1. Inden for rammerne af det ved EØF-traktatens artikel 177 fastsatte retslige samarbejde er det de nationale domstole og ikke Domstolen, der fortolker de nationale regler, selv om de nationale domstole ifølge fast praksis, når bestemmelser i en national lov særlig er vedtaget til gennemførelse af et fællesskabsdirektiv, er forpligtet til at fortolke national ret i lyset af dettes ordlyd og formål.

2. Direktiv 75/439 om bortskaffelse af olieaffald er til hinder for nationale regler om fastsættelse af en ordning for indsamling og bortskaffelse af olieaffald til fordel for de virksomheder, administrationen godkender til i særlige zoner at varetage disse opgaver, når disse regler faktisk kun giver mulighed for at godkende indenlandske virksomheder.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-37/92 *

I — Direktiv 75/439

1. I tredje betragtning til Rådets ovennævnte direktiv 75/439/EØF, som affattet på det for hovedsagen relevante tidspunkt, anføres det, at al lovgivning om bortskaffelse af olieaffald som et af sine vigtigste mål bør have beskyttelse af miljøet, og i syvende betragtning, at behandlingssystemet for olieaffald hverken må hæmme samhandelen inden for Fællesskabet eller påvirke konkurrencevilkårene.

* Processprog: fransk.

2. Direktivets artikel 2, 3 og 4 bestemmer, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre indsamling og bortskaffelse af olieaffald uden skadelige virkninger, idet bortskaffelsen så vidt muligt skal ske ved genanvendelse. Artikel 5 bestemmer: »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«. I artikel 6, stk. 1, bestemmes endvidere: »... alle virksomheder, som bortskaffer olieaffald, bør opnå tilladelse.«

II — De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

3. J. Vanacker og A. Lesage, Belgien, stod ved Tribunal correctionnel de Laon, Frankrig, tiltalt for i løbet af 1985, jf. artikel 2, stk. 2, i den franske lov 75-633 af 15. juli 1975, at have bortskaffet, det vil sige indsamlet og transporteret, olieaffald på fransk område uden den i denne lovs artikel 9 og artikel 10 krævede godkendelse. Dette forhold er strafbart i medfør af lovens artikel 24-5° samt dekret nr. 79-981 af 21. november 1979 om indsamling og genanvendelse af olieaffald (JORF af 23.11.1979, s. 2900).

4. Tribunal correctionnel frifandt de tiltalte ved dom af 7. maj 1987. Anklagemyndigheden og Baudoux combustibles SA, der var indtrådt i sagen som borgerlig part, appellerede denne afgørelse til Cour d'appel d'Amiens, der ved dom af 30. januar 1989 stadfæstede underinstansens dom.

5. Baudoux combustibles SA indbragte herefter sagen for Cour de cassation, som ved dom af 7. november 1990 ophævede Cour d'appel d'Amiens' dom og henviste sagen til Cour d'appel de Douai. Denne ret fandt det »under henvisning til den af Tribunal correctionnel de Laon afsagte dom tilstrækkeligt begrundet« at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan de franske retsregler — som på fransk område har indført en ordning for indsam-

ling 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?«

6. Den af Cour d'appel afsagte dom blev registreret på Domstolens justitskontor den 13. februar 1992.

III — Skriftlig forhandling

7. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 18. maj 1992 indgivet skriftlige indlæg af den franske regering ved P. Pouzoulet og H. Duchêne, som befuldmægtigede, og den 12. maj 1992 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og V. Melgar, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

8. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet den franske regering og Kommissionen om at besvare to spørgsmål skriftligt.

IV — Skriftlige indlæg for Domstolen

Den franske regerings indlæg

9. Den franske regering har for det første anført, at de franske regler om olieaffald skal vurderes på grundlag af EØF-traktatens artikel 34 og 59, som indeholder forbud henholdsvis mod udførselsrestriktioner mellem medlemsstaterne og mod restriktioner, der

hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, og at disse regler for nærværende er genstand for en klage fra Kommissionen (klage P/89/552 rettet til den franske regering den 3.1.1992).

10. Den franske regering har til gennemførelse af Rådets ovennævnte direktiv 75/439 udstedt dekret nr. 79-981 af 21. november 1979 samt to bekendtgørelser af samme dato til gennemførelse af dekretet (JORF af 23.11.1979, s. 2901 og s. 2903). Ifølge disse bestemmelser, som udgør de franske retsregler på området, inddeles det franske område i zoner, og der indføres et system for meddelelse af tilladelse både til virksomheder, der indsamler olieaffald, og til virksomheder, der har til opgave at bortskaffe affaldet.

11. Ordningen har været genstand for Domstolens domme af 10. marts 1983 (sag 172/82, Inter-Huiles, Sml. s. 555), af 9. februar 1984 (sag 295/82, Groupement intérêt économique »Rhône-Alpes Huiles«, Sml. s. 575) og af 7. februar 1985 (sag 173/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 491). Domstolen har i disse domme fastslået, at de franske bestemmelser indeholder et stiltiende forbud mod eksport af olieaffald til Fællesskabets øvrige medlemsstater, idet der ikke er fastsat undtagelsesbestemmelser vedrørende videresalg til indsamlings- eller bortskaffelsesvirksomheder i andre medlemsstater, som er i besiddelse af den i artikel 6 i direktiv 75/439 omhandlede tilladelse.

12. Som følge af disse domme blev dekret nr. 79-981 ændret ved artikel 1 i dekret nr. 89-192 af 24. marts 1989, som gav indehaverne af olieaffald flere forskellige muligheder.

13. Indehaveren kan således

— opbevare olieaffaldet og selv sørge for bortskaffelse, hvis han opnår godkendelse

— stille olieaffaldet til rådighed for en bortskaffelsesvirksomhed, der er godkendt i Frankrig eller i en anden medlemsstat, jf. direktiv 75/439

— stille olieaffaldet til rådighed for en indsamlingsvirksomhed, der skal være godkendt i overensstemmelse med artikel 4 i dekret nr. 79-981.

14. Den franske regering erkender, at det netop er dette sidste punkt, der rejser spørgsmålet om fortolkning af traktatens artikel 34 og 59, og som har givet anledning til indvendinger fra Kommissionen med den begrundelse, at betingelserne for udstedelse af godkendelse er alt for strenge og derfor udgør en hindring for eksport og for fri udveksling af tjenesteydelser for de virksomheder, der indsamler olieaffald, og som allerede er godkendt i en anden medlemsstat.

15. Den franske regering har gjort gældende, at betingelserne for udstedelse af den pågældende godkendelse er fastsat i bekendtgørelse af 21. november 1989 (JORF af 5.12.1989) og i et cirkulære af 5. december 1989. Udstedelsen af en godkendelse skal ske på grundlag af en fremstilling af sagen og vedtagelse af visse forpligtelser.

16. Den første betingelse for en godkendelse er hensynet til miljøet. De forhold, der anføres i indsamlingsvirksomhedens anmodning om udstedelse af godkendelse, vedrører især virksomhedens forpligtelse til i det særlige område inden for 14 dage at indsamle alle de partier olieaffald på over 200 l, som den tilbydes. Indsamlingsvirksomheden skal ligeledes foretage en dobbelt prøveudtagning ved hver afhentning for at undersøge den eventuelle tilstedeværelse af polychlordifenyl. Ud over de forpligtelser, som ansøgeren påtager sig, skal der ligeledes gives oplysning om virksomhedens erfaringer, især om de tekniske midler til indsamling og oplagring af olieaffald. Betingelserne for at ansøge om godkendelse og behandlingen af de indgåede ansøgninger udelukker diskrimination på grundlag af virksomhedens nationalitet, og afslag skal begrundes.

17. Ifølge den franske regering kan kun én betingelse muligvis udgøre en hindring såvel for den aktivitet, indsamlingsvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, udøver, som for eksporten, nemlig kravet om, at indsamlingsvirksomheden i hver af de zoner, hvor den er godkendt, skal råde over en klart defineret lagerkapacitet. En indsamlingsvirksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, råder ikke nødvendigvis over en sådan lagerkapacitet i den zone, for hvilken den anmoder om godkendelse. Ifølge den franske regering vil der inden længe blive indført en bestemmelse om, at denne lagerkapacitet kan befinde sig på en anden medlemsstats område.

18. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for udstedelse af godkendelse er forenelige med traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser, har den franske regering under henvisning til Domstolens praksis anført, at disse betingelser kan begrundes i beskyttelsen af den almene interesse, nemlig beskyttelsen af miljøet, ligesom de er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (dom af 26.2.1991, sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659).

19. De franske myndigheder har anført, at ansøgere, som allerede er blevet godkendt i en anden medlemsstat, opfylder kravet om erfaring i virksomheden og navnlig kravet om de tekniske midler til indsamling og oplagring af olieaffald.

Kommissionens indlæg

20. Kommissionen har anført, at direktiv 75/439, som ændret ved Rådets direktiv 87/101 af 22. december 1986 (EFT L 42, s. 43), blev udstedt med hjemmel i traktatens artikel 100 og artikel 235 med et dobbelt formål, nemlig dels en tilnærmelse mellem de nationale lovgivninger på området for at undgå konkurrenceforvridning og hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne, og dels en beskyttelse af miljøet.

21. De for sagen relevante bestemmelser er direktivets ovenfor nævnte artikel 5 og 6. Ved direktiv 87/101 blev der til artikel 5 føjet et stk. 4, hvorefter, »... alle virksomheder, som indsamler olieaffald, [skal] foretage registrering hos og være underkastet passende kontrol af de kompetente nationale myndigheder, herunder eventuelt en ordning med udstedelse af tilladelse«. Disse bestemmelser forpligter således medlemsstaterne til på den ene side at registrere de virksomheder, der indsamler olieaffald, og lade dem kontrollere på passende måde af de kompetente nationale myndigheder og, på den anden side at stille krav om, at alle bortskaffelsesvirksomheder skal være i besiddelse af en særlig tilladelse.

22. Med hensyn til en ordning, som den her foreliggende, for indsamling og bortskaffelse af olieaffald til fordel for de virksomheder, administrationen har godkendt i særlige zoner, har Kommissionen henvist til den føromtalte retspraksis, ifølge hvilken de franske myndigheder har ændret en række bestemmelser i dekret nr. 79-981. I henhold til disse bestemmelser skal en fysisk eller juridisk person, der allerede er godkendt i en anden medlemsstat end Frankrig, for at kunne foretage indsamling af olieaffald i Frankrig og transportere det til sin hjemstat, søge de franske myndigheder om godkendelse til et særligt geografisk område.

23. Efter Kommissionens opfattelse, har de pågældende bestemmelser den — eventuelt utilsigtede — virkning, at de begrænser eksporten af olieaffald til de andre medlemsstater.

24. Kravet om endnu en godkendelse, når de interesserede erhvervsdrivende allerede er godkendt af en anden medlemsstat, er uforeneligt med direktiv 75/439, som harmoniserer betingelserne for indsamling og bortskaffelse af olieaffald, udstedelse af godkendelse,

kontrolordninger for de virksomheder, der bortskaffer og indsamler olieaffald på en måde, der sikrer beskyttelsen af miljøet, de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser.

25. Det forhold, at en virksomhed således to gange skal ansøge om tilladelse, må anses for en foranstaltning svarende til en kvantitativ begrænsning af eksporten. En sådan ordning, der har en negativ virkning for de erhvervsdrivende i de andre medlemsstater, og som under alle omstændigheder især tilgodeser de indenlandske virksomheder og det indenlandske marked, må antages at udgøre forskelsbehandling.

26. Det er Kommissionens opfattelse, at de begrænsninger, som de franske bestemmelser medfører, ikke kan begrundes i traktatens artikel 36, idet der ved direktiv 75/439 er sket en harmonisering på området og afstukket visse rammer, inden for hvilke der skal gennemføres passende kontrol og træffes de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger. Disse begrænsninger kan heller ikke begrundes i afgørende miljøhensyn, da de foranstaltninger, som de franske retsregler medfører, indebærer en forskelsbehandling.

27. Yderligere går foranstaltningerne langt videre end det i direktivet fastsatte mål, eftersom beskyttelse af miljøet og en hensigtsmæssig indsamling af olieaffaldet vil kunne sikres i tilstrækkelig grad såvel af en indsamlingsvirksomhed godkendt af de franske myndigheder som af en indsamlingsvirksomhed godkendt af myndighederne i en anden medlemsstat.

28. Kommissionen har herefter foreslået Domstolen at besvare den nationale domstols spørgsmål således, at traktatens artikel 34 skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en indsamlingsvirksomhed, der er godkendt i en anden medlemsstat, og som ønsker at indsamle olieaffald med henblik på eksport, skal være i besiddelse af en ny godkendelse, der meddeles af indsamlingsstedets nationale myndigheder.

V — Besvarelse af spørgsmål fra Domstolen

29. Domstolen har anmodet den franske regering og Kommissionen om at besvare følgende to spørgsmål skriftligt:

»Hvordan skal direktiv 75/439 i den i 1985 gældende udgave fortolkes med henblik på besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt direktivet er til hinder for nationale retsregler som dem, der var gældende i Frankrig i 1985?

Hvilken betydning for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål har ændringen af direktiv 75/439 efter 1985 for den udvikling, de franske lovbestemmelser på dette område efter denne dato har gennemgået?«

30. *Den franske regerings* svar på det første spørgsmål går ud på, at det er bestemmelserne i artikel 5 og 6 i direktiv 75/439, der er relevante for en stillingtagen til den franske lovgivning. De ændringer, der blev indføjet ved Rådets direktiv 87/101, er uden større betydning for disse to artikler, som de blot uddyber nærmere, idet det herved udtrykkeligt bestemmes, at det er muligt for medlemsstaterne at anvende en ordning med udstedelse af tilladelse til indsamlingsvirksomhederne, mens medlemsstaterne i henhold til teksten fra 1975 kun var forpligtet til at træffe de »nødvendige foranstaltninger«, for at indsamling kunne foretages.

31. Den franske lovgivning (dekret nr. 79-981 af 21.11.1979 om genanvendelse af olieaffald) indeholdt fra starten et krav om udstedelse af godkendelse til indsamling af olieaffald.

32. Visse bestemmelser i dette dekret blev, som følge af Domstolens ovennævnte dom af 9. februar 1984 (Rhône-Alpes Huiles, 295/82), ændret ved dekret nr. 85-387 af 29. marts 1985. I artikel 2 heri bestemmes:

»Artikel 3 i ovennævnte dekret af 21. november 1979 affattes således:

Artikel 3 — Indehavere af olieaffald skal:

— enten stille olieaffaldet til rådighed for en godkendt indsamlingsvirksomhed, jf. dekretets artikel 4

— eller selv sørge for transport af olieaffaldet og direkte stille det til rådighed for en

bortskaffelsesvirksomhed, der enten har opnået godkendelse i henhold til dekretets artikel 8 eller er i besiddelse af en tilladelse, der er meddelt i en anden EF-medlemsstat, jf. artikel 6 i Rådets direktiv 75/439 ...«

33. De i Frankrig på det for hovedsagen relevante tidspunkt gældende regler var altså tjenlige for det i direktiv 75/439 fastsatte mål, idet de indeholdt bestemmelser, der var nødvendige for at sikre indsamling og bortskaffelse af olieaffald uden skadelige virkninger.

34. Med hensyn til det andet spørgsmål har den franske regering anført, at Rådet ved direktiv 87/101 har opretholdt muligheden for, at medlemsstaterne kan træffe særlige foranstaltninger for at organisere indsamlingen af olieaffald, og fremhævet, at indsamlingsvirksomhederne skal registreres og på passende måde kontrolleres af de kompetente nationale myndigheder, herunder eventuelt være underkastet en ordning med udstedelse af tilladelse. For så vidt angår besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål har direktiv 87/101 således uddybet direktiv 75/439 uden at ændre opbygningen.

35. De franske regler om olieaffald er siden 1985 blevet ændret ved dekret nr. 89-192 af 24. marts 1989 og dekret nr. 89-648 af 31. august 1989. Sidstnævnte dekret inddeler selve Frankrig i geografiske områder, mens artikel 1 i dekret nr. 89-192 af 24. marts 1989, der omhandler genanvendelse af olieaffald, bestemmer:

»Artikel 3 i ovennævnte dekret af 21. november 1979 affattes således:

Artikel 3 — Indehavere af olieaffald skal:

— enten stille olieaffaldet til rådighed for en godkendt indsamlingsvirksomhed, jf. dekretets artikel 4

— eller selv sørge for transport af olieaffaldet med henblik på at levere det til virksomheder, som lovligt indsamler olieaffald i en anden medlemsstat, jf. fællesskabsbestemmelserne ... eller direkte stille det til rådighed for en bortskaffelsesvirksomhed, der enten har opnået godkendelse i henhold til dekretets artikel 8 eller er i besiddelse af en tilladelse, der er meddelt i en anden medlemsstat ...«

36. *Kommissionen*, der er klar over, at ændringen af direktiv 75/439, der er foretaget efter det for hovedsagen relevante tidspunkt, er uden betydning for fortolkningen af de på det relevante tidspunkt gældende bestemmelser, har fremhævet, at dens påstande er de samme, uanset om det drejer sig om det oprindelige eller det ændrede direktiv.

37. Med hensyn til fortolkningen af det omhandlede direktiv som affattet i 1985 har Kommissionen gjort gældende, at direktivet som følge af første, tredje og syvende betragtning har et dobbelt formål: Dels skal det sikre beskyttelsen af miljøet, dels skal det på fællesskabsniveau sikre indførelsen af en ordning, der ikke hindrer samhandelen inden for Fællesskabet, og som ikke påvirker konkurrencevilkårene.

38. Hvad angår eneretten til indsamling af olieaffald for de virksomheder, administrationen godkender til i særlige zoner at varetage disse opgaver, henviser Kommissionen til direktivets artikel 5 samt til Domstolens domme i ovennævnte sager 172/82, 295/82 og 240/83. Det følger af disse domme, at en ordning med eneret for visse virksomheder, som fører til en begrænsning af samhandelen inden for Fællesskabet, er i strid med det i direktivet fastsatte mål og med traktatens artikel 34.

39. Med hensyn til godkendelsesordningen, som de virksomheder, der indsamler olieaffald, er underkastet, har Kommissionen anført, at direktiv 75/439 i den på tidspunktet for hovedsagen relevante affattelse ikke indeholder et krav om, at medlemsstaterne skal godkende indsamlingsvirksomhederne. Disse virksomheder skal alene opfylde de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 10.

40. Da medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 2 skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre indsamling og bortskaffelse af olieaffald uden skadelige virkninger, skal de iværksætte et fornuftigt, effektivt system til behandling af affaldet, således at miljøet beskyttes samtidig med, at den frie samhandel mellem medlemsstaterne sikres. En ordning med forudgående godkendelse af indsamlingsvirksomhederne i en særlig zone kan dog kun accepteres på betingelse af, at den ikke hindrer samhandelen mellem medlemsstaterne.

41. Kommissionen har under henvisning til direktivet anført, at det franske system, der var gældende i 1985, havde til formål eller til følge, at det hindrede eksporten og sikrede de indenlandske virksomheder en særlig fordel, eftersom bortskaffelsesvirksomhederne, der var godkendt i en anden medlemsstat, ikke havde mulighed for at iværksætte et system til indsamling af olieaffald hos de indehavere, der var etableret i Frankrig. Hertil krævedes en indsamlingsgodkendelse for hvert geografisk område, hvilket var udelukket ved det franske system, som var baseret på en eneret til indsamling for hvert område.

42. Kommissionen har herved henvist til artikel 3 i dekret nr. 79-981, som ændret ved ovennævnte dekret nr. 85-387, idet den gør gældende, at dette system ligeledes hindrer andre medlemsstaters indsamlingsvirksomheder, som arbejder lovligt i deres eget land, i, som mellemmænd, at udføre indsamling af dette affald med henblik på at aflevere det til en godkendt bortskaffelsesvirksomhed beliggende i en anden medlemsstat.

43. Under henvisning til formålet med direktivet, jf. Domstolens fortolkning (præmis 10 i ovennævnte Rhônes-Alpes Huiles-dom), har Kommissionen anført, at det er tilstrækkeligt, at indsamlingsvirksomheden udøver sit hverv lovligt eller er godkendt i en anden medlemsstat for som mellemmand at kunne indsamle olieaffald hos indehavere, der er beliggende i Frankrig, med henblik på at levere det til en godkendt bortskaffelsesvirksomhed i en anden medlemsstat.

44. Kravet i fransk ret om, at en indsamlingsvirksomhed skal være godkendt i Frankrig i overensstemmelse med artikel 4 i ovennævnte dekret, går videre, end hvad der ifølge harmoniseringsdirektivet anses for nødvendigt for beskyttelse af miljøet. Kommissionen fremhæver, at de franske myndigheder altid har mulighed for, ved ikke-diskriminerende national kontrol, at overvåge afviklingen af indsamlingen, også når den foretages af en indsamlingsvirksomhed, der er godkendt i henhold til direktivet.

C.N. Kakouris
Refererende dommer