SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIMONE ROZÈS VOM 12. JANUAR 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Vorabentscheidungsfrage, die Ihnen die Cour d'appel Lyon vorgelegt hat, wirft das Problem auf, ob die französischen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 75/439 des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung [2] mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Der Rechtsstreit vor dem innerstaatlichen Gericht sowie die vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen gründen sich im wesentlichen auf tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte, die Ihnen bekannt sind und über die Sie in der Ihnen vom Tribunal de grande instance Versailles vorgelegten Rechtssache „Inter-Huiles" bereits entschieden haben [3]. Da beide Vorabentscheidungsvorlagen den gleichen Gegenstand betreffen, beschränke ich mich darauf, nur die Besonderheiten der vorliegenden Klage zu untersuchen, wobei ich zunächst die tatsächlichen und dann die rechtlichen Gesichtspunkte, die neu sind, untersuchen werde.

I — Fragen tatsächlicher Art

Zum einen geht es um die eventuelle Ausdehnung Ihrer Entscheidung „Inter-Huiles" auf eine neue Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern und zum andern um die Berücksichtigung bestimmter technischer und wirtschaftlicher Faktoren.

1. In der früheren Rechtssache betraf die Vorabentscheidungsfrage nur die Unternehmen, „die Altöle abholen". Die Cour d'appel Lyon hat eine weitere Formulierung gewählt, die die „Besitzer" dieses Erzeugnisses einschließt.

Insoweit mag der Hinweis genügen, daß Sie in Ihrem Urteil in der Rechtssache 172/82 ausgeführt haben, daß

„die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über den freien Warenverkehr sowie die Richtlinie 75/439 des Rates ... es nicht gestatten, daß ein Mitgliedstaat in seinem Hoheitsgebiet das Abholen und Beseitigen von Altölen dergestalt regelt, daß die Ausfuhr zur Lieferung an ein in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenes Beseitigungs- oder Aufbereitungsunternehmen verboten ist" [4].

Diese Antwort bezieht sich allgemein auf die innerstaatliche Regelung der Sammlung und der Behandlung des betreffenden Produkts. Sie erlaubt mir aufgrund ihrer Allgemeinheit noch einmal festzustellen [5], daß die Eigenschaft des betreffenden Wirtschaftsteilnehmers ohne Auswirkung auf die Unvereinbarkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften ist, die ein solches Ausfuhrverbot aufrechterhalten.

2. Das Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage hat zum einen auf die Ergebnisse eines technischen Gutachtens, des Berichts „Intercomm", und zum andern auf die Art des innergemeinschaftlichen Altölhandels aufmerksam gemacht.

2.1. Der Bericht „Intercomm" wurde im Auftrag der Kommission erstellt und

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

2 — ABl. L 194, S. 31.

3 — Urteil vom 10. 3. 1983 in der Rechtssache 172/82, Slg. 1983, 555.

4 — Randnummer 16 der Entscheidungsgründe.

5 — Siehe meine Schlußanträge in der Rechtssache 172/82 unter II 2 Buchstabe b.

Ende 1980 vorgelegt. Im wesentlichen befürwortet er für die Altölbehandlung die Wiederverwendung anstelle der Verbrennung, und zwar aus ökologischen, energiepolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen.

Das Syndicat national stellt fest, daß die streitige französische Regelung insoweit mit diesen Empfehlungen übereinstimme; im übrigen verweist es auf die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie, je nachdem, ob sie der Verbrennung oder der Wiederaufbereitung Vorrang einräumten. Diese Erwägungen rechtfertigten insgesamt die von einem Mitgliedstaat beschlossenen Ausfuhrbeschränkungen, dem es um eine umweltfreundliche Behandlung des Erzeugnisses gehe.

Diese bereits im Urteil in der Rechtssache 172/82 vorgetragene Argumentation läuft unter anderem darauf hinaus, dem Umweltschutz den Vorrang vor dem freien Warenverkehr einzuräumen. In jener Rechtssache haben Sie ausgeführt, daß der Umweltschutz ein Exportverbot nicht rechtfertigen kann, da er durch die Anwendung der Richtlinie in jedem Mitgliedstaat in gleicher Weise gewährleistet ist [1]. Diese Antwort scheint mir ausreichend.

2.2. Es bleibt noch die Behauptung, die Ungleichheit der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in bezug auf die Behandlung von Altölen verursache gewisse wirtschaftliche Verzerrungen. Die von der Kommission auf Aufforderung des Gerichtshofes in der Rechtssache 172/82 vorgelegten Statistiken zeigen in der Tat, daß Frankreich der Hauptexporteur von Altölen in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist (mehr als 80 % der jährlichen innergemeinschaftlichen Ausfuhren). Die französische Regierung und das Syndicat national weisen auf den Widerspruch zwischen diesen Zahlen und den Beschränkungen hin, die die französische Regelung angeblich bewirke.

Trotz des Widerspruchs zwischen diesen Statistiken und dem Ausfuhrverbot aufgrund der französischen Regelung entfällt nicht die grundsätzliche Unvereinbarkeit dieser Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht. Ohne daß ihre tatsächlichen Wirkungen auf den innergemeinschaftlichen Altölhandel beurteilt zu werden brauchten, bleibt es bei ihrer Unvereinbarkeit, da der eigentliche Inhalt der nationalen Regelung über das Abholen und die Beseitigung unverändert fortbesteht und daher weiterhin logisch eine solche Beschränkung impliziert. Keine der hier vorgetragenen tatsächlichen Gesichtspunkte modifiziert also die Feststellungen in Ihrer Entscheidung in der Rechtssache 172/82.

II — Rechtliche Fragen

Hier geht es darum zu beurteilen, welchen Einfluß auf Ihre Entscheidung „Inter-Huiles" der Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen sowie eine französische Verwaltungsvorschrift zur Festlegung der Modalitäten der Altölausfuhr haben.

1. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie „über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft" [2] vorgelegt. Nach Artikel 2 dieser Richtlinie sind Altöle „gefährliche Abfälle", deren Verbrin-

1 — Randnummer 14 der Entscheidungsgründe des Urteils 172/82, a. a. O.

2 — ABl. C 53 vom 25. 2. 1983, S. 3.

gung folglich strengen Kontrollbestimmungen unterliegt.

Dieser Vorschlag ergänzt die Richtlinie 75/439, die nicht die Beförderungsbedingungen für Altöle regelt. Kann man sich insoweit auf diese Regelungslücke berufen, um das in den betreffenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften enthaltene Ausfuhrverbot zu rechtfertigen?

Diese Frage muß aus zwei Gründen verneint werden: Erstens ist sowohl in der Richtlinie 75/439 als auch in dem untersuchten Vorschlag für eine Richtlinie ausdrücklich der Grundsatz des freien Warenverkehrs verankert, dessen überragende Bedeutung in Ihrem Urteil in der Rechtssache 172/82 klar festgestellt worden ist; zweitens gewährleistet die Richtlinie 75/439 durch ihre Bestimmung, daß nur die *zugelassenen* Unternehmen in jedem Mitgliedstaat mit der Behandlung der Altöle betraut sind, den Schutz der Umwelt, gleich welcher Mitgliedstaat das Bestimmungsland für das betreffende Produkt ist [1].

Wenn auch die Art und Weise der grenzüberschreitenden Verbringung bis zum endgültigen Erlaß der Richtlinie durch das Recht des einzelnen Mitgliedstaats geregelt werden, müssen sie doch den Grundsatz der freien Ausfuhr dieses Erzeugnisses beachten. Dies scheint genau der Zweck der Dienstanweisung des französischen Wirtschafts- und Finanzministeriums zu sein.

2. Die Wirkung dieser am 26. Oktober 1982 an die Leiter der örtlichen französischen Zollämter gerichteten Dienstanweisung wirft schwierigere Probleme auf, die jedoch meines Erachtens nicht dazu führen, daß Sie Ihre Entscheidung „Inter-Huiles" zurücknehmen müssen.

Diese Anweisung regelt die zollamtliche Kontrolle der Ausfuhranträge für Altöle; danach muß der Exporteur eine Bescheinigung vorlegen, aus der hervorgeht, daß der endgültige Empfänger ein von den Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats zugelassenen Beseitigungsunternehmen ist. Die Dienstanweisung bestätigt nach Ansicht der französischen Regierung durch ihren Zweck die Vereinbarkeit der streitigen nationalen Regelung mit der Richtlinie 75/439.

Ich teile diesen Standpunkt nicht.

Zunächst beschränkt die Dienstanweisung die Ausfuhrmöglichkeit nur auf „Besitzer" und „zugelassene Abholunternehmen"; für die Beseitigungsunternehmen besteht somit weiterhin ein vollständiges Ausfuhrverbot [2].

Im übrigen ist diese Anweisung meines Erachtens allenfalls von sehr geringer rechtlicher Verbindlichkeit. Als einfache verwaltungsinterne Maßnahme, mit der die bestehende Regelung für die mit ihrer Anwendung befaßten Bediensteten ausgelegt werden soll, ist die Anweisung nicht veröffentlicht worden; außerdem hat sich die Verwaltung in der Anweisung ausdrücklich eine erneute Prüfung je nach den Umständen vorbehalten. Schließlich hat die französische Regierung auf eine Frage, die Sie ihr in der Rechtssache 172/82 gestellt hatten, das in der französischen Regelung der Sammlung und der Behandlung von Altölen enthaltene Ausfuhrverbot bestätigt, obwohl die Anweisung bereits mehr als einen Monat vor diesem Zeitpunkt ergangen war.

Die Dienstanweisung erfüllt daher sämtliche Merkmale jener Art von bloßer Verwaltungspraxis, „welche die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist" und die nicht „den Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des

1 — Artikel 6.

2 — Siehe meine Schlußanträge in der Rechtssache 172/82 unter III 2 Buchstabe d.

Rechtszustands ... gerecht wird, auf den die jeweilige Richtlinie ... abzielt" [1]. Diese Erfordernisse sind für die Rechtssicherheit der Bürger wesentlich, und zwar erst recht, wenn die betreffende Verwaltungspraxis den Verstoß gegen eine Richtlinie heilen soll, der durch nationale Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht erfolgt ist. Die Dienstanweisung kann daher angesichts der für sie charakteristischen Merkmale nicht das Ausfuhrverbot beseitigen, das logisch aus der betreffenden französischen Regelung folgt.

Keiner der hier untersuchten tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkte scheint mir daher geeignet, Sie zu veranlassen, Ihre im Urteil vom 10. März 1983 gegebene Antwort zu überdenken. Deshalb darf ich auf die Schlußanträge verweisen, die ich in jener Rechtssache vorgetragen habe, und Ihnen vorschlagen, als Antwort auf die Ihnen von der Cour d'appel Lyon vorgelegte Frage für Recht zu erkennen:

— Die Richtlinie 75/439 des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung kann nicht dahin verstanden werden, daß sie eine zu ihrer Durchführung erlassene nationale Regelung rechtfertigt, die die Wirkung hat, Altölausfuhren in andere Mitgliedstaaten zu untersagen.

1 — Randnummer 11 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 6. 5. 1980 in der Rechtssache 102/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473) und jüngst Randnummern 9 und 10 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 15. 3. 1983 in der Rechtssache 145/82 (Kommission/Italien, Slg. 1983, 711).