FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 12. JANUAR 1984 [1]

Høje Domstol.

Ifølge det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Cour d'appel de Lyon, skal Domstolen tage stilling til, om de administrativt fastsatte bestemmelser til gennemførelse i Frankrig af Rådets direktiv 75/439 af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald [2] er forenelige med fællesskabsretten.

Sagen for den nationale ret samt de indlæg, som er afgivet for Domstolen, støttes i det væsentlige på faktiske og retlige forhold, som Domstolen allerede har kendskab til, idet den har taget stilling hertil i »Inter-Huiles«-sagen [3], som er indbragt for Domstolen af Tribunal de Grande Instance de Versailles. Da genstanden for de to præjudicielle sager er identisk, skal jeg her kun gennemgå den foreliggende sags særlige omstændigheder, idet jeg successivt skal behandle de nye faktiske og retlige momenter.

I — Faktiske omstændigheder

Det drejer sig dels om eventuelt at udvide den ifølge »Inter-Huiles«-dommen trufne afgørelse til at omfatte en ny kategori af erhvervsdrivende, dels om at tage visse tekniske og økonomiske faktorer i betragtning.

1. I den tidligere sag vedrørte det præjudicielle spørgsmål alene »virksomheder, som indsamler olieaffald«. Cour d'appel de Lyon har udvidet spørgsmålet til ligeledes at omfatte »virksomheder, som opbevarer olieaffald«.

I den forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen i sag 172/82 udtalte følgende:

»fællesskabsreglerne om frie varebevægelser og Rådets direktiv 75/439 ... bemyndiger ikke en medlemsstat til på sit område at *tilrettelægge indsamlingen og bortskaffelsen af olieaffald* på en sådan måde, at det er forbudt at eksportere affaldet til en godkendt virksomhed i en anden medlemsstat, der bortskaffer affaldet eller genanvender det« [4].

Denne afgørelse vedrører generelt den nationale ordning for indsamling og behandling af det produkt, som var genstand for sagen. På grund af svarets generelle karakter er det muligt heraf at fastslå [5], at den pågældende erhvervsdrivendes status er uden betydning for, om de nationale regler, der opretholder et sådant eksportforbud, er forenelige med fællesskabsretten.

2. Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage har henledt Domstolens opmærksomhed dels på resultaterne af en teknisk forespørgsel, »Intercomm«-rapporten, dels på arten af samhandelen med olieaffald inden for Fællesskabet.

2.1. »Intercomm«-rapporten, som forelå ved udgangen af 1980, blev udfærdiget

1 — Oversat fra fransk.

2 — EFT L 194, s. 23.

3 — Dom af 10. 3. 1983, sag 172/82, Sml. 1983, s. 555.

4 — Præmis 16, min understregning.

5 — Jfr. mit forslag til afgørelse i sag 172/82, II, 2, b.

på Kommissionens foranledning. Rapporten anbefaler i hovedtræk en behandling af olieaffald ved genanvendelse, fortrinsvis ved forbrænding for at tilgodese økologiske, energimæssige, økonomiske og sociale hensyn.

Syndicat national har således fastslået, at der er overensstemmelse mellem de anfægtede franske regler og rapportens konklusion; Syndicat national har yderligere anført, at der er visse uoverensstemmelser mellem de nationale lovgivninger til gennemførelse af direktivet alt efter, om forbrænding eller regenerering prioriteres. Alle disse betragtninger begrunder de eksportrestriktioner, som indføres af en medlemsstat, der tilstræber at behandle produktet på en måde, som ikke medfører forurening.

Dette argument, som allerede er fremført i sag 172/82, indebærer bl.a., at miljøbeskyttelse prioriteres i forhold til frie varebevægelser. I den nævnte sag udtalte Domstolen imidlertid, at miljøbeskyttelsen, når den ved gennemførelsen af direktivet sikres ensartet i alle medlemsstater, ikke kan begrunde et eksportforbund [1]. Jeg mener, at dette svar er tilstrækkeligt.

2.2. Ikke desto mindre fremkalder uoverensstemmelsen mellem de nationale lovgivninger alt efter, hvorledes olieaffaldet behandles, visse skævheder i økonomisk henseende. Det fremgår nemlig af de statistiske oplysninger, som Kommissionen på Domstolens anmodning fremlagde i sag 172/82, at Frankrig er den største eksportør af olieaffald i Det europæiske økonomiske Fællesskab (mere end 80 % af den årlige eksport inden for Fællesskabet). Den franske regering og Syndicat national har fremhævet, at der består et modsætningsforhold mellem disse tal og de restriktioner, som er et resultat af de franske regler.

Skønt disse statistikker kan forekomme paradoksale, hvis de stilles over for eksportforbudet ifølge de nationale regler, kan de ikke ændre den omstændighed, at de pågældende regler principielt er uforenelige med fællesskabsretten. Uden at det er nødvendigt at tage stilling til reglernes faktiske indflydelse på samhandelen med olieaffald inden for Fællesskabet, må det antages, at uforeneligheden fortsat består, såfremt selve indholdet af de nationale regler om indsamling og bortskaffelse forbliver uændret, hvilket rent logisk indebærer, at restriktionen opretholdes. Ingen af de således fremstillede faktiske omstændigheder ændrer altså indholdet af Domstolens afgørelse i sag 172/82.

II — Retlige omstændigheder

Der skal her tages stilling til, i hvor høj grad Domstolens afgørelse i »Inter-Huiles«-sagen er påvirket dels af Kommissionens forslag til direktiv om grænseoverskridende transport af farligt affald, dels af en meddelelse fra de franske myndigheder om betingelserne for eksport af olieaffald.

1. Kommissionen har fremsat et forslag til et direktiv »om overvågning af og kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald inden for Fællesskabet« [2]. Ifølge direktivets artikel 2 defineres olieaffald som »farligt affald«, hvis

1 — Ovennævnte dom i sag 172/82, præmis 14.

2 — EFT C 53 af 25. 2. 1983, s. 3.

transport derfor er undergivet strenge kontrolforanstaltninger.

Dette forslag supplerer direktiv 75/439, hvori der nemlig ikke tages stilling til spørgsmålet om vilkårene for transport af olieaffald. Er det så muligt at anføre en sådan lakune til støtte for eksportforbudet, som er en følge af de anfægtede nationale regler?

Spørgsmålet skal i dobbelt forstand besvares benægtende. For det første stadfæster direktiv 75/439 såvel som direktivforslaget udtrykkeligt princippet om de frie varebevægelser, hvis afgørende betydning klart er fastslået i Domstolens dom i sag 172/82. For det andet sikrer direktivet ved at fastslå, at alene *autoriserede* virksomheder i den enkelte medlemsstat må behandle olieaffald, miljøbeskyttelsen uanset hvilken medlemsstat det pågældende produkt er bestemt for [1].

Selv om betingelserne for grænseoverskridende transport af olieaffald er underkastet bestemmelserne i den enkelte medlemsstat, indtil direktivforslaget endeligt vedtages, bør de altså respektere princippet om frie varebevægelser for dette produkt. Dette er tilsyneladende netop formålet med det cirkulære, som blev udsendt af det franske økonomi- og finansministerium.

2. Virkningen af dette cirkulære, som den 26. oktober 1982 blev tilstillet cheferne for det franske toldvæsens regionale afdelinger, rejser mere omtalelige problemer, som imidlertid ikke efter min opfattelse bør foranledige Domstolen til at ændre den i »Inter-Huiles«-sagen trufne afgørelse.

Cirkulæret fastlægger toldkontrollen med ansøgningerne om eksport af olieaffald; det pålægges eksportøren at fremlægge attest på, at den endelige modtager er en bortskaffelsesvirksomhed, som er autoriseret af myndighederne i modtagermedlemsstaten. Ifølge den franske regering bekræfter cirkulæret ved sit formål, at de anfægtede nationale regler er forenelige med direktiv 75/439.

Jeg kan ikke tilslutte mig dette synspunkt.

For det første forbeholdes retten til at eksportere ifølge cirkulæret alene »de virksomheder, der opbevarer olieaffald«, og de »autoriserede indsamlingsvirksomheder«; for så vidt angår bortskaffelsesvirksomhederne opretholdes eksportforbudet således fuldt ud [2].

I øvrigt mener jeg, at der kun kan tillægges dette cirkulære en særdeles relativ retsvirkning. Cirkulæret er ikke offentliggjort, da der alene er tale om en intern vejledning, hvis formål er at fortolke den eksisterende ordning over for de ansatte, som skal gennemføre den; yderligere understregede den kompetente myndighed udtrykkeligt i cirkulæret, at det alt efter omstændighederne kunne optages til fornyet overvejelse; i besvarelse af det af Domstolen stillede spørgsmål i sag 172/82 bekræftede den franske regering det eksportforbud, som den franske ordning for indsamling og behandling af olieaffald medførte, skønt cirkulæret var blevet udsendt over en måned tidligere.

Det cirkulære, som jeg her har gennemgået, har således alle de for en simpel forvaltningspraksis gældende karakteristika, idet det »ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, ... ikke er tilstrækkeligt kendt ..., og ikke opfylder

1 — Artikel 6.

2 — Jfr. mit forslag til afgørelse i sag 172/82, punkt III, 2., d).

»kravene om, at den retstilstand, som tilsigtes med direktiverne, skal være klar og sikker« [1]. Kravene er væsentlige for retssikkerheden, så meget mere som den anfægtede forvaltningspraksis tilsigter at afhjælpe den omstændighed, at et direktiv ved inkorporeringen i en medlemsstats lovgivning er blevet overtrådt. Som følge af cirkulærets særlige karakter kan det således ikke ophæve et eksportforbud, som rent logisk er en følge af de anfægtede franske regler.

Ingen af de her gennemgåede faktiske eller retlige omstændigheder er således efter min opfattelse af en sådan art, at Domstolen bør ændre den afgørelse, som blev truffet i dommen af 10. marts 1983. Derfor skal jeg tillade mig at henvise til det forslag til afgørelse, som jeg fremsatte i nævnte sag, idet jeg foreslår, at det af Cour d'Appel de Lyon forelagte spørgsmål besvares således:

— Rådets direktiv 75/439 af 16. juni 1975 om bortskaffelse af olieaffald kan ikke anses for at indeholde hjemmel til at fastsætte nationale gennemførelsesbestemmelser, som indebærer et forbud mod eksport af olieaffald til andre medlemsstater.

1 — Dom af 6. 5. 1980, Kommissionen mod Belgien, sag 102/79, præmis 11, Sml. 1980, s. 1473, og senere dom af 15. 3. 1983, Kommissionen mod Italien, sag 145/82, præmis 9 og 10, Sml 1983, s. 711.