CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS VAN 12 JANUARI 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De door de Cour d'appel te Lyon aan het Hof gestelde prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de bestuursrechtelijke bepalingen waarbij in Frankrijk uitvoering is gegeven aan richtlijn nr. 75/439 van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PB L 194 van 1975, blz. 31).

Het geding voor de nationale rechter en de bij het Hof ingediende opmerkingen hebben in hoofdzaak betrekking op omstandigheden, feitelijk en rechtens, die het Hof bekend zijn en waarover het zich reeds heeft uitgesproken in de zaak Inter-Huiles (arrest van 10. 3. 1983, zaak 172/82, Jurispr. 1983, blz. 555), aanhangig gemaakt door het Tribunal de grande instance te Versailles. Nu de twee prejudiciële procedures hetzelfde voorwerp hebben, zullen wij ons onderzoek beperken tot de bijzonderheden van het onderhavige verzoek en achtereenvolgens ingaan op de nieuwe feitelijke gegevens en rechtsaspecten.

I — Feitenkwesties

Twee vragen zijn aan de orde: de eventuele uitbreiding van 's Hofs uitspraak in de zaak Inter-Huiles tot een andere categorie van bedrijven, en de inaanmerkingneming van bepaalde technische en economische factoren.

1. In de vorige zaak had de prejudiciële vraag alleen betrekking op de „inzamelingsbedrijven voor afgewerkte olie". De Cour d'appel heeft gekozen voor een ruimere formulering, die mede de „houders" van dit produkt omvat.

In dit verband volstaat het erop te wijzen, dat het Hof in het arrest 172/82 (r.o. 16) heeft verklaard, dat

„de gemeenschapsvoorschriften betreffende het vrije verkeer van goederen en richtlijn nr. 75/439 van de Raad ... een Lid-Staat niet toestaan, *de inzameling en de verwijdering van afgewerkte olie* op zijn grondgebied zo in het richten dat de uitvoer naar een erkend verwijderings- of regeneratiebedrijf in een andere Lid-Staat is verboden" (wij cursiveren).

Dit antwoord ziet op de gehele nationale regeling betreffende de inzameling en de behandeling van het produkt en is zo algemeen dat wij nogmaals kunnen stellen (zoals in onze conclusie in zaak 172/82, sub II, 2, b), dat de vraag om welk soort bedrijf het gaat, irrelevant is voor de onverenigbaarheid van een nationale regeling die een dergelijk uitvoerverbod bevat.

2. Het Syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage (hierna: het Syndicat) heeft de aandacht van het Hof gevestigd op de conclusies van een deskundigenonderzoek, neergelegd in het rapport-Intercomm, en op de aard van de intracommunautaire handel in afgewerkte olie.

2.1. Het rapport-Intercomm is opgesteld op verzoek van de Commissie en

1 — Vertaald uit het Frans.

eind 1980 neergelegd. In dit document wordt in wezen de voorkeur gegeven aan hergebruik van afgewerkte olie boven verbranding, om redenen van milieubescherming en van energiepolitieke, economische en sociale aard.

Het Syndicat wijst erop, dat de Franse regeling in de lijn van deze aanbevelingen ligt en voorts dat de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale regelingen verschillen, naargelang de voorrang wordt gegeven aan verbranding of aan regeneratie. Een en ander zou de oplegging door een Lid-Staat van uitvoerbeperkingen met het doel een niet-vervuilende behandeling van het produkt te verzekeren, rechtvaardigen.

Dit betoog, dat reeds in zaak 172/82 is aangevoerd, komt erop neer dat de voorrang wordt gegeven aan de milieubescherming boven het vrije verkeer. In voornoemde zaak heeft het Hof overwogen, dat de bescherming van het milieu in elke Lid-Staat gelijkelijk was gewaarborgd door toepassing van de richtlijn en derhalve geen uitvoerverbod kon rechtvaardigen (r.o. 14). Dit lijkt ons een afdoend antwoord.

2.2. Blijft het betoog, dat de dispariteit van de nationale wettelijke regelingen, die een gevolg is van de verschillende opvattingen over de behandeling van afgewerkte olie, tot bepaalde economische distorsies leidt. Blijkens de in zaak 172/82 op verzoek van het Hof door de Commissie overgelegde statistieken is Frankrijk immers de belangrijkste exporteur van afgewerkte olie in de Europese Economische Gemeenschap (meer dan 80 % van de jaarlijkse intracommunautaire uitvoer). Volgens de Franse regering en het Syndicat spreken deze cijfers de bewering tegen, dat de Franse regeling restrictieve gevolgen zou hebben.

Ofschoon deze statistieken paradoxaal lijken wanneer men ze tegenover het uit de nationale regeling voortvloeiende uitvoerverbod stelt, nemen zij niet weg dat deze regeling in beginsel niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. Zolang het nationale stelsel van inzameling en verwijdering inhoudelijk niet wordt gewijzigd en dus onvermijdelijk verder tot een dergelijke beperking leidt, is het onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, zonder dat behoeft te worden onderzocht welke gevolgen het daadwerkelijk meebrengt voor de intracommunautaire handel in afgewerkte olie.

II — Rechtsvragen

Hier rijst de vraag, welke gevolgen voor 's Hofs uitspraak in de zaak Inter-Huiles zijn verbonden aan het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke afvalstoffen, en aan een nota van de Franse administratie, die de modaliteiten voor de uitvoer van afgewerkte olie vaststelt.

1. De Commissie heeft een voorstel ingediend voor een richtlijn „betreffende het toezicht op en de controle van het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke afvalstoffen binnen de Europese Gemeenschappen" (PB C 53 van 1983, blz. 3). Artikel 2 van deze richtlijn omschrijft afgewerkte olie als „gevaarlijk

afval", waarvan het verkeer derhalve aan een strenge controle wordt onderworpen.

Dit voorstel vormt een aanvulling op richtlijn nr. 75/439, die immers het vervoer van afgewerkte olie niet regelt. Kan in deze leemte een rechtvaardiging worden gevonden voor het uit de betrokken nationale regeling voortvloeiende uitvoerverbod?

Deze vraag moet om twee redenen ontkennend worden beantwoord: in de eerste plaats bevestigen richtlijn nr. 75/439 en voornoemd voorstel voor een richtlijn uitdrukkelijk het beginsel van het vrije verkeer, waarvan het fundamentele belang duidelijk is aangetoond in 's Hofs arrest 172/82; in de tweede plaats verzekert deze richtlijn, door in artikel 6 te bepalen dat alleen de ondernemingen *die een vergunning hebben verkregen,* in elke Lid-Staat met de behandeling van afgewerkte olie worden belast, de bescherming van het milieu, onverschillig voor welke Lid-Staat het betrokken produkt is bestemd.

Indien tot de definitieve vaststelling van de voorgestelde richtlijn het grensoverschrijdend verkeer van afgewerkte olie door het nationale recht van elke Lid-Staat wordt geregeld, moet die regeling het beginsel van vrije uitvoer van dit produkt eerbiedigen. Mijns inziens is dit juist het doel van de dienstnota van het Franse Ministerie van Economische Zaken en Financiën.

2. In verband met de gevolgen van deze nota, die op 26 oktober 1982 aan de Franse regionale douanediensten is toegezonden, rijzen neteliger problemen, die ons inziens voor het Hof echter geen reden mogen zijn om op zijn uitspraak in de zaak-Inter-Huiles terug te komen.

Bedoelde nota regelt de wijze waarop de douane de uitvoeraanvragen voor afgewerkte olie controleert; hij legt de exporteurs de verplichting op, een verklaring over te leggen waaruit blijkt dat de eindbestemming een door de autoriteiten van de Lid-Staat van bestemming erkend verwijderingsbedrijf is. Volgens de Franse regering bevestigt de nota, gezien zijn voorwerp, dat de betrokken nationale regeling verenigbaar is met richtlijn nr. 75/439.

Wij delen deze opvatting niet.

In de eerste plaats mag volgens de dienstnota alleen worden uitgevoerd door „houders" en „erkende inzamelingsbedrijven"; voor de verwijderingsbedrijven blijft het uitvoerverbod dus onverminderd gelden (zie onze conclusie in zaak 172/82, sub III, 2, d).

Voorts kan ons inziens aan deze nota slechts een uiterst betrekkelijke rechtskracht worden toegekend. Het gaat om een eenvoudige interne administratieve maatregel, die dient om de vigerende regeling ten behoeve van de met de toepassing daarvan belaste beambten uit te leggen, en als zodanig niet is gepubliceerd; bovendien heeft de administratie in die nota uitdrukkelijk verklaard, dat hij opnieuw zou worden onderzocht indien de omstandigheden zich wijzigden, tenslotte heeft de regering in antwoord op een haar door het Hof in zaak 172/72 gestelde vraag bevestigd, dat het Franse stelsel van inzameling en behandeling van afgewerkte olie een uitvoerverbod inhield, ofschoon de nota toen reeds een maand oud was.

Bedoelde dienstnota vertoont dus alle kenmerken van wat het Hof in zijn arresten van 6 mei 1980 (zaak 102/79, Commissie t. België, Jurispr. 1980, blz. 1473, r.o. 11) en 15 maart 1983 (zaak 145/83, Commissie t. Italië, Jurispr. 1983, blz. 711, r.o. 9-10) heeft genoemd „eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de ad-

ministratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven ..." en die niet voldoen „aan de eisen van duidelijkheid en zekerheid in de door de richtlijnen gewenste rechtssituatie". Deze eisen zijn essentieel voor de rechtszekerheid van de justitiabelen, te meer wanneer de betrokken administratieve praktijk wordt geacht de schending van een richtlijn door de nationale bepalingen waarbij zij in het interne recht is getransponeerd, te corrigeren. Gelet op zijn kenmerken, kan de dienstnota dus niet het uitvoerverbod opheffen dat onvermijdelijk uit de betrokken Franse regeling voortvloeit.

Bijgevolg kan ons inziens geen van de hiervoor onderzochte omstandigheden, feitelijk of rechtens, voor het Hof een grond zijn om het in zijn arrest van 10 maart 1983 gegeven antwoord in heroverweging te nemen. Daarom menen wij naar onze conclusie in die zaak te mogen verwijzen en geven wij het Hof in overweging, in antwoord op de vraag van de Cour d'appel te Lyon voor recht te verklaren:

— Richtlijn nr. 75/439 van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie, kan niet aldus worden begrepen, dat zij een wettiging vormt voor een ter harer uitvoering vastgestelde nationale regeling die tot gevolg heeft dat de uitvoer van afgewerkte olie naar de andere Lid-Staten wordt verboden.