# Υπόθεση 173/83

## Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
## κατά
## Γαλλικής Δημοκρατίας

« Παράβαση κράτους — ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων — χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια »

Περίληψη

*Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων — Ποσοτικοί περιορισμοί των εξαγωγών — Μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος — Νομοθεσία από την οποία ανακύπτουν αβεβαιότητες ως προς το επιτρεπτό των εξαγωγών — Απαγόρευση*
*(Συνθήκη ΕΟΚ, άρθρο 34)*

Όταν από την εθνική νομοθεσία ανακύπτουν ορισμένες αβεβαιότητες σχετικά με το αν συνεπάγεται ή όχι απαγόρευση εξαγωγής, πρέπει να θεωρηθεί ότι η νομοθεσία αυτή επηρεάζει αρνητικά τα ρεύματα των εξαγωγών και μπορεί, επομένως, να αποτελέσει εμπόδιο στις εμπορικές ανταλλαγές μεταξύ των κρατών μελών, απαγορευόμενο από το άρθρο 34 της Συνθήκης.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
CARL OTTO LENZ
της 22ας Νοεμβρίου 1984 [1]

*Κύριε πρόεδρε,*
*Κύριοι δικαστές,*

Α. Στην υπόθεση που συζητείται σήμερα πρόκειται για μέτρα που έχει λάβει η Γαλλική Κυβέρνηση για την εφαρμογή της οδηγίας της 16ης Ιουνίου 1975 περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 77), η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος δράσεως της Κοινότητας στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος.

Η οδηγία αυτή και το γαλλικό διάταγμα 79/981 της 21ης Νοεμβρίου 1979 που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή της καθώς και οι σχετικές με το διάταγμα εκτελεστικές αποφάσεις της ίδιας ημερομηνίας είχαν ήδη ορισμένη σημασία στο

1 — Μετάφραση από τα γερμανικά.

πλαίσιο των υποθέσεων 172/82 [2] και 295/82 [3]. Επομένως, στην προκειμένη περίπτωση μπορώ καταρχάς να παραπέμψω στα όσα αναφέρθηκαν για τις υποθέσεις αυτών. Πρέπει μόνο να σημειωθεί ότι στις 10 Μαρτίου 1983, το Δικαστήριο αποφάνθηκε, στην πρώτη από τις πιο πάνω υποθέσεις, ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και η αναφερθείσα οδηγία δεν επιτρέπουν « σε ένα κράτος να οργανώνει στο έδαφός του το σύστημα συλλογής και διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων κατά τρόπο που να απαγορεύονται οι εξαγωγές προς τους κατόχους αδειών διαθέσεως ή αναγεννήσεως άλλου κράτους μέλους » ( Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1983, σσ. 567 και επ. [2] ). Στη συνέχεια, με απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1984 [3] ως προς τη δεύτερη υπόθεση έγινε δεκτό ότι οι σκοποί της αναφερθείσας οδηγίας και οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων επιβάλλουν « να μπορούν να παραδίδονται τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια σε πρόσωπο ασχολούμενο με τη διάθεσή τους ενός άλλου κράτους μέλους, το οποίο έχει λάβει στο κράτος αυτό την άδεια που προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας, τόσο μέσω του κατόχου όσο και μέσω αδειούχου συλλέκτη ».

Σύμφωνα με την άποψή της, που υιοθέτησε ήδη στην πρώτη από τις δύο αναφερθείσες υποθέσεις, ότι η γαλλική ρύθμιση δεν συμβιβάζεται με την οδηγία και με το άρθρο 34 της Συνθήκης ΕΟΚ, η Επιτροπή κίνησε, με έγγραφο της 23ης Δεκεμβρίου 1983, τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας. Στο έγγραφο αυτό αναφερόταν ότι από τα άρθρα 3, 4 και 6 του αναφερθέντος διατάγματος καθώς και από τα άρθρα 10 και 15 του παραρτήματος της εκτελεστικής αποφάσεως σχετικά με τη συλλογή χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων συνάγεται ότι απαγορεύεται στους κατόχους χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων να παραδίδουν τα ορυκτέλαια αυτά σε επιχειρήσεις που έχουν άδεια συλλογής άλλου κράτους μέλους και ότι απαγορεύεται σε κατόχους ή επιχειρήσεις συλλογής να παραδίδουν τα εν λόγω ορυκτέλαια σε επιχειρήσεις διαθέσεως που έχουν άδεια άλλου κράτους μέλους. Επιπλέον, πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι σκοποί που επιδιώκονται με την οδηγία μπορούν να επιτευχθούν επίσης, αν επιτραπούν παραδόσεις σε επιχειρήσεις συλλογής ή διαθέσεως άλλων κρατών μελών και σχετικά πρέπει περαιτέρω να λεχθεί ότι η διαφαινόμενη παράβαση του άρθρου 34 της Συνθήκης ΕΟΚ που προκύπτει από τη γαλλική ρύθμιση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε από το άρθρο 36 αυτής της Συνθήκης.

Επειδή η Γαλλική Κυβέρνηση δεν διατύπωσε σχετικά τις απόψεις της εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, στις 25 Μαΐου 1983 εκδόθηκε αιτιολογημένη γνώμη σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ. Σ' αυτήν τονίστηκε ακόμη μια φορά ότι η γαλλική ρύθμιση περιέχει απαγόρευση των εξαγωγών ανεπίτρεπτη βάσει της Συνθήκης. Αυτό προκύπτει τόσο από τον καθορισμό των υποχρεώσεων που ισχύουν για τους κατόχους χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, τις επιχειρήσεις με άδεια συλλογής και τις επιχειρήσεις με άδεια διαθέσεως, όσο και από το γεγονός ότι η γαλλική ρύθμιση δεν προβλέπει καμία εξαίρεση για παραδόσεις σε επιχειρήσεις με άδεια διαθέσεως άλλων κρατών μελών. Η απαγόρευση αυτή ενισχύεται ακόμη περισσότερο από τους ελέγχους που προβλέπονται σε εγκύκλιο της 26ης Οκτωβρίου 1982 ( στο σημείο αυτό θα επανέλθουμε ). Στην αιτιολογημένη γνώμη αναφέρεται επιπλέον ότι αυτό δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε από το άρθρο 5 της οδηγίας, όπου αναφέρεται:

« Σε περίπτωση που οι στόχοι που καθορίζονται στα άρθρα 2, 3 και 4 δεν δύνανται να επιτευχθούν αλλιώς, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις να πραγματοποιήσουν τη συλ-

2 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage και λοιποί κατά Groupement d'intérêt économique « Inter-Huiles » και λοιπών, Συλλογή 1983, σ. 555.

3 — Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 295/82, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes huiles και λοιποί κατά Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage και λοιπών, Συλλογή 1984, σ. 575.

λογή των προϊόντων που δίνονται σ' αυτές από τους κατόχους τους ή/και τη διάθεση αυτών κατά περίπτωση στη ζώνη που τους έχει παραχωρηθεί από τις αρμόδιες αρχές ».

Εξάλλου, τονίστηκε ότι δεν υπάρχει οικονομική ανάγκη που να επιβάλλει παρόμοια ρύθμιση, εφόσον τα άρθρα 13 και 14 της οδηγίας επιτρέπουν σε αντιστάθμιση των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στις επιχειρήσεις συλλογής και/ή διαθέσεως τη χορήγηση αποζημιώσεων σε αυτές. Τέλος, με την εν λόγω γνώμη κλήθηκε η καθής να λάβει εντός ενός μηνός από την επίδοση τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της αιτιολογημένης γνώμης.

Στις 21 Ιουλίου 1983 η Γαλλική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη με τηλετύπημα απευθυνόμενο στη Γενική Διεύθυνση για την Προστασία του Περιβάλλοντος. Το εν λόγω τηλετύπημα παρέπεμπε κυρίως στην ήδη αναφερθείσα εγκύκλιο της 26ης Οκτωβρίου 1982 που απευθυνόταν σε κατώτερες υπηρεσίες του Γαλλικού Υπουργείου Οικονομίας και ταυτόχρονα ζητούσε η Επιτροπή να επανεξετάσει την άποψή της, δεδομένου ότι από την εν λόγω εγκύκλιο σαφώς προκύπτει ότι οι εξαγωγές επιτρέπονται απολύτως, εφόσον ο εξαγωγέας προσκομίζει σχετική έγγραφη βεβαίωση ότι ο τελικός παραλήπτης είναι επιχείρηση με άδεια διαθέσεως και ακόμη ότι οι έλεγχοι που επικρίνει η Επιτροπή περιορίζονται στην εξέταση αν ο εξαγωγέας είναι κάτοχος χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων ή συλλέκτης χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, κάτοχος σχετικής αδείας και αν ο παραλήπτης είναι εξουσιοδοτημένος σύμφωνα με την ισχύουσα στην περίπτωσή του εθνική ρύθμιση να αποκτήσει χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια.

Επειδή το εν λόγω τηλετύπημα έφτασε προφανώς με καθυστέρηση στην αρμόδια υπηρεσία της Επιτροπής (όπως αμέσως θα δούμε, αυτό ούτως ή άλλως δεν θα επηρέαζε την άποψη της Επιτροπής), η Επιτροπή προσέφυγε στο Δικαστήριο, στις 10 Αυγούστου 1983, με το αίτημα να γίνει δεκτό ότι η Γαλλική Δημοκρατία παρέβη το άρθρο 34 της Συνθήκης ΕΟΚ ρυθμίζοντας — με το διάταγμα 79/981 της 21ης Νοεμβρίου 1979 και τις δύο εκτελεστικές του αποφάσεις που εκδόθηκαν την ίδια ημέρα — τη συλλογή και τη διάθεση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων κατά τρόπο που αποκλείει τις εξαγωγές των εν λόγω ορυκτελαίων και μάλιστα ακόμη και όταν πρόκειται για παραδόσεις σε επιχειρήσεις συλλογής και διαθέσεως που είναι κάτοχοι άδειας άλλου κράτους μέλους.

Β. Θεωρώ ότι ως προς το αίτημα αυτό — το οποίο ως γνωστό η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί αβάσιμο και ζητεί συνεπώς την απόρριψη της προσφυγής — πρέπει να γίνουν οι εξής εκτιμήσεις:

1. Αν οι εκτιμήσεις αυτές περιοριστούν στη διατύπωση του γαλλικού διατάγματος και των εκτελεστικών του αποφάσεων, πρέπει πράγματι να συναχθεί από τη ρύθμιση των υποχρεώσεων που ισχύουν για κατόχους χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων (δηλαδή, άτομα στα οποία περιέρχονται χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια λόγω της επαγγελματικής τους δραστηριότητας), για επιχειρήσεις συλλογής και επιχειρήσεις διαθέσεως που είναι κάτοχοι της αντίστοιχης άδειας, ότι εξαγωγές με προορισμό επιχειρήσεις συλλογής και διαθέσεως που έχουν άδεια άλλου κράτους μέλους (μόνο αυτές θεωρεί η Επιτροπή ως εταίρους στο διακρατικό εμπόριο) δεν είναι δυνατές.

Ασφαλώς, υπό αυτήν την έννοια πρέπει να εκληφθεί το άρθρο 3 του διατάγματος, στο οποίο ορίζεται σε ποιον *οφείλουν* να παραδίδουν οι κάτοχοι χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων τα εν λόγω ορυκτέλαια (αν δεν είναι οι ίδιοι κάτοχοι αδείας διαθέσεως), δηλαδή στις επιχειρήσεις συλλογής που είναι κάτοχοι της αδείας που προβλέπεται στο άρθρο 4 του διατάγματος (αυτές είναι οι επιχειρήσεις που έχουν λάβει στη Γαλλία άδεια για ορισμένη περιοχή) ή στις επιχειρήσεις διαθέσεως, που έχουν λάβει άδεια σύμφωνα με το άρθρο 8 του διατάγματος (κάτι που επίσης περιορίζεται στη Γαλλία). Υπό αυτή την έννοια πρέπει να εκληφθεί επίσης το άρθρο 6 του διατάγματος, στο οποίο ορίζεται ότι επιχειρήσεις με άδεια συλλογής οφείλουν να παραδίδουν σύμφωνα με το άρθρο 8 του διατάγματος σε επιχειρήσεις με άδεια διαθέσεως (πράγμα, εξάλλου, που προκύπτει επίσης από τα άρθρα 10 και 15 του παραρτήματος της εκτελεστικής αποφάσεως

σχετικά με τη συλλογή χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων). Και υπό αυτή την έννοια πρέπει να εκληφθεί επίσης το άρθρο 2 της εκτελεστικής αποφάσεως σχετικά με τη διάθεση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, εφόσον πρόκειται για τη διάθεση στις επιχειρήσεις διαθέσεως που είναι κάτοχοι αδείας σύμφωνα με το άρθρο 7 του διατάγματος (οι οποίες δεν μπορεί να είναι άλλες από τις επιχειρήσεις που έχουν λάβει άδεια στη Γαλλία).

Ως προς το σημείο αυτό μπορώ εξάλλου να αναφερθώ στην εκτίμηση που απορρέει από την απόφαση στην υπόθεση 172/82 [2] (ακόμη κι αν αυτή μπορεί να θεωρηθεί μόνο ως ένα είδος Obiter Dictum, δεδομένου ότι το Δικαστήριο σ' αυτού του είδους τη διαδικασία δεν καλείται να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο). Πράγματι, εν προκειμένω έγινε δεκτό ότι δεν αμφισβητείται το « ότι στη γαλλική νομοθεσία εξυπονοείται η απαγόρευση εξαγωγής των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων προς το εξωτερικό, συμπεριλαμβανομένων των άλλων κρατών μελών της Κοινότητας ». Έγινε επίσης δεκτό ότι « καμία παρέκκλιση δεν προβλέπεται που να επιτρέπει τη μεταπώληση σε αυτούς που έχουν λάβει σε άλλα κράτη μέλη την προβλεπόμενη στο άρθρο 6 της οδηγίας 75/439 εξουσιοδότηση συλλογής ». Μπορώ περαιτέρω να αναφερθώ στην κρίση του Cour d'Appel de Lyon που αναφέρεται στην απόφαση επί της υποθέσεως 295/82 [3], σύμφωνα με την οποία η γαλλική νομοθεσία απαγορεύει εμμέσως, τόσο στις επιχειρήσεις με άδεια συλλογής όσο και στους κατόχους χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, να εξάγουν τα εν λόγω ορυκτέλαια στην αλλοδαπή συμπεριλαμβανομένων και των άλλων κρατών μελών της Κοινότητας. Εξάλλου, είναι ενδιαφέρον να λεχθεί ότι η Γαλλική Κυβέρνηση ακόμη και στην υπόθεση 172/82 [2] απάντησε σε σχετικές ερωτήσεις του Δικαστηρίου ότι:

« 1) Όσον αφορά τη συλλογή των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων *εναπόκειται* στους κατόχους, αν επιλέγουν, να διεξάγουν οι ίδιοι τη μεταφορά των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων ή στους εξουσιοδοτημένους συλλέκτες να παραδίδουν τα ορυκτέλαια αυτά σε (γάλλους) κατόχους άδειας διαθέσεως, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 8 του διατάγματος της 21ης Νοεμβρίου 1979.

2) Όσον αφορά τη διάθεση, *εναπόκειται* στους κατόχους άδειας διαθέσεως, υπό την έννοια του διατάγματος της 21ης Νοεμβρίου 1979, να επεξεργάζονται τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια στις εγκαταστάσεις τους ».

Κατόπιν αυτού, αν ληφθούν υπόψη μόνο τα προαναφερθέντα κείμενα και ενόψει του επαρκώς γνωστού ορισμού των μέτρων που παρεμποδίζουν τις εξαγωγές, ο οποίος κατ' επανάληψη χρησιμοποιήθηκε στη νομολογία (πρβλ. για παράδειγμα την υπόθεση 172/82 [2]), δεν μπορεί πράγματι παρά να γίνει δεκτό ότι το γαλλικό δίκαιο δεν συμβιβάζεται με τη βασική αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, όπως αυτή ισχύει για παραδόσεις προς εξαγωγή.

2. Αν εξεταστούν οι ισχυρισμοί, τους οποίους η καθής αντέταξε στο σημείο αυτό για να δικαιολογηθεί, δύο συλλογισμοί μπορούν αμέσως να μη ληφθούν υπόψη ως άσχετοι. Εννοώ την αναφορά στο ότι το διάταγμα στα ληφθέντα υπόψη του αναφέρεται στην οδηγία, η οποία πάλι στην έβδομη αιτιολογική της σκέψη τονίζει ότι η ενδοκοινοτική κυκλοφορία εμπορευμάτων δεν πρέπει να παρεμποδίζεται. Εννοώ δε τη σχετική με αυτό άποψη ότι δεν χρειαζόταν καθόλου να προβλεφθεί εξαίρεση για εξαγωγές, επειδή, σύμφωνα με γενική αρχή του δικαίου που ισχύει στη Γαλλία, ό,τι δεν απαγορεύεται πρέπει να θεωρείται ότι επιτρέπεται και επειδή σε καμία διάταξη της γαλλικής ρυθμίσεως δεν γίνεται ρητά λόγος για απαγόρευση των εξαγωγών.

Εκτός του ότι αυτά δύσκολα συμβιβάζονται με την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, η

2 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage και λοιποί κατά Groupement d'intérêt économique « Inter-Huiles » και λοιπών, Συλλογή 1983, σ. 555.

3 — Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 295/82, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes huiles και λοιποί κατά Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage και λοιπών, Συλλογή 1984, σ. 575.

οποία προκύπτει από την απάντησή της στις ερωτήσεις που της έθεσε το Δικαστήριο στην υπόθεση 172/82 [2], πρέπει τουλάχιστον να λεχθεί ότι από τη μόνη επιβεβλημένη ερμηνεία των γαλλικών διατάξεων, όσον αφορά τις δυνατότητες εξαγωγής, προκύπτουν τουλάχιστον *αβεβαιότητες και ασάφειες*. Όμως, το γεγονός αυτό μπορεί επίσης — δεν χρειάζεται τίποτε περισσότερο για την εφαρμογή του άρθρου 34 — να εμποδίσει τις εξαγωγές. Επιπλέον, είναι επίσης εντελώς σαφές ότι αυτή η ασάφεια και αβεβαιότητα δεν αίρονται επαρκώς λόγω του ότι προτάσσεται του διατάγματος γενική αναφορά της οδηγίας, η οποία πάλι από την πλευρά της αναφέρει μόνο στις αιτιολογικές της σκέψεις κάτι σχετικά με τις απαιτήσεις του διακρατικού εμπορίου.

3. Η καθής αναφέρεται στο ότι από τις αυστηρές γαλλικές διατάξεις περί της διαθέσεως και αναγεννήσεως χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων προκύπτει εν προκειμένω χαμηλότερο επίπεδο τιμών από ό,τι στα άλλα κράτη μέλη, γεγονός που στην πραγματικότητα αποτελεί κίνητρο για εξαγωγές. Πράγματι, από τη Γαλλία πραγματοποιούνται εξαγωγές και συνιστούν (όπως προκύπτει από στατιστικά στοιχεία που είχαν προσκομιστεί στο πλαίσιο της υπόθεσης 172/82 [2]) πολύ μεγάλο μέρος (δηλαδή περίπου 36 000 τόνους) του συνολικού ενδοκοινοτικού εμπορίου χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων (το οποίο ανέρχεται περίπου σε 40 000 τόνους). Με αυτή την άποψη δεν μπορώ να συμφωνήσω.

Ως προς το σημείο αυτό μπορεί απλώς να αναφερθεί η απόφαση 295/82 [3] (σκέψη 11) στην οποία αναφέρεται ότι από το γεγονός και μόνο ότι η μεγάλη πλειοψηφία των ενδοκοινοτικών εξαγωγών προέρχεται από ένα κράτος μέλος δεν αρκεί για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η νομοθεσία αυτού του κράτους μέλους επιτρέπει τις εξαγωγές προς τα άλλα κράτη μέλη μέσω των εξουσιοδοτημένων συλλεκτών και των κατόχων χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Εξάλλου, παρουσιάζει εν προκειμένω ενδιαφέρον αυτό που ελέχθη σχετικά με τη συνολική ποσότητα (περίπου μισό εκατομμύριο τόνων) των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων που σημειώνεται ετησίως στη Γαλλία (σε σύγκριση με αυτή την ποσότητα οι αναφερθείσες ποσότητες εξαγωγής φαίνονται πολύ ασήμαντες). Προφανής επίσης είναι ο σχετικός με αυτό συλλογισμός ότι, ενόψει της διαφοράς τιμής, μπορεί κάλλιστα να γίνει δεκτό ότι οι μη παρεμποδιζόμενες εξαγωγές ανήλθαν σε σημαντικά υψηλότερο επίπεδο.

4. Η Γαλλική Κυβέρνηση αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο επιχείρημα ότι από τη σχετική *συνολική ρύθμιση* μπορεί με σαφήνεια να συναχθεί ότι δεν υπάρχει απαγόρευση εξαγωγής και επιπλέον έχει υπόψη της μία εγκύκλιο, που συμπληρώνει το διάταγμα και τις εκτελεστικές αποφάσεις σχετικά με τους ελέγχους για την τήρηση της ρυθμίσεως περί της συλλογής και διαθέσεως χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, την οποία απηύθυνε το Γαλλικό Υπουργείο Οικονομίας στις 26 Οκτωβρίου 1982 στις αρμόδιες υπηρεσίες.

Στην εγκύκλιο αυτή — επιτρέψτε μου να το αναφέρω αυτό αμέσως — κατόπιν μνείας ότι δημιουργήθηκαν ρεύματα εξαγωγής προς καταστρατήγηση των κατά νόμο υποχρεώσεων που ισχύουν για τη συλλογή και τη διάθεση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, γίνεται λόγος για αυστηρό έλεγχο των εξαγωγών και για τον ανεπίτρεπτο χαρακτήρα των εξαγωγών προς *τρίτες* χώρες. Εξάλλου, στην εγκύκλιο αυτή προβλέπεται ότι κάτοχοι χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και επιχειρήσεις συλλογής, στις οποίες έχει χορηγηθεί άδεια από τη γαλλική διοίκηση, μπορούν να εξάγουν σε άλλα κράτη μέλη· στην περίπτωση αυτή πάντως ισχύει ο περιορισμός ότι ως παραλήπτης — και αυτό πρέπει να αποδεικνύεται με γραπτή βεβαίωση — θεωρούνται μόνο επιχειρήσεις *διαθέσεως* που έχουν λάβει άδεια σε άλλα κράτη μέλη.

2 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage και λοιποί κατά Groupement d'intérêt économique « Inter-Huiles » και λοιπών, Συλλογή 1983, σ. 555.

3 — Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 295/82, Groupement d'intérêt économique Rhône-Alpes huiles και λοιποί κατά Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage και λοιπών, Συλλογή 1984, σ. 575.

Όπως είναι γνωστό, η Επιτροπή δεν θεωρεί ούτε αυτό επαρκές και μάλιστα ούτε από άποψη τύπου ούτε από άποψη περιεχομένου της ρυθμίσεως.

α) Κατά τη γνώμη μου, η άποψη της Επιτροπής, όσον αφορά το πρώτο σκέλος πρέπει να γίνει δεκτή.

Εν προκειμένω, είναι σημαντικό το ότι η εγκύκλιος δεν είναι ισότιμη με το διάταγμα και τις αποφάσεις που εκδόθηκαν προς εφαρμογή του. Από αυτό το γεγονός μπορούν να προκύψουν — ενόψει της πράγματι προφανούς ερμηνείας των τελευταίων προαναφερθέντων κειμένων — ασάφειες και αβεβαιότητες σε σχέση με τις δυνατότητες εξαγωγών που επιδρούν ανασταλτικώς, αυτό δε όχι μόνο ενόψει της παρατηρήσεως που αναφέρεται στο τέλος της εγκυκλίου η οποία έχει ως εξής:

« Εξυπακούεται ότι αυτά τα μεταβατικά μέτρα — που μπορούν να επανεξεταστούν υπό το φως των διαπιστώσεων που κάνει η υπηρεσία — προβλέπονται υπό την επιφύλαξη της θέσεως της κυβερνήσεως όσον αφορά τη νομιμότητα των εν λόγω εξαγωγών έναντι του κοινοτικού δικαίου » [4].

Επιπλέον, είναι σημαντικό το γεγονός ότι *η εγκύκλιος δεν δημοσιεύτηκε* και επομένως δεν είναι βέβαιο ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι ενημερώθηκαν σχετικώς και μπορούν να κάνουν χρήση αυτής.

Το ότι παρόμοιες σκέψεις, στο πλαίσιο της εκτιμήσεως της εφαρμογής της Συνθήκης από τα κράτη μέλη, έχουν πράγματι σημασία, έχει επιπλέον διασαφηνιστεί ήδη από τη νομολογία. Αναφέρομαι εν προκειμένω, για παράδειγμα, στην απόφαση επί της υποθέσεως 167/73 [5] ( Συλλογή 1974, σ. 372, σκέψεις 41 και 42 ). Όπως είναι γνωστό, στην απόφαση αυτή τονίστηκε ότι πρέπει να αμφισβητηθεί η νομιμότητα της αναλλοίωτης γραμματικώς συνέχισης της ισχύος του γαλλικού Code du travail — επειδή αντιβαίνει στην απαγόρευση των διακρίσεων που διατυπώνεται στη Συνθήκη — παρά το γεγονός ότι το σχετικό κοινοτικό δίκαιο ( άρθρο 48 και ο κανονισμός 1612/68 ) ισχύει απευθείας και έχει το προβάδισμα έναντι του γαλλικού δικαίου, ακριβώς επειδή με τον τρόπο αυτό ασάφειες και αβεβαιότητες εξακολουθούν να υπάρχουν και δεν μπορούν επιπλέον να αρθούν με απλές εσωτερικές, προφορικές οδηγίες της διοικήσεως. Κάτι ανάλογο πρέπει ασφαλώς να ισχύσει και σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, κατά τις οποίες πρόκειται για μη δημοσιευμένες διοικητικές οδηγίες που *μπορούν ανά πάσα στιγμή να ανακληθούν.*

Εξάλλου, φαίνεται ότι αυτό και η Γαλλική Κυβέρνηση δεν μπορεί παρά να το αναγνωρίσει. Δεδομένου ότι — όπως ειπώθηκε — το διάταγμα και οι σχετικές εκτελεστικές αποφάσεις ( που μέχρι του σημείου αυτού χαρακτηρίστηκαν ως *ατελείς*) πρόκειται να μεταβληθούν με την ενσωμάτωση των διατάξεων που περιλαμβάνονται στην εγκύκλιο ( πράγμα που ασφαλώς μέχρι τώρα δεν συνέβη και που εν πάση περιπτώσει θα πρέπει να πραγματοποιηθεί μέχρι το τέλος του έτους ).

β) Ενόψει αυτών των διαπιστώσεων, που κατά βάση επαρκούν για τη θεμελίωση της μομφής περί παραβάσεως της Συνθήκης, δεν χρειάζεται πλέον, πράγματι, να *εξετάσουμε το περιεχόμενο της εγκυκλίου.* Εντούτοις, επιθυμώ να διατυπώσω με λίγα λόγια την άποψή μου επ' αυτού, ακριβώς επειδή η Γαλλική Κυβέρνηση έχει την πρόθεση να συμπεριλάβει τις ρυθμίσεις της εγκυκλίου στο διάταγμά της και ασφαλώς, αν αυτό συμβεί, προκύπτει το ερώτημα αν με τον τρόπο αυτό θα έχει γίνει ό,τι απαιτείται υπό την έννοια της τηρήσεως του άρθρου 34 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Η Επιτροπή θεωρεί την εγκύκλιο ως ανεπαρκή από πολλές απόψεις: καταρχάς, επειδή προβλέπει εξαγωγές μόνο για κατόχους χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων και επιχειρήσεις συλλογής, που έχουν λάβει άδεια στη Γαλλία, επομένως όχι για γαλλικές επιχειρήσεις διαθέσεως

4 — ΣΜ: το εν λόγω χωρίο διατυπώνεται στο πρωτότυπο στη γαλλική.

5 — Απόφαση της 4ης Απριλίου 1974 στην υπόθεση 167/73, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1974, σ. 359.

και για συλλέκτες που δεν έχουν λάβει άδεια· περαιτέρω, επειδή επιτρέπει εξαγωγές μόνο σε επιχειρήσεις διαθέσεως που έχουν λάβει άδεια σε άλλα κράτη μέλη, δηλαδή όχι σε επιχειρήσεις συλλογής· τέλος, επίσης, επειδή απαιτείται η προσκόμιση βεβαιώσεως, από την οποία να προκύπτει ότι ο παραλήπτης έχει άδεια διαθέσεως χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων.

αα) Όσον αφορά, καταρχάς, *τις επιχειρήσεις που έχουν δικαίωμα εξαγωγής*, νομίζω ότι εν πάση περιπτώσει η μη αναφορά (και επομένως ο αποκλεισμός) των *επιχειρήσεων διαθέσεως* πρέπει να επικριθεί. Και αυτό, παρόλο που δικαιολογημένα μπορεί να τεθεί το ερώτημα αν κατά τούτο διαφαίνεται καν κάποιο οικονομικό συμφέρον για την περαιτέρω *μεταβίβαση* χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, δεδομένου ότι επιχειρήσεις διαθέσεως, ως γνωστόν, ενδιαφέρονται κατά βάση να χρησιμοποιούν οι ίδιες όλη την ποσότητα χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων που τους παραδίδεται προς το συμφέρον της καλύτερης δυνατής αποδόσεως των εγκαταστάσεών τους. Επειδή όμως δεν μπορεί να αποκλειστεί εντελώς ότι σε συγκεκριμένες περιπτώσεις μπορεί να υπάρχει ενδιαφέρον για περαιτέρω μεταβίβαση σε επιχειρήσεις που βρίσκονται σε άλλα κράτη μέλη, δύσκολα μπορεί να δικαιολογηθεί ο κατηγορηματικός αποκλεισμός παρόμοιων επιχειρήσεων από το φάσμα των εξαγωγών.

Αντιθέτως, δεν βλέπω για ποιο λόγο πρέπει να ασκηθεί κριτική, όσον αφορά τον αποκλεισμό των εξαγωγών από *επιχειρήσεις συλλογής που δεν έχουν λάβει άδεια*. Αυτό πρέπει να νοηθεί σε συνδυασμό με τη γαλλική ρύθμιση, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας κατένειμε τη γαλλική επικράτεια σε ζώνες συλλογής και για κάθε ζώνη παραχώρησε σε μία επιχείρηση αποκλειστικό δικαίωμα συλλογής. Αυτό βέβαια σημαίνει αναγκαστικά ότι στην κάθε ζώνη δεν μπορούν να δρουν συλλέκτες που δεν έχουν άδεια και ότι αυτοί επίσης — επειδή αλλιώς η ρύθμιση δεν εκπληρώνει το σκοπό της — δεν έχουν το δικαίωμα να ασκούν παρόμοιες δραστηριότητες με σκοπό την εξαγωγή. Όμως η Επιτροπή έθεσε μεν στο δεύτερο υπόμνημά της το ερώτημα αν έγινε σωστή χρήση στη Γαλλία της δυνατότητας του άρθρου 5, διότι νομίζει — υπαινισσόμενη τη φράση που περιλαμβάνεται στο άρθρο 5 « σε περίπτωση που οι στόχοι που καθορίζονται στα άρθρα 2, 3 και 4 δεν δύνανται να επιτευχθούν αλλιώς » — ότι δεν καταδείχτηκε ότι ο καταμερισμός σε ζώνες και η παραχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων συλλογής είναι *αναγκαίες* κατά την έννοια της αναφερθείσας φράσεως. Η Γαλλική Κυβέρνηση, όμως, ορθώς αντέταξε κατ' αυτού ότι παρόμοια μομφή δεν έχει προβάλλει η Επιτροπή ούτε κατά τη διοικητική προκαταρκτική διαδικασία ούτε στην προσφυγή και πρέπει επομένως — δεδομένου ότι προεβλήθη για πρώτη φορά στην απάντηση — να θεωρηθεί απαράδεκτη. Την επιχειρηματολογία αυτή αναγκάστηκε προφανώς να δεχτεί στη συνέχεια η Επιτροπή, αλλ' εντούτοις δήλωσε ρητά κατά την προφορική διαδικασία ότι η γαλλική ρύθμιση του καταμερισμού κατά ζώνες και της αναγνωρίσεως αποκλειστικών δικαιωμάτων συλλογής δεν πρέπει να αμφισβητηθεί (όπως κατά τα φαινόμενα δήλωσε και ο επίτροπος Narjes, απαντώντας σε σχετική ερώτηση). Κατόπιν αυτού, κατά τη γνώμη μου, στην πραγματικότητα δεν είναι δυνατή καμία άλλη εκτίμηση εκτός από αυτή που αναφέρθηκε προηγουμένως για το δικαίωμα εξαγωγής συλλεκτών που δεν είναι κάτοχοι αδείας.

ββ) Καθόσον πρόκειται για το ζήτημα αν οι εξαγωγές δικαίως περιορίζονται σε παραδόσεις προς επιχειρήσεις διαθέσεως που έχουν λάβει τη σχετική άδεια σε άλλα κράτη μέλη (επομένως κατ' αποκλεισμό των επιχειρήσεων συλλογής που απασχολούνται κανονικά σε άλλα κράτη μέλη), είναι βέβαιο ότι δεν μπορεί να συναχθεί τίποτε το καθοριστικό από την απόφαση 172/82 [2]. Το γεγονός δηλαδή ότι εδώ γίνεται λόγος μόνο για επιχειρήσεις διαθέσεως ή αναγεννήσεως που έχουν λάβει άδεια σε άλλο κράτος μέλος, εξηγείται μόνο από την περιορισμένη διατύπωση των ερωτημάτων, όπου γίνεται λόγος μόνο για την παρεμπόδιση της παραδόσεως ορυκτελαίων σε επιχειρήσεις διαθέσεως ή αναγεννήσεως σε κράτος μέλος

2 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage και λοιποί κατά Groupement d'intérêt économique « Inter-Huiles » και λοιπών, Συλλογή 1983, σ. 555.

της ΕΟΚ ( πρβλ. Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1983, σ. 558 [2] ).

Ομοίως, δεν μπορεί να συναχθεί τίποτε το καθοριστικό από τη γαλλική ρύθμιση περί αποκλειστικών δικαιωμάτων συλλογής σε ορισμένες ζώνες ούτε και από το άρθρο 7 της οδηγίας, όπου αναφέρεται:

« Οποιοσδήποτε κατέχει χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια, αν δεν είναι σε θέση να συμμορφωθεί προς τα μέτρα τα λαμβανόμενα δυνάμει του άρθρου 4, πρέπει να τα θέσει στη διάθεσή της ή των επιχειρήσεων οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 5. »

Ως προς το πρώτο σημείο πρέπει απλώς να παρατηρηθεί ότι δεν πρόκειται για ανάμειξη στη διενέργεια της συλλογής ( η οποία στην πραγματικότητα δεν αποτελεί δραστηριότητα που βαίνει πέραν των συνόρων ) αλλά για τη δυνατότητα εξαγωγής, μεταξύ άλλων, από κατόχους χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Αν όμως αυτοί μπορούν να παραδίδουν σε επιχειρήσεις συλλογής που βρίσκονται εκτός της ζώνης τους χωρίς να παραβιάζουν το αναφερθέν αποκλειστικό δικαίωμα, δεν γίνεται απόλυτα αντιληπτό γιατί πρέπει να ισχύει κάτι διαφορετικό για εξαγωγές, η μη παρεμπόδιση των οποίων επισημαίνεται σαφέστατα στις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας και οι οποίες γι' αυτό το λόγο ασφαλώς υπερισχύουν του αποκλειστικού δικαιώματος συλλογής. Ως προς το δεύτερο σημείο αφετέρου, η καθής Κυβέρνηση πρέπει να παραδεχτεί ασφαλώς ότι από το άρθρο 7 απορρέει μόνο η υποχρέωση τα χρησιμοποιημένα ορυκτέλαια να διατίθενται σε επιχειρήσεις που είναι εξουσιοδοτημένες να προβαίνουν στη συλλογή, αλλ' ότι σε συνδυασμό όμως με το άρθρο 5 τίποτε δεν μπορεί να συναχθεί σχετικά με τον τόπο, στον οποίο πρέπει να είναι εγκατεστημένες οι επιχειρήσεις αυτές.

Η καθής έχει εν προκειμένω κατά νου τον αποτελεσματικό έλεγχο της διαθέσεως χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, για τον οποίο πράγματι γίνεται λόγος στις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας. Εξάλλου, αναφέρει ότι ο έλεγχος μικρού αριθμού επιχειρήσεων διαθέσεως διαμορφώνεται απλούστερα και αποτελεσματικότερα. Ενδοιασμούς, όσον αφορά την παρεμβολή υπερβολικά πολλών ενδιάμεσων σταθμών, εξέφρασε επίσης η Ιταλική Κυβέρνηση στην υπόθεση 240/83 [6]. Τέλος, κατά την εφαρμογή της οδηγίας διαπιστώνονται σε άλλα κράτη μέλη — όπως συνάγεται από μελέτες των ετών 1980 και 1983 — περιπτώσεις αμέλειας, εξαιτίας των οποίων σημαντικό μέρος των προκυπτόντων χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων ( 40 % ) διαφεύγει από την ορθή διάθεση και, για παράδειγμα, καίγεται. Σ' αυτό μπορεί ιδίως να αντιταχθεί ότι μη ορθή εφαρμογή της οδηγίας από άλλα κράτη μέλη δεν μπορεί ασφαλώς να χρησιμεύσει ως δικαιολογία για την παραβαίνουσα τη Συνθήκη συμπεριφορά της καθής σε σχέση με την εξαγωγή. Αυτό πρέπει να το σταματήσει η Επιτροπή στο πλαίσιο των καθηκόντων της επιτηρήσεως. Επιπλέον όμως, δεν γίνεται αντιληπτό πώς η πρόσθετη παρέμβαση ξένων επιχειρήσεων συλλογής, για την ορθή συμπεριφορά των οποίων αρμόδιο είναι το αντίστοιχο κράτος μέλος, θα έθετε σε κίνδυνο την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας.

Κατόπιν αυτού, πράγματι, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ο περιορισμός εξαγωγών χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων σε παραδόσεις προς επιχειρήσεις διαθέσεως που κατέχουν σχετική άδεια άλλου κράτους μέλους.

γγ) Στην εγκύκλιο απαιτείται, τέλος, από τον εξαγωγέα, η προσκόμιση *βεβαιώσεως* ότι ο παραλήπτης δικαιούται να προβεί σε διάθεση χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Ο όρος αυτός θα πρέπει βέβαια να ισχύσει επίσης — εφόσον θεωρηθεί ορθό το να επεκταθούν οι δυνατότητες εξαγωγής σε παραδόσεις προς ξένες επιχειρήσεις *συλλογής* — και ως προς αυτές. Παρόμοιες βεβαιώσεις φυσικά δεν λένε τίποτα σχετικά με την πραγματική κατάληξη των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων. Για το λόγο αυτό, είναι δυνατό να αμφισβητηθεί η αποτελεσματικότητά του ως μέσου ελέγχου και να λεχθεί ότι αρκεί η αναγραφή του ονόματος και

2 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 172/82, Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage και λοιποί κατά Groupement d'intérêt économique « Inter-Huiles » και λοιπών, Συλλογή 1983, σ. 555.

6 — Αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε το Tribunal de grande instance της Créteil στην υπόθεση 240/83, Procureur de la République κατά Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Συλλογή 1985, σ. 531.

της διεύθυνσης του παραλήπτη, επειδή αυτό καθιστά δυνατούς τους αναγκαίους ελέγχους σχετικά με την τύχη των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων στο κράτος παραλαβής που είναι αρμόδιο γι' αυτά, μετά την έξοδο από τα σύνορα.

Εξάλλου, η ίδια η Επιτροπή, στο ερώτημα αν επιτρέπεται χάριν της αποτελεσματικής εφαρμογής της οδηγίας να προβλεφθεί απαγόρευση της εξαγωγής σε επιχειρήσεις που δεν έχουν άδεια συλλογής ή διαθέσεως, έδωσε καταφατική απάντηση. Αν όμως κατά την έξοδο από κράτος μέλος μπορεί να γίνει παρόμοια διάκριση, τότε φυσικά πρέπει, την ίδια στιγμή, να μπορεί επίσης να ελεγχθεί αν συντρέχει η προϋπόθεση της αδείας και δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητική μία εκ των υστέρων μόνο διοικητική συνδρομή βάσει των στοιχείων που έχουν περιέλθει στο τελωνείο. Πέραν αυτού, πρέπει επίσης να γίνει χωρίς άλλο δεκτό — εν προκειμένω η Γαλλική Κυβέρνηση έχει βεβαίως δίκιο — ότι η απόκτηση παρόμοιων βεβαιώσεων είναι δυνατή χωρίς ιδιαίτερες δυσκολίες και χωρίς δαπάνες που να παρεμποδίζουν την εξαγωγή. Αυτό, πάντως, — κι έτσι πρέπει να είναι η σοβαρή διενέργεια εξαγωγών — εφόσον ήδη πριν από την παράδοση έχει συναφθεί σύμβαση πωλήσεως με τον αλλοδαπό αγοραστή ή εφόσον μάλιστα υπάρχουν εμπορικές σχέσεις μακράς διαρκείας.

Νομίζω, επομένως, ότι ο αναφερθείς όρος ορθά τίθεται στο πλαίσιο της σωστής εφαρμογής της οδηγίας και ότι δεν συνιστά στοιχείο δυσχεράνσεως ή παρεμποδίσεως των εξαγωγών, το οποίο θα μπορούσε να δώσει λαβή για αιτιάσεις σύμφωνα με το άρθρο 34 της Συνθήκης.

5. Συνοψίζοντας, θεωρώ ότι σύμφωνα με τους γαλλικούς κανόνες δικαίου που εκδόθηκαν προς εφαρμογή της οδηγίας, οι οποίοι είναι οι μόνοι οι οποίοι έχουν σημασία στην παρούσα υπόθεση (διάταγμα και εκτελεστικές αποφάσεις του έτους 1979), επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι παραδόσεις χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων από γάλλους κατόχους χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, συλλέκτες και διαθέτες σε συλλέκτες ή διαθέτες κατόχους αδείας σε άλλα κράτη μέλη, αποκλείονται, πράγμα που δεν δικαιολογείται σύμφωνα με την οδηγία και δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 34 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Γ. Επί της προσφυγής πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι η καθής παρέβη υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη, καθόσον δεν προέβη στην κατάλληλη τροποποίηση των εν λόγω κανόνων, σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 34. Κατ' αυτή την εκτίμηση της νομικής καταστάσεως, η καθής πρέπει εξάλλου να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.