ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIMONE ROZÈS ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 12 ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ 1984 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Το προδικαστικό ερώτημα που σας υπέβαλε το Cour d'appel της Λυών αφορά το αν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο, οι κανονιστικές διατάξεις που μεταφέρουν στο γαλλικό δίκαιο την οδηγία 75/439 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, «περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων» [2].

Η διαφορά που εκκρεμεί ενώπιον του εθνικού δικαστή καθώς και οι παρατηρήσεις που αναπτύχθηκαν ενώπιόν σας στηρίζονται κατ' ουσία σε πραγματικά και νομικά δεδομένα που σας είναι ήδη γνωστά και επί των οποίων έχετε αποφανθεί στην υπόθεση «Inter-Huiles» [3] κατόπιν παραπομπής του Tribunal de grande instance των Βερσαλλιών. Επειδή το αντικείμενο των δύο προδικαστικών παραπομπών είναι ίδιο, θα περιοριστώ στην εξέταση μόνο των ιδιομορφιών της παρούσας προσφυγής αναφερόμενη διαδοχικά στα νέα πραγματικά και νομικά στοιχεία.

I — Πραγματικά στοιχεία

Πρόκειται, αφενός μεν, για ενδεχόμενη επέκταση της αποφάσεως «Inter-Huiles» σε μία νέα κατηγορία επιχειρηματιών και, αφετέρου, για εκτίμηση ορισμένων τεχνικών και οικονομικών παραγόντων.

1. Στην προηγούμενη απόφαση το προδικαστικό ερώτημα αφορούσε μόνο τους «συλλέκτες χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων». Το Cour d'appel της Λυών προτίμησε μια ευρύτερη διατύπωση που περιλαμβάνει και τους «κατόχους» του εν λόγω προϊόντος.

Είναι αρκετό να αναφερθεί σχετικά ότι στην απόφαση 172/82 αποφανθήκατε ότι

«οι κοινοτικοί κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, καθώς και η οδηγία 75/439 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, δεν επιτρέπουν σε ένα κράτος μέλος να οργανώνει στο έδαφός του *το σύστημα συλλογής και διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων* κατά τρόπο που να απαγορεύονται οι εξαγωγές προς κάτοχο αδείας διαθέσεως ή αναγεννήσεως σε άλλο κράτος μέλος» [4].

Η απάντηση αυτή περιλαμβάνει σφαιρικά το εθνικό σύστημα συλλογής και επεξεργασίας του εν λόγω προϊόντος. Λόγω της γενικότητάς του μου δίνει τη δυνατότητα να επαναλάβω [5] ότι η ιδιότητα του ενδιαφερόμενου επιχειρηματία δεν επηρεάζει το ασυμβίβαστο της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία διατηρεί μια τέτοια απαγόρευση εξαγωγής.

2. Το Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage επέστησε την προσοχή, αφενός μεν επί των πορισμάτων μιας τεχνικής ερεύνης, της εκθέσεως Intercomm και, αφετέρου, επί της φύσεως των ενδοκοινοτικών συναλλαγών χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

2.1. Η έκθεση «Intercomm» συνετάγη μετά από αίτηση της Επιτροπής και υποβλήθηκε στο τέλος του 1980. Κατ'

1 — Μετάφραση από τα γαλλικά.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 77.

3 — Απόφαση της 10. 3. 1983, υπόθεση 172/82, Συλλογή 1983, σ. 566.

4 — Σκέψη 16, οι υπογραμμίσεις δικές μου.

5 — Βλέπε προτάσεις μου στην υπόθεση 172/82, II, 2, 6.

ουσία, το έγγραφο αυτό συνιστά επεξεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με ανακύκλωση, η οποία είναι προτιμότερη από την καύση για λόγους τόσο προστασίας του περιβάλλοντος και εξοικονομήσεως ενεργείας, όσο και για λόγους οικονομικούς και κοινωνικούς.

Το Syndicat national διαπιστώνει έτσι τη σύμπτωση μεταξύ της εν λόγω γαλλικής κανονιστικής ρυθμίσεως και των συστάσεων αυτών· υπογραμμίζει, εξάλλου, τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών που θεσπίστηκαν προς εφαρμογή της οδηγίας, ανάλογα με την προτεραιότητα που δίνουν στην καύση ή στην αναγέννηση. Οι σκέψεις αυτές δικαιολογούν τους εξαγωγικούς περιορισμούς που αποφάσισε ένα κράτος μέλος στην προσπάθειά του να διασφαλίσει επεξεργασία του προϊόντος που να μη μολύνει το περιβάλλον.

Το επιχείρημα αυτό, που υποστηρίχθηκε ήδη στην απόφαση 172/82 ευνοεί κυρίως την προστασία του περιβάλλοντος εις βάρος της ελεύθερης κυκλοφορίας. Στην υπόθεση, όμως, εκείνη είχατε κρίνει ότι η προστασία του περιβάλλοντος από τη στιγμή που έχει εξασφαλιστεί κατά ομοιόμορφο τρόπο σε όλα τα κράτη μέλη με την εφαρμογή της οδηγίας, δεν μπορεί να δικαιολογήσει απαγόρευση εξαγωγών [1]. Νομίζω ότι η απάντηση αυτή είναι αρκετή.

2.2. Ωστόσο, οι διαφορές των εθνικών νομοθεσιών, ανάλογα με τη μέθοδο που έχει επιλεγεί για την επεξεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, προκαλεί ορισμένες οικονομικές στρεβλώσεις. Από τα στατιστικά στοιχεία που προσκόμισε η Επιτροπή, κατόπιν αιτήσεως του Δικαστηρίου, στην υπόθεση 172/82, προκύπτει ότι η Γαλλία είναι ο κύριος εξαγωγέας χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (περισσότερες του 80 % των ετήσιων ενδοκοινοτικών εξαγωγών). Η γαλλική κυβέρνηση και το Syndicat national υπογραμμίζουν την αντίφαση μεταξύ των εν λόγω στοιχείων και των περιορισμών που θα προκαλούσε η γαλλική κανονιστική ρύθμιση.

Οι εν λόγω στατιστικές, παρά τον περίεργο χαρακτήρα τους αν τις συγκρίνει κανείς με την απαγόρευση των εξαγωγών που επιβάλλει η εθνική κανονιστική ρύθμιση, δεν αίρουν την αρχή του ασυμβιβάστου της εν λόγω ρυθμίσεως με το κοινοτικό δίκαιο. Χωρίς να υπάρχει λόγος να εκτιμηθούν οι πραγματικές τους επιπτώσεις στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, το ασυμβίβαστο υπάρχει από τη στιγμή που το ίδιο το περιεχόμενο του εθνικού συστήματος συλλογής και διαθέσεως παραμένει αμετάβλητο, συνεχίζοντας να προϋποθέτει, λογικά, μια τέτοια απαγόρευση. Κανένα λοιπόν από τα πραγματικά στοιχεία που υποβλήθηκαν δεν τροποποιεί το περιεχόμενο της αποφάσεώς σας 172/82.

II — Νομικά στοιχεία

Πρέπει να εκτιμηθεί στο σημείο αυτό, η επιρροή που άσκησαν στην απόφασή σας «Inter-Huiles», αφενός μεν, η πρόταση οδηγίας που υπέβαλε η Επιτροπή για το θέμα των διασυνοριακών μεταφορών επικίνδυνων απορριμμάτων και, αφετέρου, υπηρεσιακό σημείωμα της γαλλικής διοικήσεως που διευκρινίζει τον τρόπο με τον οποίο γίνεται η εξαγωγή των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

1. Η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση οδηγίας «σχετικής με την επίβλεψη και τον έλεγχο διασυνοριακών μεταφορών επικίνδυνων αποβλήτων εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητος» [2]. Το άρθρο 2 ορίζει τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια ως «επικίνδυνα

1 — Απόφαση 172/82, που προαναφέρθηκε, σκέψη 14.

2 — ΕΕ C 53 της 25. 2. 1983, σ. 3.

απόβλητα», η κυκλοφορία των οποίων υπόκειται, κατά συνέπεια, σε αυστηρό έλεγχο.

Η πρόταση αυτή έρχεται να συμπληρώσει την οδηγία 75/439 η οποία, πράγματι, δεν αντιμετωπίζει το ζήτημα των προϋποθέσεων μεταφοράς των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Θα μπορούσε όμως να προβληθεί το κενό αυτό για να δικαιολογηθεί η απαγόρευση εξαγωγής που επιβάλλει η εν λόγω εθνική κανονιστική ρύθμιση;

Η απάντηση είναι διπλά αρνητική: πρώτον, η οδηγία 75/439, όπως και η εξεταζόμενη πρόταση οδηγίας, καθιερώνουν ρητά την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, η υπεροχή της οποίας υπογραμμίστηκε σαφώς στην απόφασή σας 172/82· εξάλλου, η οδηγία αυτή, προβλέποντας ότι μόνο οι επιχειρήσεις που έχουν άδεια μπορούν να αναλάβουν, σε κάθε κράτος μέλος, την επεξεργασία των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, διασφαλίζει την προστασία του περιβάλλοντος οποιοδήποτε και αν είναι το κράτος μέλος προορισμού του εν λόγω προϊόντος [1].

Αν, λοιπόν, οι τρόποι διασυνοριακής μεταφοράς των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων διέπονται από το δίκαιο κάθε κράτους μέλους μέχρι την οριστική θέσπιση της προτάσεως οδηγίας, οφείλουν να τηρούν την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας του εν λόγω προϊόντος. Αυτός ακριβώς φαίνεται να είναι ο σκοπός του υπηρεσιακού σημειώματος που συνέταξε το γαλλικό υπουργείο εθνικής οικονομίας και οικονομικών.

2. Η σημασία του σημειώματος αυτού, που εστάλη στις 26 Οκτωβρίου 1982 στους περιφερειακούς υπεύθυνους των γαλλικών τελωνείων, δημιουργεί πολύ λεπτότερα προβλήματα, τα οποία, όμως, κατά την άποψή μου, δεν πρέπει να σας οδηγήσουν σε τροποποίηση της νομολογίας σας «Inter-Huiles».

Το υπηρεσιακό αυτό σημείωμα δίνει οδηγίες για την οργάνωση του τελωνειακού ελέγχου των αιτήσεων εξαγωγής χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων· επιβάλλει στον εξαγωγέα την υποχρέωση να υποβάλει βεβαίωση από την οποία να προκύπτει ότι ο τελικός αποδέκτης είναι εφοδιασμένος με άδεια διαθέσεως από τις αρχές του κράτους μέλους προορισμού. Σύμφωνα με τη γαλλική κυβέρνηση το ίδιο το αντικείμενο του υπηρεσιακού σημειώματος αποδεικνύει ότι η εν λόγω εθνική κανονιστική ρύθμιση δεν είναι ασυμβίβαστη με την οδηγία 75/439.

Δεν συμφωνώ με την άποψη αυτή.

Κατ' αρχάς, σύμφωνα με το υπηρεσιακό σημείωμα, δυνατότητα εξαγωγής έχουν μόνο οι «κάτοχοι» και «αδειούχοι συλλέκτες»· επομένως, για τους κατόχους αδείας διαθέσεως η απαγόρευση εξαγωγής παραμένει ακέραιη [2].

Εξάλλου, νομίζω ότι η νομική ισχύς που μπορεί να αναγνωριστεί στο εν λόγω υπηρεσιακό σημείωμα είναι πολύ σχετική. Ως απλό μέτρο εσωτερικής φύσεως, σκοπός του οποίου είναι να ερμηνεύσει την υπάρχουσα κανονιστική ρύθμιση προς χρήση των υπαλλήλων που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή της, το υπηρεσιακό αυτό σημείωμα δεν δημοσιεύτηκε· εξάλλου, η διοίκηση διευκρίνισε ρητά ότι πρόκειται να επανεξεταστεί ανάλογα με τις περιστάσεις· τέλος, σε απάντηση του ερωτήματος που της είχατε υποβάλει στην υπόθεση 172/82, η κυβέρνηση επιβεβαίωσε, ενώ το σημείωμα είχε ήδη κυκλοφορήσει πριν από ένα μήνα, την απαγόρευση εξαγωγής που επέβαλε το γαλλικό σύστημα συλλογής και επεξεργασίας των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

Το εξεταζόμενο λοιπόν υπηρεσιακό σημείωμα έχει όλα τα χαρακτηριστικά μιας απλής διοικητικής πρακτικής «εκ φύσεως ευμετάβλητης κατά τη βούληση της διοικήσεως και χωρίς τη δέουσα δημοσιότητα ...», που δεν πληρούν «τις απαιτήσεις της

1 — Άρθρο 6.

2 — Βλέπε προτάσεις μου στην απόφαση 172/82, σημείο III, 2, δ.

σαφήνειας και της ακρίβειας των νομικών καταστάσεων που απαιτούν οι οδηγίες» [1]. Οι απαιτήσεις αυτές είναι ουσιώδεις για την ασφάλεια δικαίου που παρέχεται στους πολίτες, πολύ περισσότερο όταν η εν λόγω διοικητική πρακτική θεωρείται ότι επανορθώνει την παραβίαση μιας οδηγίας από εθνικές διατάξεις που διασφαλίζουν τη μεταφορά της στην εσωτερική έννομη τάξη. Βάσει, λοιπόν, των στοιχείων που το χαρακτηρίζουν, το υπηρεσιακό σημείωμα δεν μπορεί να άρει την απαγόρευση εξαγωγής που προκύπτει λογικά από την εν λόγω γαλλική κανονιστική ρύθμιση.

Κανένα λοιπόν πραγματικό ή νομικό στοιχείο, απ' όσα αναλύθηκαν, δεν νομίζω ότι μπορεί να σας οδηγήσει σε αναθεώρηση της απαντήσεως που δώσατε με την απόφασή σας της 10ης Μαρτίου 1983. Για το λόγο αυτό νομίζω ότι μπορώ να παραπέμψω στις προτάσεις που είχα αναπτύξει στην εν λόγω υπόθεση και να σας προτείνω να αποφανθείτε σε απάντηση του ερωτήματος που σας υπέβαλε το Cour d'appel της Λυών, ότι:

— η οδηγία 75/439 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι νομιμοποιεί μια εθνική κανονιστική ρύθμιση, που έχει θεσπιστεί για την εφαρμογή της, και η οποία έχει ως αποτέλεσμα να απαγορεύει τις εξαγωγές χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων με προορισμό άλλα κράτη μέλη.

1 — Απόφαση της 6. 5. 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου, υπόθεση 102/79, σκέψη 11, Recueil σ. 1473, και πιο πρόσφατα απόφαση της 15. 3. 1983, Επιτροπή κατά Ιταλίας, υπόθεση 145/82, σημεία 9 και 10, Συλλογή 1983, σ. 718.