelijk zijn om de erkende verwijderingsbedrijven, in het bijzonder de regeneratiebedrijven, een hoeveelheid regenereerbare olie ter beschikking te stellen, die groot genoeg is om de rentabiliteit van hun installaties te verzekeren. Enkel daardoor zouden de erkende regeneratiebedrijven dus in staat zijn, de hun door de overheid toevertrouwde taak te vervullen, een taak die, zoals met name het Syndicat opmerkt, zowel in het belang is van de milieubescherming als van de energiebesparing.

3) De stelling dat in artikel 5 een uitvoerverbod kan worden gelezen, zou be-

vestiging vinden in het stelsel van de richtlijn, waaruit zou blijken dat de vrijheid van de intracommunautaire handel ondergeschikt is aan de bescherming van het milieu en de energiebesparing. Dat aan dit laatste grote prioriteit toekomt, zou temeer blijken uit het antwoord, namens de Commissie door de heer Narjes gegeven op de schriftelijke vraag nr. 452/81 van de heer Müller-Hermann over het gebruik van afgewerkte olie, en waarin het belang van afgewerkte olie werd erkend in verband met de kritieke situatie van de Gemeenschap op het gebied van energie en grondstoffen.

Terwijl de bescherming van het milieu in de tweede en de derde overweging van de considerans wordt vermeld en het brandstofvoorzieningsbeleid in de vierde, wordt over het vrije verkeer van olie pas in de zevende overweging gesproken. Bovendien zou deze laatste doelstelling, in tegenstelling tot de andere, in geen enkel artikel van de richtlijn in het oog zijn gevat.

b) Laat mij al aanstonds zeggen dat al deze argumenten kunnen worden weerlegd.

1) De verwijzing naar artikel 235 van het Verdrag lijkt mij zeer duidelijk te worden verklaard in de tweede overweging van de considerans van de richtlijn. Zij vindt heel eenvoudig haar rechtvaardiging in het feit, dat pas na de ondertekening van het Verdrag in 1957, een gemeenschappelijk milieubeleid noodzakelijk werd geacht voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap, zodat het Verdrag ter zake geen specifieke bepalingen bevat.

2) Niet valt te ontkennen dat een volledige inzameling voor de Lid-Staten een verplichting in het openbaar belang is, die zij in het kader van de uitvoering van artikel 5 aan de erkende inzamelings- en verwijderingsbedrijven mogen overdragen. Ik meen echter dat de richtlijn zelf een middel biedt om deze last te compenseren zonder de uitvoer te belemmeren. Artikel 13 bepaalt immers: „Als tegenprestatie voor de verplichtingen die de Lid-Staten op grond van artikel 5 opleggen aan de bedrijven die inzamelen en/of verwijderen, kunnen aan deze bedrijven vergoedingen worden verleend voor de verleende diensten." Artikel 13 verbindt de toekenning van deze vergoedingen aan de naleving van verschillende voorwaarden, om te voorkomen dat zij tot aanzienlijke concurrentievervalsing en kunstmatige handelsstromen zouden leiden. Artikel 14 verlangt met name dat de financiering van deze vergoedingen geschiedt „in overeenstemming met het beginsel ‚de vervuiler betaalt'." Deze maatregelen lijken mij aan de met name door het Syndicat opgeworpen bezwaren tegemoet te komen.

3) Ten slotte stuit de interpretatie van de richtlijn in die zin, dat zij zou toelaten het vrije verkeer van afgewerkte olie op te offeren aan de bescherming van de natuur en de energiebesparing, hoe lovenswaardig deze doelstellingen ook mogen zijn, op verscheidene bedenkingen.

Deze uitlegging lijkt mij vooreerst in strijd met de tekst van artikel 5. In de eerste plaats blijkt uit de aanhef van dit artikel („In de gevallen waarin de doeleinden ... niet anders kunnen worden bereikt") stellig, dat de daar aan de Lid-Staten geboden mogelijkheid slechts een noodoplossing vormt, die derhalve restrictief moet worden uitgelegd. In de tweede plaats laat deze bepaling weliswaar vergunningen — en misschien zelfs

exclusieve vergunningen — voor een bepaald gebied toe („een bedrijf . . ., in voorkomend geval in het gebied dat [hem] . . . is aangewezen", maar er valt volstrekt niet in te lezen dat een stelsel van exclusieve vergunningen met absolute gebiedsbescherming, zoals de Franse regeling, toegestaan zou zijn. Het verschil nu tussen een relatieve en een absolute exclusieve vergunning ligt hierin, dat in het eerste geval de houder van een exclusieve vergunning zich niet kan verzetten tegen de verkoop van goederen aan een andere, buiten zijn gebied gevestigde houder van een exclusieve concessie, terwijl in het tweede geval de gebieden volledig ten opzichte van elkaar zijn afgeschermd.

Bedoelde uitlegging is mijns inziens ook moeilijk verenigbaar met de aard van de richtlijn; het gaat immers om een op artikel 100 van het Verdrag gebaseerde harmonisatierichtlijn, die tot doel heeft de wettelijke bepalingen der Lid-Staten, waarvan de disparitеit — dit zij herhaald — „aanleiding kan geven tot ongelijke mededingingsvoorwaarden en dientengevolge een rechtstreekse invloed kan hebben op de werking van de gemeenschappelijke markt" (eerste overweging van de considerans), nader tot elkaar te brengen. Een nationale wettelijke regeling, die de uitvoer onmogelijk maakt en dus verhindert dat er in de betrokken sector van een *gemeenschappelijke markt* kan worden gesproken, lijkt mij derhalve rechtstreeks in te gaan tegen de in de eerste overweging van de considerans van de richtlijn vermelde doelstelling.

Ten slotte geloof ik dat, indien de vorenbedoelde uitlegging de juiste zou zijn, dit de nietigheid zou inhouden van artikel 5 van de richtlijn wegens schending van artikel 34 van het Verdrag. Mijns inziens echter hebben de opstellers van de richtlijn dat wat dit artikel vereist, volstrekt niet uit het oog verloren. Ik herinner aan de dwingende bewoordingen van de zevende overweging van de considerans: „systeem. . . dat de intracommunautaire handel niet belemmert." Bovendien betekent de omstandigheid dat het vrije verkeer pas in de zevende overweging wordt vermeld, niet dat deze doelstelling bijkomstig is. Integendeel, ik geloof dat de opstellers van de richtlijn met deze verwijzing te kennen hebben willen geven, dat *elke* bepaling van de richtlijn zo moet worden uitgelegd, dat de uitvoering ervan de intracommunautaire handel niet kan belemmeren. Men kan overigens niet stellen dat deze eis niet in de tekst van de richtlijn zelf voorkomt. Zoals ik reeds zei, bepaalt artikel 13, tweede alinea, dat de vergoedingen die eventueel worden toegekend aan bedrijven waaraan krachtens artikel 5 verplichtingen van openbaar belang zijn opgelegd, „niet tot aanzienlijke concurrentievervalsing [mogen] leiden, noch tot kunstmatige handelsstromen van produkten". Het vermijden van een *kunstmatig* handelsverkeer lijkt mij de enige daadwerkelijke beperking op het beginsel van het vrije verkeer van afgewerkte olie, die de richtlijn toelaat.

Mitsdien mag een Lid-Staat artikel 5 niet ten uitvoer leggen op een wijze die met het vrije verkeer van afgewerkte olie onverenigbaar is, zelfs niet indien hij dit nodig acht om de doelstellingen van de artikelen 2-4 te bereiken. In het stelsel van de richtlijn is er niets dat de onderschikking van het vrije verkeer aan de bescherming van het milieu en de besparing van energie kan rechtvaardigen. Al deze doelstellingen moeten tegelijk worden verwezenlijkt. Waar de richtlijn een geharmoniseerde regeling bevat, kan artikel 5 niet aldus worden uitgelegd, dat het de Lid-Staten machtigt zelf uit te maken wat zij moeten doen om het mi-

lieu te beschermen en op communautair vlak tot energiebesparing te komen. De richtlijn heeft zelf de uitvoeringsmaatregelen vastgesteld waartussen de Lid-Staten kunnen kiezen om de eerbiediging van de doelstellingen ervan te verzekeren. Willen de Lid-Staten overeenkomstig het gemeenschapsrecht blijven handelen, dan mogen zij niet buiten het kader van de richtlijn treden. Gelet op de speelruimte waarover zij beschikken bij de keuze van de middelen om de voorgeschreven doelstellingen te bereiken, zou die taak hun gemakkelijker moeten vallen.

c) Uit door de Commissie verschafte en door het Syndicat niet weersproken inlichtingen over de in de andere Lid-Staten ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde regelingen — regelingen die met de richtlijn in overeenstemming zijn en geen belemmering van de intracommunautaire handel tot doel of tot gevolg hebben —, blijkt ten slotte dat het mogelijk is het milieu te beschermen en energie te besparen zonder de uitvoer van afgewerkte olie te verbieden. Onder nationale regelingen die specifiek ter uitvoering van de richtlijn zijn vastgesteld (waarbij ik de Duitse buiten beschouwing laat, die volgens het Syndicat discutabel is omdat de aan de erkende verwijderingsbedrijven verleende subsidies de concurrentie zouden vervalsen, een probleem waarover wij ons thans niet kunnen uitspreken), kunnen de Luxemburgse en de Nederlandse regeling worden genoemd. Volgens de groothertogelijke verordening van 26 juni 1980 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, vormt het feit dat in hetzelfde gebied reeds een of meer erkende inzamelingsbedrijven werkzaam zijn, geen reden om afgifte van een vergunning te weigeren. Iedere vergunninghouder kan op aanvraag ook als exporteur worden erkend. De Nederlandse wet van 11 februari 1976 houdende regels inzake chemische afvalstoffen en afgewerkte olie, laat de uitvoer van afgewerkte olie toe.

3. Thans blijft nog te onderzoeken of mijn voorlopige conclusie niet op basis van artikel 90 EEG-Verdrag opnieuw ter discussie moet worden gesteld.

a) Volgens het Syndicat en de Franse regering is het ontbreken van uitvoermogelijkheden een gevolg van de bijzondere en uitsluitende rechten als bedoeld in artikel 90, lid 1, EEG-Verdrag, die krachtens artikel 5 van de richtlijn aan erkende Franse bedrijven zijn verleend. In zijn antwoord namens de Commissie op de reeds genoemde schriftelijke vraag van de heer Galland, heeft de heer Narjes te kennen gegeven dat de toekenning van dergelijke rechten verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, zodat dit ook het geval zou moeten zijn voor de onmogelijkheid om uit te voeren.

Het Syndicat is voorts van mening, dat de erkende inzamelings- en verwijderingsbedrijven van afgewerkte olie ook kunnen worden beschouwd als ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, die uit dien hoofde onder bepaalde voorwaarden — waaraan in casu zou zijn voldaan — ingevolge artikel 90, lid 2, niet onder de verdragsregels vallen. Het uitvoerverbod zou immers onmisbaar zijn voor de vervulling van de hun opgelegde taak en de nadelige invloed ervan op de ontwikkeling van de handel zou binnen de door het belang van de Gemeenschap gestelde perken blijven.

b) Het beroep op artikel 90 is mijns inziens in casu niet noodzakelijk.

1) Vooreerst lijkt het antwoord op de schriftelijke vraag van de heer Galland mij niet van beslissende betekenis. De Commissie gaf daarbij als haar mening te kennen, dat artikel 4 van het decreet van 21 november 1979, een van de bepalingen die tot het uitvoerverbod leiden, met het gemeenschapsrecht verenigbaar is, in zoverre de betrokken vergunning „kan worden beschouwd als een toegekend uitsluitend recht in de zin van artikel 90 van het EEG-Verdrag, [dat] als dusdanig niet in strijd [is] met de bepalingen van het Verdrag, met name die betreffende de mededingingsregels." Zij verklaarde verder, „dat deze regeling niet in strijd is met richtlijn nr. 75/439/EEG, met name met artikel 5 hiervan."

Bij lezing van dit antwoord stelt men vast, dat over het probleem van de uitvoer niet uitdrukkelijk wordt gesproken. De teneur van een antwoord op een schriftelijke vraag van een lid van het Europees Parlement hangt uiteraard af van de bewoordingen van de vraag. In casu betrof de gestelde vraag de verenigbaarheid van de Franse regeling met het communautaire *mededingingsrecht.* Hierover gaat dus het antwoord, zoals uit de bewoordingen ervan blijkt.

Niettemin lijkt het antwoord mij om de reeds genoemde redenen onjuist, voor zover daarin algemeen wordt gesteld dat artikel 4 van het decreet in overeenstemming is met artikel 5 van de richtlijn en met de verdragsbepalingen, waaronder dus ook artikel 34. Daarbij behoeft het geen betoog, dat een antwoord op een schriftelijke vraag van een parlementslid rechtens niet dezelfde waarde heeft als een bepaling van positief recht, laat staan een uitspraak van het Hof van Justitie, die gezag van gewijsde heeft. Een dergelijk antwoord kan stellig enig belang hebben als uitlegging van een tekst, maar deze uitlegging wordt expliciet of impliciet gegeven onder voorbehoud van de soevereine beoordeling door het Hof van Justitie. Men lette te dezen op het partieel gebruik van de voorwaardelijke wijs [in de Franse tekst van het antwoord].

2) Vervolgens, kan artikel 90, lid 1, een eventuele schending van artikel 34 wettigen? Uit zijn bewoordingen blijkt van niet: „De Lid-Staten nemen of handhaven met betrekking tot ... de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van dit Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 7 en 85 tot en met 94."

3) Hetzelfde geldt voor lid 2.

Op grond van 's Hofs rechtspraak (arresten van 27 maart 1974, zaak 127/73, BRT t. SABAM, Jurispr. 1974, blz. 318, r.o. 19-21, en 14 juli 1981, zaak 172/80, Züchner, Jurispr. 1981, blz. 2030, r.o. 7) zou het wellicht mogelijk zijn de erkende Franse inzamelings- en verwijderingsbedrijven van afgewerkte olie te kwalificeren als „ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang" in de zin van artikel 90, lid 2.

Maar ik denk niet, dat het uitvoerverbod noodzakelijk voor hen is om zonder gevaar voor hun rentabiliteit hun taak van volledige inzameling en verwijdering van de afgewerkte olie te kunnen vervullen. Door de mogelijkheid te bieden, inzamelings- en verwijderingsbedrijven, als tegenprestatie voor de hun op grond van artikel 5 door de Lid-Staten opgelegde verplichtingen, subsidies te verlenen — die dus niet tot kunstmatige handelsstromen mogen leiden —, geeft de richtlijn zelf, zoals wij zagen aan dit probleem een oplossing die de vrijheid van de intracommunautaire handel in afgewerkte olie waarborgt.

Gelet op het voorgaande, concludeer ik dat het Hof in antwoord op de vraag van het Tribunal de grande instance te Versailles voor recht verklare:

Richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, kan niet aldus worden begrepen, dat zij een wettiging vormt voor een ter harer uitvoering vastgestelde nationale regeling die tot gevolg heeft dat de uitvoer van afgewerkte olie naar de andere Lid-Staten wordt verboden.