Zaak 173/83

Commissie van de Europese Gemeenschappen
tegen
Franse Republiek

„Niet-nakoming — vrij verkeer van goederen — afgewerkte olie"

Samenvatting

Vrij verkeer van goederen — Kwantitatieve uitvoerbeperkingen — Maatregelen van gelijke werking — Wettelijke regeling die onzekerheid laat bestaan omtrent toelaatbaarheid van uitvoer — Verbod
(EEG-Verdrag, artikel 34)

Een nationale wettelijke regeling die een bepaalde onzekerheid laat bestaan omtrent de vraag of zij al dan niet een uitvoerverbod bevat, moet worden geacht een remmende invloed te hebben op de uitvoer en kan daardoor een door artikel 34 EEG-Verdrag verboden belemmering van het handelsverkeer tussen Lid-Staten vormen.

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL
C.O. LENZ
van 22 november 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A. De thans te behandelen zaak betreft maatregelen die de Franse regering heeft genomen ter uitvoering van de in het kader van het actieprogamma van de Gemeenschap op het gebied van de milieubescherming vastgestelde richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PB L 194 van 1975, blz. 31).

Deze richtlijn en het desbetreffende Franse decreet nr. 79/981 van 21 november 1979 alsmede de besluiten van dezelfde dag ter uitvoering van dit decreet waren reeds aan

1 — Vertaald uit het Duits.

de orde in de zaken 172/82 [2] en 295/82 [3]. Bijgevolg kan ik thans in de eerste plaats verwijzen naar hetgeen toen is verklaard. — Te onthouden valt slechts, dat het Hof op 10 maart 1983 in eerstgenoemd geval heeft beslist, dat de gemeenschapsvoorschriften betreffende het vrije verkeer van goederen en voornoemde richtlijn „een Lid-Staat niet toestaan de inzameling en de verwijdering van afgewerkte olie op zijn grondgebied zo in te richten, dat de uitvoer naar een erkend verwijderings- of regeneratiebedrijf in een andere Lid-Staat is verboden." Voorts werd in het tweede geval bij arrest van 9 februari 1984 gesteld, dat de doeleinden van voornoemde richtlijn en de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van goederen vereisen, „dat afgewerkte olie zowel door de houder als door een erkend inzamelingsbedrijf kan worden afgeleverd aan een verwijderingsbedrijf in een andere Lid-Staat, dat in die Staat de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde vergunning heeft verkregen."

Overeenkomstig haar reeds in de eerste van de twee voornoemde zaken ingenomen standpunt, dat de Franse regeling niet in overeenstemming is met de richtlijn en met artikel 34 EEG-Verdrag, leidde de Commissie bij brief van 23 december 1982 tegen de Franse Republiek een procedure ex artikel 169 EEG-Verdrag in. In deze brief werd gesteld, dat uit de artikelen 3, 4 en 6 van voornoemd decreet en uit de artikelen 10 en 15 van de bijlage bij het uitvoeringsbesluit inzake de inzameling van afgewerkte olie kan worden afgeleid, dat het houders van afgewerkte olie verboden is, aan erkende inzamelingsbedrijven in andere Lid-Staten te leveren, en dat het houders of inzamelingsbedrijven verboden is, aan erkende verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten te leveren. De met de richtlijn nagestreefde doelstellingen zouden ook worden bereikt, wanneer leveringen aan inzamelings- of verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten worden toegelaten, en de schending van artikel 34 EEG-Verdrag, waartoe de Franse regeling kennelijk leidt, zou ook niet kunnen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 36 van dit Verdrag.

Daar de Franse regering daarover geen opmerkingen maakte binnen de gestelde termijn, werd op 25 mei 1983 krachtens artikel 169 EEG-Verdrag een formeel advies uitgebracht. Daarin werd wederom gesteld, dat de Franse regeling een met het Verdrag strijdig uitvoerverbod bevat. Dit zou blijken uit de aard van de verplichtingen die aan houders van afgewerkte olie en aan erkende inzamelings- en verwijderingsbedrijven worden opgelegd, en uit de omstandigheid, dat de Franse regeling niet voorziet in een uitzondering voor leveringen aan erkende verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten. Dit zou nog worden versterkt door controles, zoals voorzien door een circulaire van 26 oktober 1982 (waarop wij nog zullen terugkomen). Voorts werd in het advies gesteld, dat daarvoor geen rechtvaardiging kan worden gevonden in artikel 5 van de richtlijn, dat bepaalt:

„In de gevallen waarin de doeleinden omschreven in de artikelen 2, 3 en 4 niet anders kunnen worden bereikt, nemen de Lid-Staten de nodige maatregelen om te bereiken dat een of meer bedrijven het inzamelen en/of het verwijderen verrichten van de

2 — Arrest van 10 maart 1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage e.a., Jurispr. 1983, blz. 555.

3 — Arrest van 9 februari 1984, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes Huiles e.a., Jurispr. 1984, blz. 575.

produkten die hun door de houders ervan worden aangeboden, in voorkomend geval in het gebied dat hun door de bevoegde instantie is aangewezen."

Voorts werd beklemtoond, dat voor een dergelijke regeling ook geen dwingende economische redenen bestaan, aangezien de artikelen 13 en 14 van de richtlijn de mogelijkheid bieden om als tegenprestatie voor de verplichtingen die aan inzamelings- en/of verwijderingsbedrijven worden opgelegd, aan dergelijke bedrijven vergoedingen te verlenen. Tenslotte werd nog bepaald, dat binnen een maand na de kennisgeving van het advies de nodige maatregelen moesten worden getroffen om dit op te volgen.

De Franse regering reageerde daarop op 21 juli 1983 met een telexbericht aan het directoraat-generaal Milieubescherming. Daarin werd in de eerste plaats verwezen naar de reeds genoemde, aan ondergeschikte diensten gerichte circulaire van het Franse ministerie van Economische Zaken van 26 oktober 1982 en werd de Commissie dienvolgens verzocht, haar standpunt te herzien. Op grond van die circulaire zou namelijk vaststaan, dat uitvoer zonder meer is toegelaten, wanneer de exporteur een attest overlegt waaruit blijkt, dat de eindbestemming een erkend verwijderingsbedrijf is, en het zou op grond daarvan ook duidelijk zijn, dat de door de Commissie gewraakte controles uitsluitend dienen om vast te stellen, of de exporteur een houder van afgewerkte olie of een erkend inzamelingsbedrijf voor afgewerkte olie is en of de afnemer op grond van de voor hem geldende nationale regeling het recht heeft om afgewerkte olie te betrekken.

Daar dit telexbericht kennelijk met vertraging bij de bevoegde dienst van de Commissie arriveerde (gelijk wij aanstonds zullen zien, zou hij het standpunt van de Commissie in het geheel niet hebben beïnvloed), werd op 10 augustus 1983 bij het Hof beroep ingesteld, strekkende tot vaststelling dat de Franse Republiek artikel 34 EEG-Verdrag heeft geschonden, doordat zij — bij decreet nr. 79/981 van 21 november 1979 en de twee desbetreffende uitvoeringsbesluiten van dezelfde dag — de inzameling en verwijdering van afgewerkte olie zo heeft ingericht, dat uitvoer is uitgesloten, zelfs wanneer het leveringen aan erkende inzamelings- en verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten betreft.

B. Over dit verzoek — dat de Franse regering, zoals bekend, ongegrond acht, weshalve zij tot verwerping van het beroep concludeert — zou ik het volgende willen opmerken:

1. Beperkt men zich bij de beoordeling tot de tekst van het Franse decreet en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten, dan moet uit het stelsel van verplichtingen die aan houders van afgewerkte olie (dat wil zeggen degenen die ingevolge hun beroepsbezigheid over afgewerkte olie komen te beschikken), erkende inzamelingsbedrijven en erkende verwijderingsbedrijven zijn opgelegd, de conclusie worden getrokken, dat uitvoer naar erkende inzamelings- en verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten (alleen in hen ziet de Commissie deelnemers aan een handel tussen Lid-Staten) niet mogelijk is.

In die zin moet stellig artikel 3 van het decreet worden verstaan, dat bepaalt, aan wie houders van afgewerkte olie (wanneer zij niet zelf over een verwijderingsvergunning beschikken) *moeten* leveren, te weten de krachtens artikel 4 van het decreet erkende inzamelingsbedrijven (dat zijn de in Frankrijk voor een bepaald gebied erkende bedrijven) of verwijderingsbedrijven die krachtens artikel 8 van het decreet zijn erkend (hetgeen eveneens tot Frankrijk is beperkt). — Zo moet ook artikel 6 van het decreet worden verstaan, volgens hetwelk erkende inzamelingsbedrijven aan krachtens artikel 8 van het decreet erkende verwijderingsbedrijven moeten leveren (hetgeen overigens ook volgt uit de artikelen 10 en 15 van de bijlage bij het uitvoeringsbesluit inzake de inzameling van afgewerkte olie). En zo moet ook

artikel 2 van het uitvoeringsbesluit inzake de verwijdering van afgewerkte olie worden opgevat, waarin immers sprake is van verwijdering in de krachtens artikel 7 van het decreet erkende verwijderingsbedrijven (waarmee slechts de in Frankrijk erkende bedrijven kunnen zijn bedoeld).

In dit verband kan ik voorts verwijzen naar de overwegingen van het arrest in zaak 172/82 [2] (ook wanneer deze — aangezien het Hof in een dergelijke procedure het nationale recht niet heeft uit te leggen — slechts als een soort obiter dictum moeten worden beschouwd). In dit arrest werd immers verklaard, dat vaststaat, „dat de Franse regeling de uitvoer van afgewerkte olie naar het buitenland, met inbegrip van de andere Lid-Staten van de Gemeenschap, impliciet verbiedt", en dat „in geen enkele afwijking is voorzien voor de wederverkoop aan verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten, die in het bezit zijn van de in artikel 6 van richtlijn nr. 75/439 bedoelde vergunning."

— Voorts kan ik verwijzen naar de in het arrest in zaak 295/82 [3] weergegeven zienswijze van de Cour d'Appel te Lyon, dat het ingevolge de Franse wettelijke regeling zowel de erkende inzamelingsbedrijven als de houders van afgewerkte olie impliciet verboden is, die olie naar het buitenland, met inbegrip van de andere Lid-Staten van de Gemeenschap, uit te voeren. Van belang is verder, dat de Franse regering zelf in zaak 172/82 [2] op vragen van het Hof heeft geantwoord:

„1) Houders van afgewerkte olie, die deze zelf wensen te vervoeren, alsmede erkende inzamelingsbedrijven zijn *verplicht* de olie af te leveren bij [Franse] verwijderingsbedrijven die overeenkomstig de procedure van artikel 8 van het decreet van 21 november 1979 zijn erkend.

2) De erkende verwijderingsbedrijven als bedoel in het decreet van 21 november 1979, zijn *verplicht* de afgewerkte olie in hun installaties te behandelen."

Wanneer wij ons uitsluitend aan voornoemde teksten houden, dan lijkt, mede gelet op de voldoende bekende definitie van uitvoerbelemmerende maatregelen, zoals zij in de rechtspraak (onder meer in zaak 172/82 [2]) herhaaldelijk is aangewend, uit het voorgaande inderdaad slechts de conclusie te kunnen worden getrokken, dat het Franse recht niet verenigbaar is met het beginsel van het vrije verkeer van goederen, zoals dit voor uitvoer geldt.

2. Beziet men hetgeen de verwerende regering daartegen te harer rechtvaardiging heeft ingebracht, dan kunnen twee overwegingen zeer snel als niet ter zake dienend terzijde worden geschoven. Ik bedoel de verwijzing naar het feit, dat in de „geziens" van het decreet wordt verwezen naar de richtlijn, waar in de zevende overweging van de considerans weer wordt gesteld, dat de intracommunautaire handel niet mag worden belemmerd. En ik bedoel de daarmee samenhangende zienswijze dat, omdat op grond van een algemeen in Frankrijk geldend rechtsbeginsel alles wat niet verboden is, als toegelaten moet worden beschouwd en omdat in geen enkele bepaling van de Franse regeling uitdrukkelijk sprake is van een uitvoerverbod, het in het geheel niet noodzakelijk was, in een uitzondering voor uitvoer te voorzien.

Nog afgezien van het feit, dat dit moeilijk valt te rijmen met het standpunt van de

2 — Arrest van 10 maart 1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage e.a., Jurispr. 1983, blz. 555.

3 — Arrest van 9 februari 1984, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes Huiles e.a., Jurispr. 1984, blz. 575.

Franse regering, zoals dit uit de antwoorden op vragen van het Hof in voornoemde zaak 172/82 [2] blijkt, moet in ieder geval worden gesteld, dat de welhaast enig mogelijke uitlegging van de Franse bepalingen met betrekking tot de exportmogelijkheden op zijn minst tot *twijfels en onduidelijkheden* leidt. Ook daardoor kan echter — meer vereist artikel 34 niet — de uitvoer worden belemmerd. Voorts is ook evident, dat deze onduidelijkheid en onzekerheid niet toereikend worden verholpen door de algemene verwijzing in de aanhef van het decreet naar de richtlijn, in de considerans waarvan weer alleen iets wordt gezegd over de vereisten van de handel tussen Lid-Staten.

3. Verweerster wijst er ook op, dat ingevolge de strenge Franse voorschriften inzake de verwijdering en regeneratie van afgewerkte olie het prijspeil in dat land lager is dan in de overige Lid-Staten, hetgeen de uitvoer juist zou *stimuleren*. In werkelijkheid zou uitvoer vanuit Frankrijk plaatsvinden, en deze zou (blijkens de in zaak 172/82 [2] overgelegde statistieken) een zeer groot gedeelte (ongeveer 36 000 ton) vertegenwoordigen van de totale intracommunautaire handel in afgewerkte olie (die ongeveer 40 000 ton bedraagt). Met deze zienswijze kan ik het evenmin eens zijn.

Daartoe kan in de eerste plaats worden verwezen naar arrest 295/82 [3] (r.o. 11), waarin werd gesteld, dat het enkele feit dat een groot deel van de intracommunautaire uitvoer uit een bepaalde Lid-Staat afkomstig is, nog niet betekent dat de regeling van die Lid-Staat uitvoer door inzamelingsbedrijven en houders van afgewerkte olie naar de overige Lid-Staten toestaat. — Van belang in dit verband zijn voorts de verklaringen over de totale hoeveelheid afgewerkte olie die jaarlijks in Frankrijk wordt voortgebracht (ongeveer een half miljoen ton, vergeleken waarmee de genoemde exportcijfers als zeer gering voorkomen). Hieruit kan ook de belangrijke conclusie worden getrokken, dat het ingevolge dit prijsverschil zeer wel mogelijk is, dat zonder belemmeringen een wezenlijk hoger exportniveau zou worden bereikt.

4. Bijzonder belangrijk in de ogen van de Franse regering is het argument, dat uit de betrokken *regeling in haar geheel* duidelijk kan worden afgeleid, dat geen sprake is van een uitvoerverbod, en daarbij denkt zij aan het decreet en de ter completering van de uitvoeringsbesluiten vastgestelde circulaire betreffende de controle op de naleving van de regeling inzake de inzameling en verwijdering van afgewerkte olie, die het Franse ministerie van Economische Zaken op 26 oktober 1982 aan de bevoegde diensten heeft toegezonden.

Laat ik meteen opmerken, dat in deze circulaire onder verwijzing naar de omstandigheid dat zich exportstromen ter omzeiling van de wettelijke verplichtingen inzake de inzameling en verwijdering van afgewerkte olie hebben ontwikkeld, sprake is van een strenge exportcontrole en van de ontoelaatbaarheid van uitvoer naar *derde* landen. Voorts is daarbij bepaald, dat houders van afgewerkte olie en door de Franse administratie erkende inzamelingsbedrijven naar andere Lid-Staten kunnen exporteren, met deze beperking evenwel, dat als afnemers — en zulks moet met een attest worden bewezen — uitsluitend erkende *verwijderings*bedrijven in andere Lid-Staten in aanmerking komen.

2 — Arrest van 10 maart 1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage e.a., Jurispr. 1983, blz. 555.

3 — Arrest van 9 februari 1984, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes Huiles e.a., Jurispr. 1984, blz. 575.

Zoals bekend, acht de Commissie ook dit niet voldoende, noch vanuit formeel oogpunt, noch wat de inhoud van de regeling betreft.

a) Mijns inziens moet met betrekking tot eerstgenoemd aspect de Commissie gelijk worden gegeven.

Belangrijk daarbij is, dat de circulaire niet dezelfde rang heeft als het decreet en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten. Dit kan — gelet op de kennelijk voor de hand liggende uitlegging van laatstgenoemde teksten — tot onduidelijkheden en twijfels met betrekking tot de exportmogelijkheden leiden, die een belemmerend effect hebben, zeker wanneer men bedenkt dat aan het einde van de circulaire wordt gesteld:

„Il va de soi que ces mesures transitoires — qui pourraient être réexaminées à la lumière des constatations faites par le service — sont sans préjudice de la position du gouvernement sur la licéité des exportations en cause au regard du droit communautaire."

Belangrijk is voorts, dat de *circulaire niet* is *bekendgemaakt,* zodat niet zeker is, dat alle belanghebbenden er kennis van hadden en er gebruik van konden maken.

Dat dergelijke overwegingen bij de beoordeling van de toepassing van het Verdrag door de Lid-Staten daadwerkelijk van belang zijn, werd bovendien reeds duidelijk gemaakt in de rechtspraak. Daarbij denk ik onder meer aan het arrest in zaak 167/73 [4] (r.o. 41 en 42). Zoals bekend, moest volgens dit arrest bezwaar worden gemaakt tegen de handhaving van de tekst van de Franse Code du travail maritime — omdat hij in strijd was met het in het Verdrag neergelegde discriminatieverbod —, ongeacht het feit, dat het toepasselijke gemeenschapsrecht (artikel 48 en verordening nr. 1612/68) rechtstreekse werking had en voorrang had boven het Franse recht, juist omdat daardoor een onduidelijke en onzekere situatie bleef bestaan die ook niet kon worden verholpen door louter interne en mondelinge administratieve instructies. Hetzelfde moet stellig ook gelden in een geval als het onderhavige, waarin men heeft te maken met niet-bekendgemaakte administratieve instructies *die te allen tijde kunnen worden ingetrokken.*

Dit schijnt overigens ook de Franse regering niet te ontkennen. Naar wij hebben vernomen, moeten het decreet en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten (die in zoverre als *onvolledig* worden bestempeld) immers worden gewijzigd door opneming daarin van de bepalingen van de circulaire (hetgeen evenwel tot dusver niet is geschied en uiterlijk voor het einde van het jaar moet gebeuren).

b) Gelet op deze overwegingen, die in wezen een voldoende grond voor het verwijt van verdragsschending opleveren, behoeft eigenlijk in het geheel niet meer te worden ingegaan op de *inhoud van de circulaire.* Ik zou daarover echter toch nog enkele woorden willen zeggen, juist omdat de Franse regering voornemens is, de bepalingen van de circulaire in haar decreet op te nemen, en, wanneer dit zal zijn geschied, stellig de vraag zal rijzen, of daarmee alles is gedaan wat nodig is ter nakoming van artikel 34 EEG-Verdrag.

De Commissie acht de circulaire ontoereikend vanuit verscheidene gezichtspunten: ten eerste omdat hij uitvoer slechts mogelijk maakt voor houders van afgewerkte olie en erkende inzamelingsbedrijven in Frankrijk, dus niet voor Franse verwijderingsbedrijven en niet-erkende inzamelingsbedrijven; voorts omdat hij uitvoer slechts toestaat naar erkende verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten, dus niet naar inzamelings-

4 — Arrest van 4 april 1974, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359.

bedrijven; tenslotte omdat de overlegging wordt verlangd van een attest waaruit blijkt, dat de afnemer over een vergunning voor de verwijdering van afgewerkte olie beschikt.

aa) Wat in de eerste plaats de *tot uitvoer gerechtigde bedrijven* betreft, kan volgens mij hooguit bezwaar worden gemaakt tegen de niet-vermelding (en dus uitsluiting) van de *verwijderings*bedrijven. Dit ofschoon men zich terecht kan afvragen, of de wederverkoop van afgewerkte olie eigenlijk wel een economisch belang heeft, aangezien het er voor verwijderingsbedrijven in beginsel op aankomt, alle aan hen geleverde olie zelf te verwerken met het oog op een optimale benutting van hun installaties. Omdat echter toch niet volledig de mogelijkheid kan worden uitgesloten, dat in bepaalde gevallen interesse bestaat voor wederverkoop aan bedrijven in andere Lid-Staten, kan het bezwaarlijk worden gerechtvaardigd, dat dergelijke bedrijven zonder meer van de uitvoer worden uitgesloten.

Tegen de uitsluiting van uitvoer door *niet-erkende inzamelingsbedrijven* daarentegen kan mijns inziens geen bezwaar worden gemaakt. Deze uitsluiting moet worden gezien in samenhang met de Franse regeling, waarbij overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn het Franse grondgebied in inzamelingszones is ingedeeld en voor elke zone aan een bedrijf een exclusief recht op inzameling is toegekend. Dit betekent immers noodzakelijkerwijs, dat niet-erkende inzamelingsbedrijven in de betrokken zone geen bedrijvigheid mogen uitoefenen en — omdat de regeling anders haar doel niet bereikt — ook niet het recht hebben om dergelijke activiteiten met het oog op uitvoer te verrichten. — Nu heeft de Commissie weliswaar in haar tweede memorie de vraag opgeworpen, of in Frankrijk een juist gebruik is gemaakt van de door artikel 5 geboden mogelijkheid, omdat volgens haar — en daarmee maakt zij een allusie op de in artikel 5 voorkomende zinsnede „in de gevallen waarin de doeleinden omschreven in de artikelen 2, 3 en 4 niet anders kunnen worden bereikt" — niet is aangetoond, dat de indeling in zones en de toekenning van exclusieve rechten op inzameling *noodzakelijk* zijn in de zin van voornoemde zinsnede, maar daartegen heeft de Franse regering terecht ingebracht, dat de Commissie dit argument noch tijdens de voorafgaande administratieve procedure noch in haar verzoekschrift heeft aangevoerd, zodat het — nu het eerst in repliek is voorgedragen — als niet-ontvankelijk moet worden beschouwd. Voor deze redenering is dan ook kennelijk de Commissie niet ongevoelig gebleven, aangezien zij tijdens de mondelinge behandeling uitdrukkelijk heeft verklaard, dat de Franse regeling van indeling in zones en toekenning van exclusieve rechten op inzameling niet ter discussie moet worden gesteld (gelijk zij naar het schijnt ook naar aanleiding van een vraag van het lid van de Commissie, Narjes, heeft verklaard). Bijgevolg kan mijns inziens het uitvoerrecht van niet-erkende inzamelingsbedrijven daadwerkelijk niet anders dan in vorenbedoelde zin worden beoordeeld.

bb) Op de vraag of de beperking van de uitvoer tot leveringen aan erkende verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten (met uitsluiting dus van in andere Lid-Staten rechtmatig werkzame inzamelingsbedrijven) gerechtvaardigd is, kan stellig geen afdoende antwoord worden gevonden in arrest 172/82 [2]. Want indien daarin uitsluitend sprake is van erkende verwijderings- of regeneratiebedrijven in andere Lid-Staten, dan is dit slechts omdat de toen gestelde vraag een beperkte draagwijdte had en alleen de onmogelijkheid betrof om afgewerkte olie bij een verwijderings- of regeneratiebedrijf

2 — Arrest van 10 maart 1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage e.a., Jurispr. 1983, blz. 555.

in een Lid-Staat van de EEG af te leveren (zie Jurispr. 1983, blz. 558 [2]).

In dit verband kan evenmin een beslissende conclusie worden getrokken uit de Franse regeling inzake exclusieve rechten op inzameling in bepaalde zones, noch uit artikel 7 van de richtlijn, dat bepaalt:

„Een ieder die afgewerkte olie onder zich heeft moet deze, indien hij niet in staat is de krachtens artikel 4 vastgestelde maatregelen na te leven, ter beschikking houden van één of meer van de bedrijven, als bedoeld in artikel 5."

Met betrekking tot het eerste punt zij er eenvoudig op gewezen, dat het niet gaat om een inmenging in de inzamelingsbedrijvigheid (die inderdaad geen grensoverschrijdende aangelegenheid is), maar om de mogelijkheid van uitvoer, onder meer door houders van afgewerkte olie. Wanneer deze echter zonder schending van voornoemd exclusief recht aan inzamelingsbedrijven buiten hun zone kunnen leveren, valt niet in te zien, waarom het anders zou zijn voor uitvoer, die — gelijk in de considerans van de richtlijn zeer duidelijk wordt gesteld — niet mag worden belemmerd en derhalve stellig voorrang heeft boven het exclusieve recht op inzameling. — Met betrekking tot het tweede punt kan de verwerende regering niet ontkennen, dat artikel 7 slechts de verplichting meebrengt om afgewerkte olie ter beschikking te houden van bedrijven die over een inzamelingsvergunning beschikken, doch dat daaruit in samenhang met artikel 5 niets kan worden afgeleid omtrent de plaats waar deze bedrijven moeten zijn gevestigd.

Verweerster beroept zich in dit verband op het argument van de doeltreffende controle op de verwijdering van afgewerkte olie, waarvan daadwerkelijk sprake is in de considerans van de richtlijn. Voorts voert zij aan, dat een klein aantal verwijderingsbedrijven eenvoudiger en efficiënter te controleren is. In zaak 240/83 [5] heeft ook de Italiaanse regering bezwaren gemaakt tegen een te groot aantal tussenschakels. Tenslotte zouden — blijkens studies uit de jaren '80 en '83 — in andere Lid-Staten nalatigheden bij de uitvoering van de richtlijn zijn vast te stellen, waardoor een aanzienlijk gedeelte van de voortgebrachte afgewerkte olie — 40% — niet op correcte wijze zou worden verwijderd en onder meer zou worden verbrand. Hiertegen kan met name worden ingebracht, dat een onjuiste uitvoering van de richtlijn door andere Lid-Staten in geen geval kan dienen ter rechtvaardiging van de met het Verdrag strijdige handelwijze van verweerster met betrekking tot de uitvoer. Daartegen moet de Commissie optreden in het kader van haar controletaak. Voorts valt evenwel ook niet in te zien, hoe de medeinschakeling van buitenlandse inzamelingsbedrijven, voor het correcte gedrag waarvan de desbetreffende Lid-Staat verantwoordelijk is, de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn in gevaar zou brengen.

Bijgevolg is het niet te rechtvaardigen, dat de uitvoer van afgewerkte olie wordt beperkt tot leveringen aan erkende verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten.

cc) De circulaire vereist tenslotte van de exporteur de overlegging van een *attest* waaruit blijkt, dat de afnemer de toelating heeft verkregen om afgewerkte olie te verwijderen. Aangenomen dat de mogelijkheid van uitvoer behoort te worden uitgebreid tot leveringen aan buitenlandse *inzamelings*bedrijven, heeft dit vereiste vanzelfsprekend ook te hunnen aanzien te gelden. Dergelijke attesten zeggen natuurlijk niets over de plaats waar de afgewerkte olie zich daadwerkelijk bevindt. Bijgevolg zou men aan hun doeltreffendheid als controlemiddel

2 — Arrest van 10 maart 1983, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage e.a., Jurispr. 1983, blz. 555.

5 — Procureur de la République/Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Tribunal de grande instance te Créteil), Jurispr. 1985, blz. 531.

kunnen twijfelen en stellen, dat vermelding van naam en adres van de afnemer voldoende is, omdat zulks de noodzakelijke controle mogelijk maakt op de plaats waar de olie zich bevindt in de invoerende staat, die daarvoor vanaf het ogenblik van de grensoverschrijding verantwoordelijk is.

Anderzijds heeft de Commissie zelf een bevestigend antwoord gegeven op de vraag, of het met het oog op de doeltreffende uitvoering van de richtlijn gerechtvaardigd is, uitvoer naar bedrijven die niet over een inzamelings- of verwijderingsvergunning beschikken, te verbieden. Wil echter bij het verlaten van een Lid-Staat een dergelijk onderscheid kunnen worden gemaakt, dan moet op dat ogenblik vanzelfsprekend ook kunnen worden vastgesteld, of aan het vereiste inzake een vergunning is voldaan, en in zoverre is het niet voldoende, dat het eerst achteraf tot administratieve samenwerking komt op basis van de aan de douane verstrekte gegevens. Voorts kan ook zonder meer worden aangenomen — op dit punt heeft de Franse regering gelijk —, dat het mogelijk is om zonder bijzondere moeilijkheden en exportbelemmerende kosten aan dergelijke attesten te komen. Zulks althans wanneer — gelijk bij serieuze exporttransacties doorgaans het geval zal zijn — reeds vóór de levering een verkoopovereenkomst met een buitenlandse afnemer wordt gesloten of er zelfs duurzame handelsbetrekkingen bestaan.

Bijgevolg meen ik, dat voornoemd vereiste gerechtvaardigd is met het oog op de correcte uitvoering van de richtlijn en geen omstandigheid vormt die de uitvoer bemoeilijkt of verhindert en waartegen op grond van artikel 34 EEG-Verdrag bezwaar zou moeten worden gemaakt.

5. Mijns inziens kan een en ander slechts tot de conclusie leiden, dat ingevolge de enige ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde Franse wettelijke bepalingen die in de onderhavige procedure in aanmerking moeten worden genomen (het decreet en de uitvoeringsbesluiten van 1979), leveringen van afgewerkte olie door Franse houders, inzamelingsbedrijven en verwijderingsbedrijven aan erkende inzamelings- of verwijderingsbedrijven in andere Lid-Staten uitgesloten zijn, hetgeen op grond van de richtlijn niet gerechtvaardigd is en niet in overeenstemming is te brengen met artikel 34 EEG-Verdrag.

C. Mitsdien moet worden vastgesteld, dat verweerster haar verdragsverplichtingen niet nakomt, zolang zij aan voornoemde wettelijke bepalingen geen passende wijziging heeft aangebracht, rekening houdende met de vereisten van artikel 34. Bij deze beoordeling rechtens moet verweerster voorts in de kosten van de procedure worden verwezen.