DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

9. september 1999 *

I sag C-102/97,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland, først ved afdelingschef Ernst Röder og ekspeditionssekretær Bernd Kloke, derefter Ernst Röder og kontorchef Claus-Dieter Quassowski, alle Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, Postfach 13 08, D-53003 Bonn,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald (EFT L 194, s. 23), som

* Processprog: tysk.

ændret ved Rådets direktiv 87/101/EØF af 22. december 1986 (EFT 1987 L 42, s. 43), idet den ikke prioriterer genvinding af olieaffald frem for termisk behandling, selv om dette ikke er umuligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne P. Jann, J.C. Moitinho de Almeida, L. Sevón (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 10. december 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. februar 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 10. marts 1997 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald (EFT L 194, s. 23), som ændret ved Rådets direktiv 87/101/EØF af 22. december 1986 (EFT 1987 L 42, s. 43), idet den ikke prioriterer genvinding af olieaffald frem for termisk behandling, selv om dette ikke er umuligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn.

2 I første og anden betragtning til direktiv 87/101 hedder det:

»I henhold til direktiv 75/439/EØF træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til indsamling og uskadelig bortskaffelse af olieaffald, idet denne bortskaffelse så vidt muligt skal ske ved genanvendelse (regenerering og/eller forbrænding med andre formål end tilintetgørelse).

Regenerering er generelt den mest rationelle nyttiggørelse af olieaffald i betragtning af de energibesparelser, der kan opnås herved; behandling af olieaffald ved regenerering skal derfor prioriteres, når dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn.«

3 Artikel 3 i direktiv 75/439, som ændret, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer, når dette er muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn, de nødvendige foranstaltninger for at prioritere behandling af olieaffald ved regenerering.

2. Når der ikke foretages regenerering ud fra de i stk. 1 nævnte hensyn, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til, at forbrænding af olieaffald sker efter nærmere, miljømæssigt forsvarlige regler i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktiv, forudsat at en sådan forbrænding er mulig ud fra et teknisk, økonomisk og organisatorisk synspunkt.

3. Når der hverken foretages regenerering eller forbrænding af olieaffald ud fra de i stk. 1 og 2 nævnte hensyn, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre dets destruktion uden skadelige virkninger eller kontrolleret opbevaring eller deponering.«

4 Artikel 5, stk. 2 og 3, i direktiv 75/439, som ændret, bestemmer:

»2. Når de i artikel 2, 3 og 4 fastsatte mål ikke kan nås på anden vis, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en eller flere virksomheder indsamler og/eller i givet fald bortskaffer det olieaffald, de får tilbudt af indehaverne, i det område, som anvises dem af de kompetente myndigheder.

3. For at opfylde de i artikel 2 og 4 fastsatte mål kan medlemsstaterne træffe beslutning om, hvilken af de behandlinger, der er omhandlet i artikel 3,

olieaffaldet skal underkastes. Med henblik herpå kan de iværksætte passende kontrolforanstaltninger.«

5 I artikel 14 og 15 i direktiv 75/439/EØF, som ændret, er det fastsat:

»*Artikel 14*

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. Denne godtgørelse må ikke overstige de årlige udækkede omkostninger, der faktisk konstateres hos virksomhederne, idet der tages hensyn til, at disse opnår en rimelig fortjeneste.

Ovennævnte godtgørelse må ikke skabe betydelige fordrejninger af konkurrencevilkårene eller kunstige handelsmønstre for produkter.

Artikel 15

Godtgørelsen kan bl.a. finansieres ved afgifter, der pålægges de produkter, som efter anvendelse omdannes til olieaffald, eller selve olieaffaldet.

Finansiering af godtgørelsen skal være i overensstemmelse med 'forureneren betaler'-princippet.«

6 I henhold til artikel 2 direktiv 87/101 skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet med virkning fra den 1. januar 1990.

7 Ved skrivelse af 11. april 1991 meddelte den tyske regering Kommissionen, at direktiv 87/101 var blevet gennemført ved følgende retsforskrifter:

— Abfallgesetz (lov om affald, BGBl. 1986 I, s. 1410) samt, som bekendtgørelser til gennemførelse af loven

— Altölverordnung (bekendtgørelse om olieaffald, BGBl. 1987 I, s. 2335)

— Abfallbestimmungsverordnung (bekendtgørelse om affaldsanvendelse), Reststoffbestimmungsverordnung (bekendtgørelse om anvendelse af restprodukter) og Abfall- og Reststoffüberwachungsverordnung (bekendtgørelse om kontrol med affald og restprodukter, BGBl. 1990 I, s. 613 ff.).

8 Kommissionen fandt, at de nævnte retsforskrifter ikke var en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 3, stk. 1, som ændret, idet genvinding af olieaffald ikke var prioriteret, men blot sidestillet med termisk behandling, uden at dette var begrundet i tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn. Kommissionen fremsendte derfor den 10. august 1992 en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland, som blev anmodet om at fremkomme med sine bemærkninger til det påtalte traktatbrud inden for en frist på to måneder.

9 Den tyske regering anførte i svarskrivelse af 10. marts 1993, at med henblik på at prioritere genvinding er det i Altölverordnung's § 2 og 4 fastsat, at det olieaffald,

der er bedst egnet til at blive regenereret, ikke må blandes med andre former for olieaffald eller andet affald. Regeringen henviste endvidere til forskellige tekniske og økonomiske hensyn, som f.eks., at der ikke er efterspørgsel efter regenererede produkter, at regenerering er forbundet med betydelige omkostninger, og at de tilskud, der blev udbetalt i henhold til den tidligere lov om olieaffald, var blevet ophævet.

10 Kommissionen fandt imidlertid, at de pågældende bestemmelser ikke prioriterede regenerering, og at det ikke var tilstrækkeligt at henvise til nærmere angivne omstændigheder til støtte for, at der forelå hensyn som omhandlet i artikel 3 i direktiv 75/439, som ændret. Kommissionen fremsatte derfor den 14. marts 1995 i henhold til traktatens artikel 169 en begrundet udtalelse over for Forbundsrepublikken Tyskland, som blev anmodet om at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktivet senest to måneder efter meddelelsen af udtalelsen.

11 Ved skrivelse af 22. januar 1995 svarede den tyske regering, at det med henblik på gennemførelsen af artikel 3 i direktiv 75/439, som ændret, ikke var nødvendigt, at der blev vedtaget bestemmelser, hvorefter regenerering udtrykkeligt prioriteres, når den rangfølge, der er fastlagt i den pågældende artikel, er sikret ved bindende bestemmelser, hvilket er tilfældet i tysk ret.

12 Kommissionen fandt ikke den tyske regerings svar tilfredsstillende, og da regeringen ikke tilstillede Kommissionen andre oplysninger om, at der var truffet nye foranstaltninger, har Kommissionen anlagt nærværende sag.

13 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19. september 1997 fik Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande. Det Forenede Kongerige tilbagekaldte imidlertid sin interventionsbegæring og blev ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26. marts 1998 slettet af registret som intervenient.

Formaliteten

14 Den tyske regering har nedlagt påstand om, at sagen afvises, idet Kommissionen har tilsidesat kollegialitetsprincippet i forbindelse med fremsættelsen af den begrundede udtalelse og sagens anlæg. På baggrund af Domstolens dom af 29. september 1998 (sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449) frafaldt regeringen denne påstand i retsmødet. Det er herefter ufornødent at tage stilling til denne påstand.

Realiteten

15 Kommissionen har gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har prioriteret regenerering af olieaffald, uden at den har godtgjort, at det ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn ikke var muligt at prioritere en sådan behandling, og at den herved har tilsidesat artikel 3 i direktiv 75/439, som ændret.

16 Den tyske regering har henvist til Domstolens praksis, hvorefter det med hensyn til gennemførelsen af et direktiv under visse omstændigheder er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme. Ifølge regeringen er dette tilfældet for så vidt angår artikel 3 i direktiv 75/439, som ændret. Det fremgår bl.a. af Altölverordnung, at regenerering af olieaffald er tillagt prioritet, idet olieaffald, som kan regenereres i henhold til bekendtgørelsens § 2, 3 og 4, ikke må blandes med olieaffald, der ikke kan regenereres, således at alt olieaffald, som kan regenereres, også kan blive det. Tilsvarende er det i henhold til § 5b i Abfallgesetz af 1986 sikret, at olie, der hidrører fra forbrændingsmotorer, og som er særlig egnet til at blive regenereret, i kraft af en returneringsordning er til rådighed for regenerering.

17 Ifølge den tyske regering er det ikke nødvendigt at prioritere regenerering på en måde, der går videre end i henhold til den bestående retlige ramme, når henses til de tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn, der gør sig gældende.

18 Den tyske regering har i den forbindelse nærmere præciseret, at udtrykket »hensyn« i artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, ikke skal fortolkes snævert. Selve formuleringen af artiklen viser, at den prioritet, regenerering skal tillægges, er negativt betinget i den forstand, at ingen hensyn skal være til hinder herfor. Såfremt fællesskabslovgiver havde villet tillægge henvisningen til de nævnte hensyn karakter af en undtagelsesbestemmelse, som skal fortolkes snævert, ville hovedreglen have været regenerering, fulgt af en særskilt formuleret undtagelse.

19 Regeringen har tilføjet, at når de nævnte hensyn ikke skal fortolkes snævert, bevirker det bl.a., at de ikke skal betragtes isoleret og abstrakt, men kumulativt og ud fra et helhedssynspunkt.

20 Endvidere indeholder direktiv 75/439, som ændret, ingen definition af begrebet tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn, og dets indhold er derfor særdeles vagt. Ifølge regeringen har medlemsstaterne derfor et vidt skøn med hensyn til, om der foreligger sådanne hensyn som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1.

21 Den tyske regering har, som et teknisk hensyn, henvist til, at kapaciteten til fremstilling af basisolier ved regenerering af olieaffald er utilstrækkelig, og at den tekniske kvalitet af de basisolier, der fremstilles i visse genraffineringsvirksomheder, ikke opfylder forbrugernes krav.

22 De økonomiske hensyn, der gør sig gældende, skyldes navnlig, at genraffinering ikke er rentabel, bl.a. som følge af de lave priser på basisolie, den faldende efterspørgsel efter dette produkt og problemerne med at afsætte olie, der er resultatet af en sådan genraffinering. Såfremt regenerering af olieaffald blev tillagt større prioritet, kunne det tilskynde virksomhederne til at foretage uhensigtsmæssige investeringer, f.eks. med henblik på at forøge den bestående kapacitet til fremstilling af basisolier, selv om der ikke er den nødvendige efterspørgsel. Såfremt den prioritet, regenerering er tillagt, blev forstærket, ville dette medføre en ændring af markedsstrukturen til skade for de øvrige virksomheder på markedet, som f.eks. uafhængige virksomheder, der indsamler olieaffald, eller cementindustrien og andre virksomheder, som anvender olieaffald som brændsel.

23 For så vidt endelig angår organisatoriske hensyn har den tyske regering anført, at der i Tyskland kun er to virksomheder, som fremstiller basisolie ved regenerering af olieaffald, og at de pågældende virksomheder derfor kunne få en monopolstilling, såfremt regenerering blev prioriteret højere.

24 På denne baggrund er det efter regeringens opfattelse tvivlsomt, om regenerering retligt kan prioriteres højere. Det ville således være i strid med fællesskabsretten, såfremt olieaffald først skulle tilbydes virksomheder, der fremstiller basisolie. Endvidere ville frivillige aftaler om fordeling af olieaffald være i strid med kartelretlige bestemmelser. I øvrigt er de tilskud, der blev udbetalt til regenerering af olieaffald til basisolier, blevet ophævet, og forbundsregeringen ønsker ikke at genindføre dem, idet de er til skade for andre virksomheder og udgør støtte, som i henhold til traktaten er forbudt. Eftersom smøremidler ikke i Tyskland er belagt med særlige afgifter, kan der endvidere ikke gribes ind til fordel for regenerering derved, at der her ydes fiskale fordele. Endelig vil Forbundsrådet afvise af godkende afgifter på olieaffald, der forbrændes, idet en sådan afgift alene ville forhøje omkostningerne for de virksomheder, som f.eks. cementvirksomheder, der anvender olieaffald som brændsel, uden at olieaffaldet herved ville blive styret hen imod regenereringsvirksomheder. Den tyske regering har i den forbindelse anført, at i henhold til Rådets beslutning 97/425/EF af 30. juni 1997 om bemyndigelse af medlemsstaterne til fortsat at anvende de gældende punktafgiftsnedsættelser eller -fritagelser for visse typer mineralolie, når disse benyttes til

særlige formål, i overensstemmelse med proceduren i direktiv 92/81/EØF (EFT L 182, s. 22), blev det tilladt Forbundsrepublikken Tyskland fortsat at anvende en punktafgiftsfritagelse som fastsat i Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (EFT L 316, s. 12) for spildolie, der genanvendes som brændsel. Ifølge regeringen kan Kommissionen ikke forlange, at en medlemsstat skal gøre, hvad den i henhold til et rådsdirektiv er fritaget for.

25 Kommissionen har anført, at de bestemmelser, som ifølge Forbundsrepublikken Tyskland er en gennemførelse af direktiv 75/439, som ændret, fastlægger de nærmere vilkår for regenerering af olieaffald, men ikke på nogen måde prioriterer regenerering. Kommissionen har herved henvist til Forbundsrådets beslutning af 31. januar 1997, hvori den tyske regering opfordres til at »gennemføre direktiv 75/439/EØF, som tillægger behandlingen af olieaffald ved regenerering prioritet«.

26 For så vidt angår begrebet tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn i artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, er der ifølge Kommissionen tale om en undtagelsesbestemmelse, som derfor skal fortolkes snævert.

27 Ifølge Kommissionen har den tyske regering ikke godtgjort, at tekniske hensyn gør sig gældende, idet der for det første kunne tilvejebringes yderligere produktionskapacitet, såfremt Forbundsrepublikken Tyskland prioriterede regenerering af olieaffald, og endvidere kunne en anvendelse af andre tekniske fremgangsmåder ved regenereringen betyde, at de fremstillede produkter ville være i overensstemmelse med de tekniske krav og kunne imødekomme forbrugernes efterspørgsel.

28 Kommissionen har endvidere påpeget, at det økonomiske hensyn, den tyske regering har påberåbt sig, og som er en følge af, at regenerering ikke er rentabel, netop er, hvad der tilstræbes med direktiv 75/439, som ændret, idet regenerering søges fremmet.

29 For så vidt angår det forhold, at regenereringsvirksomhederne skulle opnå en monopolstilling, såfremt regenerering af olieaffald blev prioriteret, har Kommissionen anført, at en sådan situation næppe vil opstå, eftersom det forhold, at regenerering i økonomisk henseende bliver mere attraktiv, vil medføre, at nedgangen i antallet af regenereringsvirksomheder vil blive bragt til ophør. Endvidere er den forventede ændring af markedsstrukturen ikke et bestående organisatorisk hensyn.

30 Kommissionen har vanskeligt ved at se, på hvilken måde organisatoriske hensyn som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, er til hinder for, at de af Forbundsrepublikken Tyskland undersøgte forholdsregler kan træffes. Kommissionen har nærmere anført, at en »forpligtelse til at tilbyde« olieaffald til regenereringsvirksomheder ikke nødvendigvis er i strid med fællesskabsretten. Kommissionen har herved henvist til artikel 5, stk. 2, i direktiv 75/439, som ændret, hvorefter der kan indføres en sådan ordning, når de bl.a. i artikel 3 fastsatte mål ikke kan nås på anden vis. Kommissionen har understreget, at Forbundsrådets tilkendegivelse om ikke at ville indføre en punktafgift på olieaffald, der anvendes til brændsel, er resultatet af en politisk vurdering og ikke af et organisatorisk hensyn som omhandlet i artikel 3 i direktiv 75/439, som ændret. Ifølge Kommissionen kunne indførelsen af en sådan afgift give nye impulser til fremme af regenerering, ligesom forpligtelsen til at indføre en sådan afgift er fastsat i direktiv 92/81. Det er kun som en undtagelse, at Forbundsrepublikken Tyskland har fået tilladelse til at anvende en punktafgiftsfritagelse for spildolie, der anvendes som brændsel til opvarmning.

31 Kommissionen har i retsmødet også henvist til, at der i henhold til artikel 14 og 15 i direktiv 75/439, som ændret, udtrykkeligt er mulighed for at tildele de virksomheder, der foretager indsamling og/eller bortskaffelse, godtgørelser, som derfor ikke kan antages at være støtte, som er i strid med EF-traktatens artikel 92 (efter ændring nu artikel 87 EF).

32 Indledningsvis bemærkes, at gennemgangen af tysk lovgivning har vist, at det ikke i nogen af bestemmelserne udtrykkeligt er fastsat, at regenerering er prioriteret ved behandlingen af olieaffald.

33 Som den tyske regering har anført, fremgår det af fast retspraksis, at det for gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige ved lov eller administrativt fastsatte specialregler, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde (jf. bl.a. dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, præmis 6).

34 Selv om de bestemmelser, der ifølge den tyske regering er en gennemførelse af direktiv 75/439, som ændret, udgør en retlig ramme, som i kraft af en ordning med indsamling af olieaffald og en forpligtelse til at holde olie, der kan recirkuleres, adskilt fra andre former for olie, fastlægger de nærmere vilkår for regenerering af olieaffald og vidner om, at denne form for behandling er tillagt større betydning, fremgår det imidlertid ikke, at den pågældende form for behandling prioriteres i forhold til andre former for behandling, hverken gennem bindende eller ansporende bestemmelser.

35 Det må i den forbindelse bemærkes, at et af hovedformålene med direktiv 87/101 var at prioritere regenerering af olieaffald. Dette formål, som er udtrykt i anden betragtning til direktivet, begrundes med, at regenerering er den mest rationelle nyttiggørelse af olieaffald i betragtning af de energibesparelser, der kan opnås herved.

36 Såfremt der i en medlemsstat gør sig tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn gældende, der er til hinder for, at regenerering prioriteres, udløses den i artikel 3, stk. 2, i direktiv 75/439, som ændret, subsidiære forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at forbrænding af olieaffald sker efter nærmere, miljømæssigt forsvarlige regler i overensstemmelse med bestemmelserne i det nævnte direktiv. Denne forpligtelse er igen betinget af, »at en sådan forbrænding er muligt ud fra et teknisk, økonomiske og organisatorisk synspunkt«, jf. artikel 3, stk. 2, in fine.

37 Kun såfremt der, som følge af de hensyn, der er nævnt i artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 75/439, som ændret, hverken foretages regenerering eller forbrænding af olieaffald, gælder der for medlemsstaterne den mere subsidiære forpligtelse, der er anført i samme artikels stk. 3, nemlig til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre affaldets destruktion uden skadelige virkninger eller kontrolleret bevaring eller deponering.

38 For så vidt angår de »tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn«, der omhandles i artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, må det fastslås, at udtrykket er en del af en bestemmelse, som angiver en samlet forpligtelse, der pålægges medlemsstaterne, og at den derfor ikke skal fortolkes snævert, således som Kommissionen har foreslået.

39 Det fremgår således af artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, at fællesskabslovgiver med henvisningen til »tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn« ikke har villet fastsætte undtagelser, der kun omfatter en generel gennemførelsesbestemmelse, men definere anvendelsesområdet og indholdet af en positiv forpligtelse til at prioritere regenerering af olieaffald.

40 I modsætning til, hvad den tyske regering har anført, kan definitionen af disse hensyn ikke henhøre under medlemsstaternes enekompetence. Ud over, at det ville være i strid med princippet om, at fællesskabsretten skal fortolkes og anvendes ensartet, såfremt fortolkningen alene tilkom medlemsstaterne, ville dette også medføre, at kravet om, at regenereringen skal være forenelig med tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn, ville blive en betingelse, hvis overholdelse helt og holdent ville afhænge af den pågældende medlemsstats gode vilje, således at den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaten, ville blive indholdsløs.

41 Bestemmelsen vedrørende tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn skal derfor fortolkes i relation til de øvrige bestemmelser i direktiv 75/439, som ændret, ud fra hensynet til, at det tillægges gennemslagskraft som helhed.

42 Bestemmelsen må således opfattes som et udtryk for proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at medlemsstaterne er forpligtet til at træffe passende foranstaltninger, som står i rimeligt forhold til det formål, som er, at behandlingen af olieaffald ved regenerering prioriteres, i den forstand, at grænsen for den positive forpligtelse er, at tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, gør sig gældende.

43 Såfremt det antoges, således som den tyske regering gør det, at de bestående tekniske, økonomiske og organisatoriske forhold i en medlemsstat nødvendigvis er hensyn, som er til hinder for, at der træffes de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, ville det være ensbetydende med, at den nævnte bestemmelse mistede sin gennemslagskraft, eftersom den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne, ville være begrænset til, at status quo skulle opretholdes, og bestemmelsen ville således ikke pålægge dem en reel forpligtelse.

44 I den foreliggende sag må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har truffet nogen konkrete foranstaltninger med henblik på at sikre, at regenerering af olieaffald prioriteres, og at den under sagen blot har henvist til sin egen definition af begrebet hensyn og til de eksisterende forhold i Tyskland i et forsøg på at begrunde, hvorfor der overhovedet ikke er truffet foranstaltninger til gennemførelse af artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret.

45 Tværtimod er forholdet det, at der ganske vist fandtes en ansporende foranstaltning i form af, at der blev udbetalt en godtgørelse til fremme af regenerering, hvilket principielt var i overensstemmelse med artikel 14 i direktiv 75/439, som ændret, men godtgørelsen er for nylig blevet ophævet ved lov.

46 Ligeledes har Forbundsrepublikken Tyskland valgt fortsat at fritage spildolie, der genanvendes som brændsel, for punktafgift på mineralolie og herved fremme forbrænding af den pågældende form for olie, hvilket er i strid med formålet med direktiv 75/439, som ændret, selv om dette produkt i henhold til den generelle

ramme for direktiv 92/81 kan pålægges afgift, og en specifik afgiftspålæggelse ligeledes principielt er tilladt i henhold til artikel 15 i direktiv 75/439, som ændret.

47 Det må i den forbindelse præciseres, at muligheden for fortsat at anvende en punktafgiftsfritagelse for olieaffald bestemt til forbrænding, hvilket blev godkendt ved Rådets beslutning af 30. juni 1997, ikke medfører, at fiskale bestemmelser, som Forbundsrepublikken Tyskland kunne have vedtaget for at efterkomme sin forpligtelse til at gennemføre artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, ikke kan tages i betragtning.

48 Selv om det ikke tilkommer Domstolen at træffe afgørelse om, hvilke foranstaltninger en medlemsstat burde have truffet med henblik på at gennemføre artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, tilkommer det den derimod som led i undersøgelsen af, om der gør sig hensyn som omhandlet i den nævnte artikel gældende, at tage stilling til, om der kunne træffes foranstaltninger, hvorved regenerering af olieaffald prioriteres, og som opfylder kriteriet om, at de skal være mulige ud fra et teknisk, økonomisk og organisatorisk synspunkt.

49 Det kan i den forbindelse blot fastslås, at der var en række foranstaltninger, der kunne bidrage til at nå det mål, at regenerering af olieaffald blev prioriteret, og som ud fra et teknisk, økonomisk og organisatorisk synspunkt kunne vedtages, men at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har truffet nogen af de pågældende foranstaltninger, men tværtimod ophørt med at anvende en af dem og ikke på anden passende vis har forsøgt at nå det mål, der forfølges med direktiv 75/439, som ændret.

50 Det må herefter fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 75/439, som ændret, idet den

ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at prioritere regenerering af olieaffald, selv om dette var muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn.

Sagens omkostninger

51 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt en sådan påstand, og Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 75/439/EØF af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald, som ændret ved Rådets direktiv 87/101/EØF af 22. december 1986, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger**

med henblik på at prioritere regenerering af olieaffald, selv om dette var muligt ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn.

2) **Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. september 1999.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Femte Afdeling