FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 2. marts 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Indledning

1. Cour d'appel de Douai (Frankrig) har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende anvendelsen af fællesskabsretten i forbindelse med bortskaffelse af olieaffald, nærmere betegnet anvendelsen af bestemmelserne vedrørende de frie varebevægelser og Rådets direktiv på dette område [1]. De tiltalte, der er belgiske statsborgere, er for den nationale domstol sat under tiltale for i 1985 at have bortskaffet affald i Frankrig, dvs. at have »indsamlet og transporteret« olieaffald, uden at være i besiddelse af den hertil krævede godkendelse [2].

2. Som det fremgår af de retsregler, som Cour d'appel de Douai henviser til med henblik på at belyse sagen [3], og som er fremlagt for Domstolen af den franske regering [4], er den godkendelse, der henvises til, en autorisation til »indsamling« af olieaffald, dvs. gruppering, indsamling og transport af partier af olieaffald, *der stammer fra mere end én indehaver* [5]. Denne godkendelse meddeles efter ansøgning til ansøgere, der opfylder de nødvendige forudsætninger, især hvad angår de midler, der skal stå til rådighed, dvs. til de ansøgere, hvis tilbud sikrer de optimale indsamlingsforhold når henses til miljøet [6]. Godkendelsen gælder for en periode af fire år [7].

3. Det fremgår desuden af de relevante retsregler, at godkendelsesordningen med henblik på indsamling er uddybet og suppleret ved forskellige bestemmelser. Ifølge artikel 4 i dekret nr. 79-981 er alle godkendelser begrænset til ét af de geografiske områder, som tilsammen udgør selve Frankrig. Inden for det pågældende område er indehaveren af godkendelsen (den godkendte indsamlingsvirksomhed — »ramasseur agréé«) i henhold til artikel 6, litra a), i dekret nr. 79-981, som affattet ved dekret nr. 85-387, forpligtet til at indsamle olieaffald. Ifølge artikel 8 i bilaget til bekendtgørelse af 29. marts 1985 indebærer denne forpligtelse således, at den godkendte indsamlingsvirksomhed inden for en frist af 14 dage skal fjerne alle de partier olieaffald på over 200 l, som den får tilbudt.

* Originalsprog: tysk.

1 — Direktiv 75/439/EØF af 16.6.1975 om bortskaffelse af olieaffald (EFT L 194, s. 31).

2 — S. 2 i forelæggelsesdommen.

3 — Artikel 24, stk. 5, i lov af 15.7.1975, dekret af 21.11.1979, bekendtgørelse af 29.3.1985, præfektsbekendtgørelse af 30.8.1985.

4 — Bilag 1-4 i den franske regerings svar på de af Domstolen stillede spørgsmål.

5 — Jf. artikel 1 i bekendtgørelsen af 29.3.1985 om betingelserne for indsamling af olieaffald.

6 — Artikel 5 i bilaget til ovennævnte bekendtgørelse af 29.3.1985.

7 — Artikel 5, stk. 2, i dekret nr. 79-981, som affattet ved dekret nr. 85-387.

4. De godkendte indsamlingsvirksomheder har udøvet deres virksomhed på grundlag af de på det for sagen relevante tidspunkt gældende regler [8] inden for rammene af et monopol, der er meddelt for det ovennævnte geografiske område. Denne omstændighed, som allerede følger af ordlyden af artikel 4 i dekret nr. 79-981, anføres også udtrykkeligt i artikel 6 i bilaget til bekendtgørelse af 29. marts 1985 om betingelserne for indsamling af olieaffald. Bestemmelsen lyder således:

»Der meddeles kun godkendelse til én fysisk eller juridisk person.

Der kan dog meddeles godkendelse til flere forskellige fysiske eller juridiske personer, der optræder i fællesskab og hæfter solidarisk. I dette tilfælde indsendes aftalen til den kompetente myndighed, le commissaire de la République.«

5. Som det fremgår af dommene i sagerne Inter-Huiles [9], Rhône Alpes Huiles [10] og ADBHU [11] samt i sagen Kommissionen mod Frankrig [12], er disse regler udstedt på baggrund af artikel 5 i Rådets direktiv, som jeg har nævnt i begyndelsen af dette forslag til afgørelse. Denne bestemmelse vedrører direktivets artikel 2, 3 og 4, hvorefter medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre indsamling og bortskaffelse af olieaffald uden skadelige virkninger, så vidt muligt ved regenerering, og bestemmer følgende:

»Såfremt de i artikel 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.«

6. For fuldstændighedens skyld skal jeg nævne, at den franske ordning for bortskaffelse af olieaffald oprindelig indeholdt et totalt forbud mod eksport af olieaffald. Domstolen har i de nævnte domme, især i sagen Kommissionen mod Frankrig, fastslået, at disse bestemmelser var uforenelige med rådsdirektivet og med traktatens artikel 34. På det for sagen relevante tidspunkt gjaldt artikel 3 og 6 i dekret nr. 79-981, som affattet ved dekret nr. 85-387. I henhold til disse bestemmelser kan indehavere og indsamlingsvirksomheder af olieaffald også overgive det til en bortskaffelsesvirksomhed i en anden medlemsstat, der har opnået tilladelse til at bortskaffe olieaffald, jf. direktivets artikel 6.

8 — Det følger af artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, i dekret nr. 79-981, som affattet ved dekret nr. 89-648, sammenholdt med artikel 3 i bekendtgørelse af 21.11.1979 og med artikel 5 i bilag 2 til cirkulære af 5.12.1989, at princippet om monopol i mellemtiden — ganske vist med visse undtagelser — er blevet erstattet med princippet om, at antallet af godkendte virksomheder pr. område ikke er begrænset.

9 — Dom af 10.3.1983 i sag 712/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage m.fl. mod Groupement d'intérêt économique »Inter-Huiles« m.fl., Sml. 1983, s. 555.

10 — Dom af 9.2.1984, sag 285/82, Groupement d'intérêt économique »Rhône Alpes Huiles« m.fl. mod syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage m.fl., Sml. s. 575.

11 — Dom af 7.2.1985, sag 240/83, Anklagemyndigheden mod ADBHU, Sml. s. 531.

12 — Dom af 7.2.1985, sag 173/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 491.

7. I modsætning til ovennævnte sager, som den franske ordning har givet anledning til, er der her ikke tale om betingelserne for eksport, som blev fastsat i denne ordning i form af den forpligtelse til at aflevere eller bortskaffe olieaffald, der påhviler indehaveren, indsamlingsvirksomheden og bortskaffelsesvirksomheden. Den nationale domstol har derimod forelagt følgende spørgsmål:

»Kan de franske retsregler — som på fransk område har indført en ordning for indsamling og bortskaffelse af olieaffald, som er til fordel for virksomheder, som administrationen godkender til i særlige zoner at varetage disse opgaver — når henses til EØF-traktatens artikel 30-36 samt Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald, fortolkes således, at de i virkeligheden kun giver mulighed for at godkende indenlandske virksomheder og derfor må anses for at være i strid med de nævnte EF-regler?«

8. Jeg skal i det følgende indgående beskæftige mig med rækkevidden af dette spørgsmål, da det inden for rammerne af forelæggelsesdommen indeholder de eneste oplysninger vedrørende afgrænsningen af det problem, Domstolen er blevet anmodet om at tage stilling til. Forelæggelsesdommen indeholder nemlig kun en kort fremstilling af årsagen til og forløbet af sagen samt en henvisning til de relevante bestemmelser i national ret.

B — Stillingtagen

I — *Fortolkning og rækkevidde af det præjudicielle spørgsmål*

9. *1.* Ifølge spørgsmålets ordlyd ønsker den nationale domstol, at Domstolen udtaler sig om »fortolkningen« af national ret, hvilket Domstolen naturligvis ikke kan gøre med hjemmel i EØF-traktatens artikel 177.

10. Jeg mener dog ikke, at spørgsmålet kan afvises af denne grund. Med spørgsmålet om en »fortolkning« anmodes Domstolen om at vurdere de franske retsregler ud fra et kriterium, som den nationale domstol anser for afgørende for, om retsreglerne er forenelige med EØF-traktatens artikel 30 ff. samt direktivet. Ifølge Cour d'appel er retsreglerne i strid med fællesskabsretten, hvis »de kun giver mulighed for at godkende indenlandske virksomheder«.

11. Når henses hertil anmodes Domstolen ikke om at fortolke de franske retsregler, men om at afgøre, om de er forenelige med fællesskabsretten, for så vidt som virksomhederne i de andre medlemsstater i virkeligheden ikke kan komme i betragtning.

12. *2.* Det er også nødvendigt at anlægge en anden fortolkning af spørgsmålet, for så vidt som der dermed efter ordlyden skal tilvejebringes nogle kriterier for de nationale

retsreglers forenelighed med fællesskabsretten. Det er fast praksis, at Domstolen, når den konfronteres med at sådant spørgsmål, giver den nationale domstol nogle kriterier, således at denne selv kan afgøre, om de bestemmelser, der skal anvendes, er forenelige med fællesskabsretten.

13. *3.* Dernæst skal det afgøres nøjagtig, hvilke aspekter i de franske bestemmelser, der må anses for at være genstand for det præjudicielle spørgsmål. De holdepunkter, der kan udledes af spørgsmålets ordlyd, er nemlig yderst sparsomme.

14. Der er imidlertid to punkter, der er identificerbare:

— På den ene side er de franske retsregler karakteriseret ved, at de »indfører en ordning for indsamling og bortskaffelse af olieaffald til fordel for de virksomheder, administrationen godkender til i særlige zoner at varetage disse opgaver«.

— På den anden side finder Cour d'appel ifølge det oplyste, at disse retsregler måske kan fortolkes således, »at de i virkeligheden kun giver mulighed for at godkende indenlandske virksomheder«.

15. *a)* Henset hertil, kan jeg med hensyn til to aspekter i de franske retsregler helt se bort fra, at Cour d'appel har haft til hensigt at gøre dem til genstand for en anmodning om en præjudiciel afgørelse. Den nationale domstol stiller hverken spørgsmål ved nødvendigheden af en godkendelse eller ved den omstændighed, at den godkendte indsamlingsvirksomhed på de angivne betingelser [13] er forpligtet til at indsamle olieaffald.

16. *b)* I øvrigt er genstanden for spørgsmålet ikke umiddelbart indlysende. Ovennævnte to led kan faktisk fra første færd fortolkes på mange måder. Det første led lægger vægt på det monopol, som de godkendte indsamlingsvirksomheder har inden for den zone, der er blevet tildelt dem. Det drejer sig altså om et forhold, der hindrer indenlandske virksomheder såvel som virksomheder i en anden medlemsstat i at udøve deres erhverv på lige fod med de godkendte virksomheder.

17. Det andet led, nemlig den egenskab, som ifølge den forelæggende ret er særegen for de franske retsregler, og som den ser som en foranstaltning, der i realiteten kun tillader en godkendelse af indenlandske virksomheder, stiller tilsyneladende netop de udenlandske virksomheder ringere og adskiller sig herved fra det første led.

18. Ud fra denne gennemgang af spørgsmålet kan der drages forskellige konklusioner.

— Enten ønsker den nationale ret, at alene virkningerne af monopolet gøres til genstand for spørgsmålet, det vil sige det

13 Jf. ovenfor, punkt 3

forhold, at nye virksomheder — ud over de allerede godkendte indsamlingsvirksomheder — ikke kan opnå godkendelse. Således må spørgsmålet opfattes, hvis det antages, at den nævnte reelle udelukkelse af virksomheder i andre medlemsstater kun er en utilstrækkelig omskrivning af de ovennævnte virkninger af monopolet.

— Eller man går ud fra, at omtalen af monopolet alene har til formål at afstikke de generelle rammer for tvisten i henhold til de nationale regler. I så fald kan spørgsmålet forstås på den måde, at den forelæggende ret ønsker, at Domstolen tager stilling til lovligheden af visse bestemmelser i den franske ordning, som helt konkret gør det sværere for en virksomhed i en anden medlemsstat at opnå en (eksklusiv-)godkendelse i konkurrence med en indenlandsk virksomhed.

— Endelig kan det forelagte spørgsmål opfattes således, at Domstolen anmodes om samtidig at tage stilling til begge de to således definerede problemer.

19. Efter min mening skal det undersøges, om indførelsen af områdemonopoler er forenelig med fællesskabsretten.

20. I spørgsmålet henvises der faktisk til netop denne omstændighed for objektivt at beskrive de franske retsregler.

21. Sagens forløb, som udtrykkeligt beskrives i forelæggelsesdommen, bekræfter, at det er den rette udlægning af spørgsmålet. Man bør derfor se på den dom, der i nærværende sag blev afsagt i første instans af Tribunal correctionnel de Laon, idet det netop er denne dom, der ifølge Cour d'appel har tilskyndet denne til at indbringe sagen for Domstolen [14].

22. I denne dom i første instans, der er vedlagt sagen, hedder det bl.a.:

»For ikke desto mindre at påstå frifindelse har de tiltalte — efter at have godtgjort, at de er godkendt i Belgien — gjort gældende, at de franske retsregler er i strid med bestemmelserne i Rom-traktaten, idet de — ved at meddele en virksomhed eneret til inden for et geografisk område at foretage indsamling af olieaffald og herved indirekte at udelukke godkendte, udenlandske virksomheder fra denne virksomhed — krænker princippet om frie varebevægelser inden for Fællesskabet ...« [15].

14 — På s. 3 i forelæggelsesdommen står følgende:
»Under henvisning til Tribunal correctionnel de Laon's dom finder Retten det tilstrækkeligt begrundet, at De Europæiske Fællesskabers Domstol forelægges det i konklusionen anførte præjudicielle spørgsmål, før der træffes endelig afgørelse i sagen.«

15 — S. 3, sidste afsnit i dommen.

23. Inden for rammerne af sin egen vurdering har Tribunal correctionnel udtalt følgende:

»Den eneret til indsamling af olieaffald i et bestemt departement, der er meddelt en fransk virksomhed, indebærer, at alle udenlandske virksomheder, såvel godkendte som ikke-godkendte, forhindres i at indsamle sådant olieaffald på fransk område, skønt disse virksomheder, når de har opnået godkendelse, der som forudsætning er meddelt på de betingelser og med de garantier, der svarer til anvisningerne i [EØF-direktivet] [16] af 16. juni 1975, stiller alle de nødvendige garantier for at foretage indsamling af olieaffald uden at påføre naturen og miljøet skader.

Heraf følger, at godkendelsesordningen, som giver en fransk virksomhed eneret til indsamling af olieaffald i et bestemt departement, ikke kan støttes på interesser, der har forrang for princippet om frie varebevægelser, jf. Rom-traktatens artikel 36, og at ordningen derfor er i strid med bestemmelserne i traktatens artikel 34« [17].

24. Denne frifindelsesdom blev stadfæstet af Cour d'appel d'Amiens ved dom af 30. januar 1989.

25. Cour de cassation har ikke desto mindre den 7. november 1990 omstødt dommen (efter påstand fra den borgerlige part, over for hvem Cour d'appels dom endnu ikke havde fået retskraft); Det hedder i Cour de cassation's dom under henvisning til Tribunal correctionnel's præmisser bl.a.:

»På den ene side bestemmer Rådet for De Europæiske Fællesskabers direktiv 75/439 om bortskaffelse af olieaffald i artikel 5, at medlemsstaterne kan træffe bestemmelse om en områdeopdeling og om tildeling af et område til en eller flere virksomheder, der i henhold til artikel 6 skal godkendes af den kompetente myndighed.

På den anden side følger det af nævnte direktiv og af De Europæiske Fællesskabers Domstols domme, at den eneste begrænsning, der er sat for medlemsstaternes bestemmelser, er forbuddet mod enhver foranstaltning, der kan hæmme samhandelen inden for Fællesskabet.

Cour d'appel har med sin afgørelse tilsidesat betydningen og rækkevidden af ovennævnte bestemmelser og principper, selv om de franske retsregler om indsamling og bortskaffelse af olieaffald ikke udelukker, at enhver juridisk eller fysisk person inden for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab kan opnå den nævnte godkendelse« [18].

26. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse fremstår som afslutningen på en udvikling, hvorunder det specifikke spørgsmål om monopolets lovlighed — som hindring for udstedelse af mere end én godkendelse pr.

16 — Tribunal taler fejlagtigt om et cirkulære («circulaire»).

17 — Jf. de to sidste afsnit på s. 4 i dommen.

18 — Jf. s. 4 i Cour de cassation's dom.

område — efterhånden har overskygget det mere generelle spørgsmål, som ligeledes oprindeligt blev stillet, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt der af indsamlingsvirksomheder, som er godkendt i udlandet, kan kræves endnu en godkendelse i Frankrig.

27. Herved bekræftes den tidligere angivne fortolkning af det præjudicielle spørgsmål [19].

28. Man kan dernæst rejse spørgsmålet, om den nationale domstol *yderligere* ønsker oplyst, om de betingelser, som gør det meget sværere for en virksomhed i en anden medlemsstat end for en indenlandsk virksomhed at opnå en indsamlingsgodkendelse, er lovlige.

29. Jeg mener dog ikke, at det er nødvendigt at tage endelig stilling hertil. Den forelæggende ret giver faktisk ingen oplysninger om, hvilke betingelser i den franske ordning den ønsker undersøgt nærmere. Dette forhold kan forklare, at den franske regering og Kommissionen i denne forbindelse har koncentreret sig om helt forskellige punkter:

30. Den franske regering har foruden at fremdrage visse punkter, der næppe kan anfægtes [20], henvist til den efter dens opfattelse eneste problematiske forpligtelse, hvorefter ansøgeren skal råde over en ganske bestemt lagerkapacitet i det pågældende område.

31. Kommissionen derimod har, efter — under skriftvekslingen — at have fremført en generel kritik af den kendsgerning, at indsamlingsvirksomheder, der er godkendt i andre medlemsstater, ifølge de franske retsregler skal have endnu en godkendelse, under den mundtlige forhandling yderligere anført, at den franske godkendelse skulle kunne opnås på lempeligere vilkår i betragtning af de garantier, der følger den godkendelse, der er udstedt i en anden medlemsstat.

32. Jeg mener ikke, at det under disse omstændigheder vil være hensigtsmæssigt at gå i dybden med denne anden side af spørgsmålet, der har karakter af en eventualitet. Jeg skal i den anledning henvise til de krav, Domstolen opstillede i Telemarsicabruzzo-dommen [21]. Ifølge denne dom [22] kræver nødvendigheden af at nå frem til en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale domstol kan anvende, at denne præciserer den faktiske og retlige ramme for de stillede spørgsmål eller i det mindste forklarer de faktiske formodninger, som disse spørgsmål støtter sig på.

33. I den foreliggende sag har den nationale domstol hverken nævnt de afgørende punkter i de franske retsregler eller fremlagt de nødvendige faktiske holdepunkter. Jeg ved intet om, hvorvidt de tiltalte i hovedsagen har anmodet om en godkendelse inden for rammerne af en udbudsprocedure og i givet

19 — Jf. ovenfor, punkt 19.

20 — Den fortrinsstilling, der gives de virksomheder, der kan garantere de bedste betingelser for indsamling under hensyn til beskyttelse af miljøet; forpligtelsen til at indsamle; forpligtelsen til, ved hver afhentning, at foretage dobbelt stikprøve; den omstændighed, at ansøgningerne skal indeholde oplysninger om ansøgerens erfaring.

21 — Dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Telemarsicabruzzo mod Circostel m.fl., Sml. I, s. 393.

22 — Præmis 6.

fald, på hvilken måde de skulle være dårligere stillet end de franske ansøgere.

34. *4.* Under hensyn til ovennævnte betragtninger kunne spørgsmålet, som jeg vil forstå det, formuleres på følgende måde:

Er det foreneligt med traktatens artikel 30-36 og med direktiv 75/439, at der ifølge nationale regler vedrørende indsamling af olieaffald, som gør indsamlingen i hvert afgrænset område afhængig af en godkendelse i dette område, kun udstedes én godkendelse for hvert område med henblik på indsamling, således at andre indsamlingsvirksomheder — herunder indsamlingsvirksomheder fra andre medlemsstater — ikke kan opnå godkendelse til dette område?

II — *De relevante EF-regler*

35. Ved besvarelsen af det således omformulerede spørgsmål er Domstolen ikke forpligtet til at begrænse sig til artikel 30-36 samt til direktivet, som den forelæggende ret har henvist til i sit spørgsmål, men kan, ifølge Domstolens faste praksis, også tage andre relevante regler i betragtning [23].

36. I denne forbindelse finder jeg det — af grunde som jeg straks skal gøre rede for — passende at bringe traktatens artikel 59 i anvendelse.

37. Med hensyn til anvendelsen af artikel 90, stk. 1, kan det fastslås, at denne ikke indeholder kriterier for en selvstændig vurdering, hvad meddelelsen af eksklusive rettigheder angår. Domstolen har fastslået, [24]

»... at selv om denne artikel forudsætter eksistensen af virksomheder, der er indrømmet særlige og eksklusive rettigheder, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at alle de særlige og eksklusive rettigheder er forenelige med traktaten«.

38. Domstolen fortsætter:

»Det afhænger af de forskellige regler, som artikel 90, stk. 1, henviser til«.

39. Artikel 90, stk. 2, kan heller ikke komme i betragtning i nærværende sag. Man kunne, som generaladvokat S. Rozès har fremhævet, gøre gældende, at de godkendte indsamlingsvirksomheder som følge af deres forpligtelse til at indsamle olieaffald har fået overdraget

23 — For så vidt angår nærværende sag henvises især til dom af 18.6.1991, sag C 260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, på s. 2956, præmis 7, af 16.7.1992, sag C 187/91, Belgien mod Belovo, Sml. I, s. 4937, præmis 12, og af 16.12.1992 i sag C 114/91, straffesag mod Claeys, Sml. I, s. 6559, præmis 10 og 11.

24 — Dom af 19.3.1991, sag C 202/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1223, præmis 22.

tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse [25].

40. Artikel 90, stk. 2, forudsætter ikke desto mindre — undtagen når det drejer sig om foranstaltninger truffet af en medlemsstat i henhold til artikel 90, stk. 1 (dvs. foranstaltninger truffet *efter* oprettelsen af den eksklusive rettighed, der er omtalt i bestemmelsen) — at en *virksomhed* [26] udviser en særlig adfærd (hvilket naturligvis har den konsekvens, at medlemsstaterne skal afstå fra at træffe foranstaltninger, der begunstiger, tilskynder til eller forstærker en adfærd, som er i strid med konkurrencereglerne, også når henses til artikel 90, stk. 2).

41. En medlemsstats oprettelse af de omtalte områdemonopoler kan imidlertid ikke relateres til en virksomheds adfærd.

42. Jeg skal på denne baggrund behandle det rejste spørgsmål med udgangspunkt i de frie varebevægelser og den fri udveksling af tjenesteydelser i den i artikel 60 anviste rækkefølge.

III — *Den omtvistede retsregels forenelighed med fællesskabsretten*

43. *1)* Ud fra synspunktet om de frie varebevægelser i henhold til artikel 30 ff. kan det umiddelbart fastslås, at olieaffald uden tvivl må betragtes som »varer« i traktatens betydning [27], og at det inden for rammerne af ovennævnte bestemmelser ikke er artikel 30, men artikel 34, der skal tages som udgangspunkt. Det omtvistede monopol er absolut ikke en importrestriktion.

44. Efter min opfattelse kan heller ikke sidstnævnte bestemmelse tages i betragtning, eftersom de omstridte forhold — selv om olieaffald betragtes som en vare — absolut ikke falder inden for området om beskyttelse efter reglerne om frie varebevægelser. Den hindring, som monopolet skaber, er nemlig i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, som tilbydes af andre end de godkendte indsamlingsvirksomheder, således at det — når henses til de foreliggende omstændigheder — er artikel 59 ff., der skal danne udgangspunkt for diskussionen. Tillad mig i den anledning at fremsætte følgende bemærkninger.

45. Det er ubestrideligt, at monopolordningen ikke umiddelbart er til hinder for eksport af olieaffald [28].

46. Den bevirker til gengæld, at ikke andre end den, der allerede har opnået godkendelse, har mulighed for at blive godkendt, og

25 — Jf. forslag til afgørelse af 10.2.1983 i sag C-172/82, Inter-Huiles, Sml. 1983, s. 568, på s. 581.

26 — Jf. generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse af 9.2.1993 i sag C-320/91, Corbeau, Sml. 1993 I, s. 2533, på s. 2548, punkt 14.

27 — De i note 9-12 nævnte domme gav allerede udtryk for denne opfattelse. Den er blevet eftertrykkeligt bekræftet i dommen i sagen Kommissionen mod Belgien (dom af 9.7.1992, sag C-2/90, Sml. I, s. 4431, præmis 26).

28 — I den forbindelse henvises til Domstolens betragtninger — inden for rammerne af artikel 30 — vedrørende de retsregler, der indeholder et direkte forbud mod import af affald: dom af 9.7.1992, foregående note, præmis 26.

uden en godkendelse kan der ikke indsamles olieaffald i forbindelse med andre former for indsamling. Indsamling som sådan er imidlertid en tjenesteydelse, som ikke kan adskilles fra indsamlingsvirksomhedens overtagelse af olieaffaldet (som eventuelt går forud for en senere handelstransaktion).

47. Det skal i den anledning bemærkes, at alle medlemsstaterne, i overensstemmelse med direktivets artikel 2, 3 og 4, skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre indsamling og bortskaffelse af olieaffald uden skadelige virkninger og forbyde de særlig skadelige former for bortskaffelse, der udtrykkeligt er omtalt i direktiverne. For at sikre overholdelsen af dette forbud bestemmer direktivets artikel 6, at alle virksomheder, som bortskaffer olieaffald, skal være godkendt.

48. Denne ordning stiller indehavere af olieaffald, især indehavere af små mængder, over for særlige problemer, når de hverken selv kan bortskaffe olieaffaldet eller transportere det til en godkendt bortskaffelsesvirksomhed. For at løse dette særlige problem indfører de franske bestemmelser en dobbelt forpligtelse, idet indehaveren af olieaffald for det første skal transportere det til en godkendt bortskaffelsesvirksomhed [29], der, for det andet, skal tage imod affaldet [30].

49. Indsamlingen af olieaffald skal opfylde begge disse krav. Den økonomiske betydning ligger således ikke først og fremmest i at fremskaffe olieaffald til indsamlingsvirksomhederne med henblik på senere salg, men i at opfylde de forpligtelser, der er fastsat af hensyn til beskyttelsen af miljøet.

50. I overensstemmelse med denne opfattelse lyder direktivets artikel 13 som følger:

»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.«

51. Hertil har Domstolen i sin ADBHU-dom [31] udtalt, at godtgørelse ydet i henhold til denne bestemmelse ikke er

»... støtte i henhold til EØF-traktatens artikel 92 ff., men et vederlag for de af indsamlings- og bortskaffelsesvirksomhederne leverede ydelser.«

52. Det betyder, at en bestemmelse, der indfører et monopol til fordel for en ikke nærmere bestemt indsamlingsvirksomhed, og som dermed udelukker konkurrerende virksomheder, er i strid med den fri udveksling af tjenesteydelser og ikke med de frie varebevægelser; traktatens artikel 34 er således ikke relevant i det foreliggende tilfælde.

53. Denne konklusion er uafhængig af det forhold, at den franske ordning forhindrer indsamlingsvirksomheder i andre medlems-

29 — Artikel 3 i dekret nr. 79-981.

30 — Jf. ovenfor, punkt 3.

31 — Jf. ovenfor, note 11.

stater i at udføre indsamling i forbindelse med lejlighedsvis handel med olieaffald. Den egentlige hindring ligger ikke i det her omtalte monopol, men i indsamlerens forpligtelse til at fjerne det olieaffald, som tilbydes virksomheden — et problem, der ikke er rejst af den forelæggende ret. Denne forpligtelse er alene tilstrækkelig til at hindre, at indsamlingen foretages alene med handel for øje, og betyder, at den pågældende virksomhed må handle inden for rammerne af området for tjenesteydelser for på denne måde at skaffe olieaffald. Det er rigtigt, at monopolet forstærker den handelsbegrænsende virkning, som en sådan lovregel vil kunne medføre. Det beror på, at ordningen i realiteten virker som en hindring for udførelsen af tjenesteydelser, der som modydelse blandt andet har overdragelse af varer [32]. Det er under disse omstændigheder ikke relevant at undersøge monopolet for sig i lyset af artikel 34 [33].

54. For fuldstændighedens skyld skal jeg endelig fastslå, at det langt fra er indlysende, at der er sket en overtrædelse af artikel 34, selv om man blot betragter indsamlingen som en indledende fase til en handelstransaktion og derfor henfører forholdet under artikel 30 ff. En overtrædelse af artikel 34 forudsætter, ifølge Domstolens faste praksis, at den pågældende foranstaltning

»... hvis formål eller virkning særligt er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en særlig fordel« [34].

55. Andre indsamlingsvirksomheders aktiviteter kan, uanset deres oprindelse, ikke påvirke forholdet mellem hjemmemarkedet og eksporthandelen [35]. Det afhænger derimod — når der ikke findes *andre* hindringer for eksporthandelen — af de priser, der tilbydes for olieaffaldet på de forskellige markeder.

56. Jeg vil derfor ikke undersøge det rejste problem på baggrund af artikel 34, men ud fra reglen om fri udveksling af tjenesteydelser; dette spørgsmål behandles i det følgende punkt.

57. *2)* Det kan i øvrigt ikke bestrides, at indsamlingsvirksomhedernes aktiviteter omfattes af artikel 59 ff. Det drejer sig nemlig om en aktivitet af industriel og/eller handelsmæssig karakter, jf. artikel 60, stk. 2. Jeg kan i den anledning helt generelt fastslå, at når det drejer sig om at anvende traktaten på aktiviteter organiseret af staten, er det vigtigt hver gang at påse, at traktatens *økonomiske* system ikke anvendes uden for de fastsatte grænser. Det betyder mere præcist, at det ikke skal anvendes på de aktiviteter, der ifølge traktaten er forbeholdt medlemsstaterne, under forudsætning af, at de ikke har

32 — Jf. punkt 60.

33 — Jf. mit tidligere forslag til afgørelse af 7.5.1985 i sag C-173/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1985 s. 491, på s. 497.

34 — Jf. f.eks. dom af 9.6.1992, sag C-47/90, Delhaize mod Promalvin, Sml. I, s. 3669, præmis 12.

35 — I samme retning se ADBHU-dommen (note 11), præmis 14.

en økonomisk karakter. Det vil sige, at de økonomiske enheder, som omfattes af artikel 85 ff., skal være »virksomheder«, hvilket gælder arbejdsformidlinger (selv offentlige) [36], men ikke socialkontorer af den type, som der var tale om i Poucet-sagen [37].

58. Hvad angår artikel 59 ff., følger det af Humbel-dommen [38], at undervisning, der tildeles inden for rammerne af det nationale uddannelsessystem, ikke er en tjenesteydelse, som normalt udføres mod vederlag, såfremt der ikke erlægges en modydelse, idet en sådan modydelse er typisk for de aktiviteter, der er omfattet af artikel 60, stk 2 [39].

59. Den her omhandlede aktivitet udøves af private virksomheder med gevinst for øje, idet staten blot optræder som opmand for så vidt angår konkurrencen, som den begrænser på den måde, vi netop har set. Et sådant indgreb kan naturligvis ikke ændre ved den kendsgerning, at denne aktivitet falder ind under artikel 60, stk. 2.

60. Hvad nærmere angår den modydelse, som sådanne aktiviteter medfører, består den, når det gælder indsamlingsvirksomhederne og afhængigt af omstændighederne, af ydelser af forskellig art. På den ene side bliver indsamlingsvirksomheden ejer af olieaffaldet. Som det fremgår af retsmøderapporten, har affaldet en handelsværdi, som er afhængig af, hvor forurenet affaldet er. Affaldet skal altså helt eller delvis betragtes som den ydelse indehaveren af olieaffaldet erlægger. Måske skal indehaveren yderligere, afhængigt af oliens beskaffenhed og tilstand, erlægge en pengeydelse som betaling for indsamlingsydelsen. Endelig kan den berørte stat i overensstemmelse med direktivets artikel 13 yde en godtgørelse, der, som allerede bemærket, ligeledes har karakter af et vederlag. Hvad angår anvendelsen af artikel 60, er det uden betydning, om vederlaget betales af flere forskellige personer. Bestemmelsen kræver nemlig ikke, at tjenesteydelsen betales af den, der har fordel af den [40].

61. Den således definerede tjenesteydelse kan naturligvis ydes inden for rammerne af en af de i artikel 52 (jf. artikel 60, stk. 3) nævnte virksomheder, men ikke nødvendigvis. Indsamlingen forudsætter naturligvis ikke, at tjenesteyderen har fast ophold i modtagelsesstaten [41].

62. Det vil sige, at de virksomheder, der er beliggende i grænseområder, og som råder over lagerkapacitet et passende sted i den stat, hvor de er etableret, uden videre kan udøve deres virksomhed i nabostaterne, sådan som det tilsyneladende er sket i den foreliggende sag. Den omstændighed, at en indsamlingsgodkendelse er nødvendig, fører

36 — Dom af 23.4.1991, sag C 41/90, Höfner og Elser mod Macrotron, Sml. I, s. 2017.

37 — Dom af 17.2.1993, forenede sager 159/91 og 160/91, Poucet mod AGF, Sml. I, s. 637.

38 — Dom af 27.9.1988, sag C 263/88, Den Belgiske Stat mod Humbel, Sml. s. 5365, præmis 15 18.

39 — Se også dom af 4.10.1991, sag C 159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland mod Grogan, Sml. I, s 4685, præmis 18.

40 — Dom af 26.4.1988, sag 352/85, Bond van Adverteerders mod Den Nederlandske Stat, Sml s. 2085, præmis 16.

41 — Jf. dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755.

heller ikke til anvendelse af artikel 52. Denne godkendelse er blot en af forudsætningerne for virksomhedens tilstedeværelse uden i øvrigt at være af betydning for varigheden eller hyppigheden heraf.

63. Når henses hertil er meddelelsen af et monopol da i strid med artikel 59, fordi den er til hinder for indsamling af olieaffald i det omfang, denne tjenesteydelse tilbydes af virksomheder beliggende i andre medlemsstater?

64. Indførelsen af et monopol som det i denne sag omhandlede er en ikke-diskriminerende begrænsning af disse tjenesteydelser. Efter Säger-dommen [42], må det antages, at selv restriktioner af denne type er omfattet af traktatens artikel 59. Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene [43] af samme dato viser tydeligt, at det samme [44] gør sig gældende for oprettelsen af eksklusive rettigheder [45].

65. Under disse omstændigheder må indførelsen af et monopol kunne begrundes i afgørende almene interesser for at kunne være i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 59. Det skal i den anledning bemærkes, at Domstolen betragter beskyttelsen af miljøet i forbindelse med de frie varebevægelser som et så påtrængende hensyn, at det kan begrunde restriktioner [46]. Det vil ikke kunne forholde sig anderledes for så vidt angår den fri udveksling af tjenesteydelser. Jeg skal i denne forbindelse henlede opmærksomheden på ADBHU-dommen [47], hvor beskyttelsen af miljøet — ved bortskaffelse af olieaffald — er blevet anerkendt som tilstrækkelig begrundelse for at indføre restriktioner [48] i det grundlæggende princip om »handelsfrihed« [49].

66. Jeg vil ikke bestride, at ordningen med områdemonopoler, sådan som det allerede fremgår af artikel 5 sammenholdt med tredje og syvende betragtning til direktivet, kan fremme beskyttelsen af miljøet. En sådan bestemmelse har efter sin art til formål at give udvalgte virksomheder mulighed for, til trods for deres indsamlingsforpligtelse — som også gælder olieaffald, der er økonomisk uinteressant — at udøve deres hverv på rentabel vis. Den tilskynder således virksomhederne til at gøre en indsats for at opnå en godkendelse med tilhørende indsamlingsforpligtelse. Bestemmelsen kan altså medvirke til, at olieaffaldet, i overensstemmelse med direktivets artikel 2, 3 og 4, indsamles fuldstændigt (for så vidt som det ikke på anden vis kan bortskaffes efter forskrifterne).

67. Ud fra den synsvinkel kan foranstaltningen kun begrundes, hvis den tilgodeser

42 — Dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger mod Dennemeyer, Sml. I, s. 4221, præmis 12.

43 — Sag C-353/90, Sml. 1991 I, s. 4069.

44 — I modsætning til hovedparten af de eksklusive rettigheder, der er fastsat ved lov, udelukker den foreliggende foranstaltning ikke fuldstændigt konkurrencen, men begrænser den til det øjeblik, (eksklusiv)-godkendelsen gives. Dette er imidlertid uden betydning for de principper, som er blevet nævnt.

45 — Præmis 22, 23 og 24 og præmis 25, første sætning, i dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene. Domstolen har her fastholdt, at artikel 90, stk. 1, som sådan ikke indeholder noget kriterium til vurdering af eksklusive rettigheder (præmis 33 ff.).

46 — Dom af 20.9.1988, sag C-302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 4607, præmis 8 ff.

47 — Sml. 1985, s. 531 ff.

48 — Jf. dommens præmis 13, på s. 549, samt forslaget til afgørelse, på s. 534, anden spalte.

49 — Jf. dommens præmis 9.

proportionalitetsprincippet, hvilket blandt andet indebærer, at den skal være *nødvendig* for at nå det førnævnte mål [50]. Direktivets artikel 5 tager hensyn til denne omstændighed, da derved indførelsen af en ordning med opdeling i områder betinges af, at de i artikel 2, 3 og 4 fastsatte mål ikke kan nås på anden vis.

68. Det bør under disse omstændigheder overvejes at give den forelæggende ret et svar på linje hermed og lade den selv tage stilling til, om det er nødvendigt med en ordning med områdemonopoler. Jeg er imidlertid i tvivl om, hvorvidt forudsætningen i artikel 5, ifølge hvilken et sådant system *kan* være nødvendigt, er korrekt. I ADBHU-dommen, hvori Domstolen så sig foranlediget til at undersøge lovligheden af artiklen ud fra princippet om handelsfrihed, tog den ikke stilling hertil; der var i øvrigt heller ikke grund til at gøre det på det tidspunkt, eftersom problemet ikke var blevet rejst. Desuden havde Domstolen dengang endnu ikke udtrykkeligt, som det skete i Säger-dommen, udtalt, at artikel 59 også finder anvendelse på ikke-diskriminerende restriktioner. Det forekom på denne baggrund begrundet at udvise en vis tilbageholdenhed med hensyn til eventuelt at erklære direktivets artikel 5 ugyldig, fordi den tilsidesætter princippet om handelsfrihed [51].

69. Da sådanne forbehold på EF-rettens nuværende udviklingstrin ikke længere forekommer rimelige, bør der tages stilling til dette spørgsmål. Jeg skal her holde mig til Domstolens udtalelser Inter-Huiles- og Rhône Alpes Huiles-dommene om eksportrestriktioner. Disse eksportrestriktioner havde, i lighed med den her anfægtede ordning med områdemonopoler, til formål at sikre visse virksomheders — i det foreliggende tilfælde bortskaffelsesvirksomhedernes — rentabilitet. Domstolen udtalte:

»Det er ligeledes gjort gældende, at de anfægtede lovbestemmelser driftsmæssigt set er nødvendige, idet rentabiliteten i de *virksomheder*, som er godkendt til at *bortskaffe* olieaffald, kun kan sikres, hvis disse foretager al indsamling af olieaffald, ligesom dette er en betingelse for at nå direktivets mål. Denne argumentation kan ikke lægges til grund. Direktivets artikel 13 og 14 bestemmer nemlig, at medlemsstaterne til gengæld for de forpligtelser, som de har pålagt virksomhederne til gennemførelse af artikel 5, kan tildele disse en godtgørelse, som finansieres i overensstemmelse med 'forureneren betaler'-princippet, uden herved at skabe hindringer for eksporten« [52].

70. Domstolen har — omend mindre udtrykkeligt — fastholdt [53] denne retspraksis i forbindelse med bortskaffelse af slagteriaffald [54].

71. Det er imidlertid de samme betragtninger, der må være afgørende, når det drejer sig

50 — Säger-dommen, præmis 15; dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 31; se også ADBHU-dommen, præmis 13 og 15, jf. note 46.

51 — Jeg benyttede på det tidspunkt udtrykket »grundlæggende ret til fri erhvervsudøvelse«, Sml. 1985, s. 532, på s. 534.

52 — Jf. præmis 13 i Inter-Huiles-dommen; min fremhævelse.

53 — Dom af 6.10.1987, sag C-118/86, Openbaar Ministerie mod Nertsvoederfabriek Nederland, Sml. s. 3883, præmis 16.

54 — Generaladvokat Vilaça har udtrykt sig tydeligere, jf. hans forslag til afgørelse, s. 3894 og s. 3901, punkt 62, under henvisning til Inter Huiles-dommen.

om at sikre *indsamlingsvirksomhedernes* rentabilitet. Ovennævnte retspraksis synes at være baseret på den generelle betragtning, at staten kun på meget strenge betingelser [55] kan begrænse traktatens grundlæggende frihedsrettigheder ved foranstaltninger, der sikrer rentabiliteten. En stat vil navnlig ikke kunne finansiere tjenesteydelser — som alene af rentabilitetshensyn ikke uden statstilskud tilbydes på markedet [56] — ved at udelukke den i traktaten af hensyn til de grundlæggende frihedsrettigheder ønskede konkurrence, men skal derimod i givet fald finansiere dem selv [57]. Som det fremgår af direktivets artikel 14, kan — og skal — omkostningerne finansieres efter princippet »forureneren betaler«.

72. Ud fra dette synspunkt kræver hensynet til beskyttelsen af miljøet ikke, at indsamlingsforpligtelsen suppleres med et monopol til den godkendte virksomhed. Meddelelsen af et sådant monopol er derfor i strid med artikel 59.

C — Forslag til afgørelse

73. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare det af Cour d'appel de Douai forelagte spørgsmål således:

»Traktatens artikel 59 er til hinder for bestemmelser i national ret, hvorefter der, såfremt indsamling af olieaffald er betinget af en godkendelse, som gælder for et til dette formål nærmere afgrænset nationalt område, og som omfatter en forpligtelse til at bortskaffe det olieaffald, der tilbydes i dette område, for én og samme periode kun kan meddeles én tilladelse til indsamling i hvert enkelt indsamlingsområde.«

55 — Det samme gælder dommen af 10.7.1984, sag 72/83, Campus Oil, Sml. I, s. 2527, præmis 44 ff. Denne dom hviler på oliemarkedets særegenhed, idet det er præget af den store afhængighed af olieproducerende tredjelande (jf. dommens præmis 28-31 og 38-41). En sådan særegenhed gør sig ikke gældende i den foreliggende sag. Se også dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 47, 48 og 49.

56 — Der må her sondres mellem de tilfælde, hvor ikkeøkonomiske interesser kan begrunde indførelsen af et monopol, f.eks. hensynet til den offentlige sikkerhed, kulturelle eller sociale årsager. Domstolen har tidligere i forbindelse med en gennemgang af traktatens konkurrenceregler taget stilling til dette spørgsmål. Jeg skal her henvise til generaladvokat Tesauro's grundige analyse i ovennævnte Corbeau-sag.

57 — Jf. præmis 46 i Campus Oil-sagen.