tung der gesundheitlichen Vorschriften, die die Abholung und den Transport von gesundheitsschädlichen Erzeugnissen regeln, im nationalen Hoheitsgebiet zu gewährleisten. Ein Verbot der Ausfuhr von Abfällen erscheint insoweit nicht notwendig, wenn die in der Regelung aufgestellten Voraussetzungen beachtet werden.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 118/86 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Durch die Destructiewet (niederländisches Gesetz über die Vernichtung von Viehkadavern und Schlachtabfällen) vom 21. Februar 1957 (*Staatsblad*, 1957/84, S. 155) werden die Maßnahmen geregelt, durch die tierische Abfälle durch Verarbeitung zu nützlichen Erzeugnissen unschädlich gemacht werden, um — gemäß der Begründung des Gesetzes — alle Risiken, Schäden oder Beeinträchtigungen der Volksgesundheit zu verhindern.

Gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f ist das Gesetz auf Geflügelschlachtabfälle anwendbar, die offensichtlich nicht für den menschlichen Verzehr geeignet sind und die in Einrichtungen anfallen, in denen das Schlachten von Geflügel gewerbsmäßig betrieben wird, mit Ausnahme derjenigen Abfälle, die einer anderen nützlichen Verwendung zugeführt werden.

Gemäß Artikel 4 ist es verboten, Abfallmaterial der Zerkleinerung zu entziehen.

Artikel 5 Absatz 1 verbietet es, ohne Genehmigung eine Zerkleinerungsanlage in Betrieb zu nehmen, in Betrieb zu halten, auszubauen oder umzubauen.

Gemäß Artikel 12 ist der Eigentümer oder Besitzer von Abfallmaterial verpflichtet, dieses zu melden und es an die Verwaltung der Gemeinde, wo es sich befindet, zu veräußern. Die Gemeinde ist verpflichtet, das Abfallmaterial dem Unternehmer zu übergeben, der Inhaber einer Zerkleinerungsgenehmigung ist; der Unternehmer ist zur Abholung, zum Transport und zur Zerkleinerung des Materials gemäß den Bestimmungen der Destructiewet verpflichtet.

2. In den Niederlanden bestehen gegenwärtig vier Zerkleinerungsunternehmen, wovon jedes in dem ihm zugeteilten Bezirk tätig wird.

3. Die für den menschlichen Verzehr ungeeigneten Geflügelschlachtabfälle fallen unter die Verordnung Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte in Anhang II des Vertrages aufgeführte Erzeugnisse (ABl. L 151, S. 16).

Für den menschlichen Verzehr für ungeeignet erklärtes Geflügel fällt grundsätzlich nicht unter die durch die Verordnung Nr. 2777/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Geflügelfleisch (ABl. L 282, S. 77) errichtete gemeinsame Marktorganisation, jedoch

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

fallen Schlachtabfälle dieses Geflügels — soweit sie eßbar sind — gemäß der Richtlinie 71/118 des Rates vom 15. Februar 1971 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Geflügelfleisch (ABl. L 55, S. 23) in der durch die Richtlinie 75/431 vom 10. Juli 1975 (ABl. L 192, S. 6) geänderten Fassung grundsätzlich unter diese gemeinsame Marktorganisation.

4. Im November 1984 erhob die Staatsanwaltschaft bei der Arrondissementsrechtbank Arnheim Anklage gegen die Gesellschaft mit beschränkter Haftung Nertsvoederfabriek Nederland BV, wobei sie dieser vorwarf, von Januar bis Oktober 1984 unter Verstoß gegen Artikel 5 der Destructiewet ohne Genehmigung eine Einrichtung errichtet, in Betrieb genommen oder in Betrieb gehalten zu haben, die ausschließlich oder hauptsächlich dazu bestimmt gewesen sei, Abfälle tierischer Herkunft durch Verarbeitung zu nützlichen Erzeugnissen unschädlich zu machen, und in dieser Einrichtung Geflügelschlachtabfälle mittels eines Erhitzungsprozesses in einem Valorisator (Trokkeneinrichtung) zu einem Endprodukt (bräunliches Pulver) verarbeitet zu haben, das zur Verarbeitung in Futtermitteln geeignet sei. Der Economische Politierechter verurteilte die Angeklagte mit Urteil vom 10. Dezember 1984.

5. Die Angeklagte und die Staatsanwaltschaft legten Berufung beim Gerechtshof Arnheim ein. Vor dem Berufungsgericht machte die Angeklagte geltend, die Destructiewet verstoße gegen die Verordnungen Nr. 827/68 und Nr. 2777/75 sowie gegen die Artikel 34 und 37 Absatz 2 EWG-Vertrag, und legte ein Schreiben der Kommission vor, wonach die Destructiewet mittelbar auch gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstoße. Der Generalstaatsanwalt hingegen machte geltend, die Bestimmungen der Destructiewet seien zum Schutz der Gesundheit von Personen und von Tieren gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt.

Der Gerechtshof war hinsichtlich des Sachverhalts der Auffassung, es könne als bewiesen angesehen werden, daß die Angeklagte zu einem Zeitpunkt in der Zeit von Januar 1984 bis 23. Oktober 1984 in der Gemeinde Veenendaal auf ihrem Betriebsgelände am Middelbuurtseweg unter Verstoß gegen Artikel 5 der Destructiewet eine Einrichtung betrieben habe, die hauptsächlich zur Unschädlichmachung untauglicher Stoffe tierischer Herkunft durch Verarbeitung zu nützlichen Erzeugnissen bestimmt gewesen sei, und daß in der erwähnten Einrichtung (Zerkleinerungsanlage) Geflügelschlachtabfälle mittels eines Erhitzungsprozesses in einem Valorisator (Trockeneinrichtung) zu einem Endprodukt (bräunliches Pulver) verarbeitet worden seien, das zur Verarbeitung in Futtelmitteln geeignet gewesen sei.

Der Gerechtshof war jedoch der Ansicht, daß bezweifelt werden könne, ob das Genehmigungssystem der Destructiewet für Zerkleinerungsanlagen hinsichtlich der Geflügelschlachtabfälle mit verschiedenen Bestimmungen des EWG-Rechts vereinbar sei, und daß es im Rahmen des von ihm zu entscheidenden Strafverfahrens erforderlich sei, diese Bestimmungen auszulegen, da die Beantwortung dieser Frage für die Strafbarkeit des zur Last gelegten Sachverhalts von Bedeutung sein könne.

6. Der Gerechtshof Arnheim hat demgemäß mit Beschluß vom 27. März 1986 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„Wenn man davon ausgeht,

— daß die gesetzlichen Vorschriften eines Mitgliedstaats unter Abfallzerkleinerung folgendes verstehen: Unschädlichmachung von Abfallmaterial durch Verarbeitung zu nützlichen Erzeugnissen in einem Destruktor (Zerkleinerungsanlage); unter Destruktor folgendes verste-

hen: Einrichtung, die ausschließlich oder hauptsächlich zur Unschädlichmachung untauglicher Stoffe tierischer Herkunft durch Verarbeitung zu nützlichen Erzeugnissen bestimmt ist; unter Abfallmaterial unter anderem folgendes verstehen: offensichtlich nicht für den menschlichen Verzehr geeignete Abfälle von Wild und Geflügel, die in Einrichtungen anfallen, in denen das Schlachten von Wild und Geflügel gewerbsmäßig betrieben wird, mit Ausnahme derjenigen Abfälle, die einer anderen nützlichen Verwendung zugeführt werden;

— daß bei der Schlachtung von Geflügel etwa 18 % des Geflügels als Schlachtabfall anfällt, wovon etwa ein Viertel einer anderen nützlichen Verwendung zugeführt werden kann;

— daß die gesetzlichen Vorschriften es verbieten, Abfallmaterial der Zerkleinerung zu entziehen;

— daß die gesetzlichen Vorschriften es verbieten, ohne Genehmigung einen Destruktor einzurichten, in Betrieb zu nehmen, in Betrieb zu halten, auszubauen oder umzubauen, und daß eine solche Genehmigung im Interesse einer zweckdienlichen Durchführung der Zerkleinerung erteilt werden kann;

— daß in dem betreffenden Mitgliedstaat vier Genehmigungen erteilt worden sind;

— daß der Inhaber einer Genehmigung verpflichtet wird, in dem ihm zugewiesenen Gebiet das gesamte Abfallmaterial kostenlos abzuholen und zu zerkleinern;

— daß das Zerkleinern von Geflügelschlachtabfällen — das eine einträgliche Tätigkeit darstellt — also den Inhabern einer Genehmigung vorbehalten ist;

— daß die gesetzlichen Vorschriften nach Auffassung der betroffenen Regierung ein Verbot der Ausfuhr von Abfallmaterial umfassen;

wie sind dann Artikel 30 und/oder Artikel 34 und/oder Artikel 36 und/oder Artikel 37 EWG-Vertrag und/oder die Verordnung (EWG) Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte in Anhang II des Vertrages aufgeführte Erzeugnisse und/oder die Verordnung (EWG) Nr. 2777/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Geflügelfleisch im Hinblick auf die Tatsache auszulegen, daß das Zerkleinern von Geflügelschlachtabfällen einzelnen Inhabern von Genehmigungen vorbehalten ist?"

7. Der Vorlagebeschluß des Gerechtshof Arnheim ist am 21. Mai 1986 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

8. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben schriftliche Erklärungen abgegeben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Robert Caspar Fischer, am 18. August 1986, die Firma Nertsvoederfabriek Nederland BV, Angeklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Rechtsanwalt H. J. Bronkhorst, Den Haag, am 20. August 1986 und die Regierung des Königreichs der Niederlande, vertreten durch E. F. Jacobs, amtierender Generalsekretär im Außenministerium, ebenfalls am 20. August 1986.

9. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Es hat die Angeklagte des Ausgangsverfahrens und die Kommission jedoch aufgefordert, schriftlich eine Anzahl

von Fragen zu beantworten; dieser Aufforderung ist innerhalb der festgesetzten Fristen nachgekommen worden.

II — Beim Gerichtshof eingereichte schriftliche Erklärungen

1. Nach dem Vorbringen der *Nertsvoederfabriek Nederland BV*, Angeklagte des Ausgangsverfahrens, verstößt das System der Destructiewet gegen die Verordnungen Nr. 2777/75 und Nr. 827/68 und gegen die Artikel 30, 34, 36 und 37 Absatz 2 EWG-Vertrag.

a) Sie führt aus, die Verordnung Nr. 2777/75 sei auf diejenigen Teile des geschlachteten Tieres anwendbar, die zwar nicht unbedingt für den menschlichen Verzehr ungeeignet seien, jedoch dazu erklärt würden. Zu denken sei an die Gerippe und deren Teile. Das durch die Destructiewet errichtete System übertrage drei oder vier Ankaufsmonopolen die Macht, im Anwendungsbereich der gemeinsamen Marktorganisation der Verordnung Nr. 2777/75 die Preise zu bestimmen oder einen Einfluß auf deren Bildung auszuüben, und stelle also einen Verstoß gegen die durch die gemeinsame Marktorganisation gewährleistete Freiheit des Handelsverkehrs dar, da die Eigentümer der betroffenen Abfälle verpflichtet seien, sie an einen der drei Genehmigungsinhaber zu verkaufen. Da beim Schlachten von Geflügel etwa 18 % Abfälle anfielen, bedeute dies, daß die drei Genehmigungsinhaber in der Lage seien, die Preise eines hohen Prozentsatzes der erzeugten Abfälle zu kontrollieren.

Die Destructiewet, und insbesondere deren Artikel 5, errichte ein System, durch das von Staats wegen in die gesamte Preisbildung hinsichtlich des Geflügels eingegriffen werde. Gerade in bezug auf den Geflügelsektor habe der Gerichtshof jedoch in seinem Urteil vom 18. Mai 1977 in der Rechtssache 111/76 (Van den Hazel, Slg. 1977, 901) festgestellt, die gemeinsame Marktorganisation in diesem Bereich sei die Folge einer wohlerwogenen wirtschaftspolitischen Entscheidung, die sich hinsichtlich der Herstellung der gewünschten Gleichgewichtsverhältnisse im wesentlichen auf die Kräfte des Marktes verlasse.

Außerdem verstoße es gegen die Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten aufgrund einer gemeinsamen Marktorganisation oblägen, wenn die Zielsetzungen und Grundsätze, die einer solchen Marktorganisation zugrunde lägen, wie im vorliegenden Fall die freie Preisbildung, beeinträchtigt würden, selbst wenn dies durch Maßnahmen erfolge, die nicht unmittelbar Erzeugnisse beträfen, die unter eine solche gemeinsame Marktorganisation fielen. Der Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 26. Oktober 1983 in der Rechtssache 297/82 (De samvirkende danske Landboforeninger, Slg. 1983, 3299) festgestellt, daß eine Grundsteuer für landwirtschaftlichen Grundbesitz mit den Vorschriften des EWG-Vertrags über die Gemeinsame Agrarpolitik unvereinbar sein könne, wenn sie durch ihren Einfluß auf die Preisbildung das Funktionieren der innerhalb der betreffenden gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehenen Mechanismen behindere.

Die gemeinsamen Marktorganisationen schränkten die Bewegungsfreiheit der innerstaatlichen Behörden stärker ein als die allgemeinen Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr, was der Gerichtshof in seinem Urteil vom 26. Februar 1980 in der Rechtssache 94/79 (Pieter Vriend, Slg. 1980, 327) ausgedrückt habe, als er von der durch die gemeinsamen Marktorganisationen gewährleisteten Freiheit des Handelsverkehrs und dem Grundsatz des offenen Marktes gesprochen habe. Die Schaffung eines Produktionsmonopols verstoße gegen den Grundsatz des offenen Marktes, auf dem die gemeinsamen Marktorganisationen beruhten.

b) Die Nertsvoederfabriek Nederland BV macht geltend, das durch die Destructiewet, insbesondere durch deren Artikel 5, errichtete System beeinträchtige auch die durch die Verordnung Nr. 827/68 garantierte Freiheit des Handelsverkehrs und sei mit der den Mitgliedstaaten durch diese Marktorganisation auferlegten Verpflichtung, die Preismechanismen nicht zu beeinflussen, unvereinbar. Was für die Verordnung Nr. 2777/75 gelte, treffe entsprechend auf die durch die Verordnung Nr. 827/68 errichtete gemeinsame Marktorganisation zu, und die Aufrechterhaltung eines nationalen Monopols für die Erzeugung von Tiermehl, ein Erzeugnis, das unmittelbar in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 827/68 falle, sei mit den Grundprinzipien dieser gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar.

c) Die Nertsvoederfabriek Nederland BV führt aus, das in Artikel 4 der Destructiewet stillschweigend enthaltene Ausfuhrverbot habe in der Praxis seine beschränkende Wirkung verloren, da der Raad van State in seinem Urteil vom 13. November 1985 entschieden habe, daß die Behörden bei der Ausfuhr der Schlachtabfälle mitzuwirken hätten; dennoch betreffe die Vorlagefrage auch Artikel 34 EWG-Vertrag.

Die Destructiewet verbiete die Vermarktung von Schlachtabfällen, wenn deren Bestimmung ein anderer Mitgliedstaat sei, und die ausländischen Zerkleinerungsanlagen könnten sich Schlachtabfälle nicht zu den gleichen Bedingungen verschaffen wie die niederländischen Zerkleinerungsanlagen. Diese Situation verletze die Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes, die in den Artikeln 30 bis 34 EWG-Vertrag niedergelegt seien und diese Abschottung verböten.

d) Die Aufgliederung des Gemeinsamen Marktes aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag sei im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt. Es würde keinerlei Risiko für Menschen und Tiere bedeuten, die Behandlung der Schlachtabfälle durch andere Unternehmen zu genehmigen, wenn die notwendigen Vorsichtsmaßnahmen getroffen würden. Die Behörden könnten hinsichtlich des Transports, der Behandlung und der Lagerung sowie der Kontrollmaßnahmen bei der Vermarktung und der Behandlung sowohl im Inland als auch im Ausland eine angemessene Regelung treffen.

e) Die Destructiewet verstoße schließlich gegen Artikel 37 Absatz 2 EWG-Vertrag, da sie ein Handelsmonopol in dem Sinne schaffe, daß sie die Eigentümer von Schlachtabfällen verpflichte, die Abfälle an bestimmte festgelegte Zerkleinerungsanlagen zu verkaufen.

Abschließend ist die Nertsvoederfabriek Nederland BV der Ansicht, die Vorlagefrage könne folgendermaßen beantwortet werden:

„1) Die Gemeinschaftsbestimmungen hinsichtlich des freien Warenverkehrs und der Handelsmonopole sowie die Verordnung Nr. 827/68 und die Verordnung Nr. 2777/75 stehen der Regelung eines Mitgliedstaats entgegen, die die Abholung und Verarbeitung der Schlachtabfälle, insbesondere der in der genannten Verordnung erwähnten Abfälle, in seinem Hoheitsgebiet den Zerkleinerungsanlagen vorbehält, denen der Mitgliedstaat Genehmigungen erteilt hat, die er gleichzeitig anderen Unternehmen verweigert, obwohl diese über Verarbeitungseinrichtungen verfügen oder sie zu errichten beabsichtigen, die in jeder Hinsicht den gleichen Kriterien genügen wie diejenigen, für die eine Genehmigung erteilt wurde.

2) Die unter 1 genannten Gemeinschaftsbestimmungen und Verordnungen stehen auch der Regelung eines Mitgliedstaats entgegen, wonach die Abholung und die Verarbeitung der Schlachtabfälle, insbesondere der in den genann-

ten Verordnungen erwähnten Abfälle, in seinem Hoheitsgebiet so erfolgen, daß die Ausfuhr dieser Abfälle zu einer in einem anderen Mitgliedstaat befindlichen anerkannten Zerkleinerungsanlage verboten ist."

2. Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* weist unter Berufung auf das Urteil vom 1. April 1982 in den verbundenen Rechtssachen 141 bis 143/81 (Holdijk, Slg. 1982, 1299) allgemein darauf hin, daß eine Regelung, die keine spezifischen Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecke oder bewirke, was auf die Destructiewet zutreffe, da alle Schlachtabfälle stets an die Gemeinde abzugeben seien, nicht im Widerspruch zu den Artikeln 34 und 37 EWG-Vertrag stehen könne.

Die Beseitigung der giftigen oder potentiell gefährlichen Schlachtabfälle sei im Rahmen einer verantwortlichen Gesundheits- und Umweltpolitik unerläßlich. Die einer kleinen Zahl von Unternehmen im Rahmen der Destructiewet eingeräumte Exklusivität beruhe auf objektiven Gründen des Gemeininteresses: einerseits dem Erfordernis, übereinstimmende und leicht zu überprüfende hygienische Voraussetzungen zu gewährleisten, und andererseits dem Erfordernis, den betreffenden Unternehmen ein Mindestmaß an Wirtschaftlichkeit und Kontinuität zu garantieren. Es sei nicht möglich, einfach den wirtschaftlich interessanten Teil des Abfalls von der gesetzlichen Zerkleinerungsverpflichtung auszunehmen.

Die zugelassenen Zerkleinerungsanlagen hätten nicht nur den gesetzlichen Auftrag, große Mengen rentabler Abfälle bei den großen Schlachthöfen abzuholen, sondern auch die Verpflichtung, für die Abholung von bei den einzelnen Züchtern eingegangenen oder geschlachteten Tieren zu sorgen. Bei dieser letzteren Aufgabe handele es sich sicher nicht um eine wirtschaftlich lohnende Tätigkeit. Wenn die Behörden hierfür eine Vergütung verlangen müßten, würden die Bauern versuchen, die Tierkadaver anders und ohne Kontrolle zu beseitigen, mit allen denkbaren Folgen in bezug auf Viehseuchen, und wenn die Erzeuger von Abfällen die Möglichkeit hätten, ihre Abfälle freiwillig der Zerkleinerung zu entziehen, würde die Wirtschaftlichkeit der Zerkleinerungsanlagen unmittelbar in Frage gestellt.

Das Königreich der Niederlande verweist auf Randnummer 36 des Urteils des Gerichtshofes vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 72/83 (Campus Oil Ltd., Slg. 1984, 2727), in der dieser festgestellt habe, daß es für die Anwendung des Artikels 36 darauf ankomme, daß die in Rede stehende Regelung durch objektive, den Anforderungen der öffentlichen Sicherheit genügende Umstände gerechtfertigt sei. Sobald diese Rechtfertigung feststehe, schließe die Tatsache, daß die Regelung geeignet sei, die Erreichung nicht nur von Zielen der öffentlichen Sicherheit, sondern auch anderer, von dem Mitgliedstaat etwa verfolgter wirtschaftlicher Ziele zu ermöglichen, die Anwendung von Artikel 36 nicht aus.

Aus den gleichen Gründen könne auch keine Unvereinbarkeit mit Artikel 37 EWG-Vertrag vorliegen.

Das Königreich der Niederlande ist der Auffassung, die Destructiewet sei auf Gründe gestützt, die mit denjenigen der Richtlinie 75/439 des Rates vom 16. Juni 1975 über die Altölbeseitigung (ABl. L 194, S. 23) vergleichbar seien, in der ebenfalls die Möglichkeit vorgesehen sei, ein einziges Aufarbeitungsunternehmen pro Bezirk zuzulassen, was vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83 (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Slg. 1985, 531) für vertragskonform erklärt worden sei.

Das Königreich der Niederlande erklärt, es bestehe an sich kein grundsätzlicher Ein-

wand gegen die Schaffung neuer Zerkleinerungsanlagen, sofern sie sich harmonisch in die niederländische Politik der Abfallbeseitigung einfügten. Die Erzeuger von Geflügelschlachtabfällen könnten diese Abfälle im übrigen einer „anderen nützlichen Verwendung" zuführen, wenn sie bestimmte Vorschriften hinsichtlich der Maßnahmen zur Unschädlichmachung der Schlachtabfälle beachteten, insbesondere diese bis zum Kochvorgang in geschlossenen Fässern aufbewahrten. Diese Geflügelschlachtabfälle, die einer anderen nützlichen Verwendung zugeführt würden, würden hauptsächlich zur Herstellung von Futtermitteln im Bereich der Nerzzucht und in der Hunde- und Katzenfutterindustrie verwendet.

Zur weiteren Präzisierung macht das Königreich der Niederlande noch einige Anmerkungen zu den Erwägungen, die der Gerechtshof in seinem Beschluß angestellt hat.

Zu Punkt 1 merkt es an, die Nertsvoederfabriek Nederland BV habe den Geflügelschlachtabfällen, die sie verarbeite, die gleiche Bestimmung gegeben wie die zugelassenen Zerkleinerer, indem sie Tiermehl und Fett für technische Zwecke hergestellt habe; sie habe sie also keiner „anderen nützlichen Verwendung" zugeführt.

Zu Punkt 2 führt das Königreich der Niederlande aus, beim Schlachten von Geflügel fielen Abfälle an, die etwa 20 % des Geflügels bzw. 25 %, wenn man auch die Federn berücksichtige, ausmachten; auf nationaler Ebene stellten die Geflügelschlachtabfälle 13,6 Gewichtshundertteile der Gesamtlieferungen an die Zerkleinerungsanlagen dar.

Zu den Punkten 4 und 5 merkt das Königreich der Niederlande an, daß es vor neunzehn Jahren noch zwölf Genehmigungsinhaber gegeben habe, von denen acht die Rücknahme der Genehmigung beantragt hätten, da sie die Wirtschaftlichkeit ihrer Unternehmen nicht hätten sichern können. Im übrigen würde eine zu große Anzahl von Genehmigungsinhabern die Überprüfung der Einhaltung der Hygienebedingungen bei der Lieferung, dem Transport und der Verarbeitung der Abfälle erschweren.

Zu Punkt 6 führt das Königreich der Niederlande aus, der Inhaber einer Genehmigung sei verpflichtet, alle tierischen Abfälle in dem ihm zugewiesenen Bezirk kostenlos abzuholen und zu zerkleinern. In einer gewissen Anzahl von Fällen werde den Erzeugern der Abfälle eine Entschädigung gezahlt, insbesondere für die Geflügelschlachtabfälle. Der Grund hierfür sei der Wettbewerb, der entstanden sei, seit die Abfälle im Hinblick auf „andere nützliche Verwendungen" verarbeitet würden. Die Zerkleinerungsanlagen könnten sich durch den Verkauf der sich aus der Verarbeitung der Abfälle ergebenden Erzeugnisse höhere Einkünfte sichern, und die Geflügelschlachtabfälle seien vor allem aus qualitativen Gründen von großer Bedeutung.

Zu Punkt 8 wiederholt das Königreich der Niederlande, das durch die Destructiewet errichtete System erlege die Verpflichtung auf, die tierischen Abfälle an die Gemeinde abzugeben, und verbiete also stillschweigend den Transport der Abfälle über die Gemeindegrenzen. Es handele sich also um ein totales Vermarktungsverbot sowohl hinsichtlich des Binnenmarktes als auch anderer Mitgliedstaaten und nicht um eine besondere Ausfuhrbeschränkung.

Abschließend ist das Königreich der Niederlande der Auffassung, die Artikel 30 bis 37 EWG-Vertrag seien dahin gehend auszulegen, daß sie einer gesetzlichen Regelung nicht entgegenstünden, die die Zerkleinerung der Schlachtabfälle einigen Genehmigungsinhabern vorbehalte. Die niederländische gesetzliche Regelung, wie sie in der Destructiewet enthalten sei, könne auf Artikel 36 EWG-Vertrag gestützt werden.

Die Verordnung Nr. 2777/75 könne zur Lösung der Vorlagefrage nicht beitragen, da sie ausschließlich auf genießbare Abfälle anwendbar sei.

Die Verordnung Nr. 827/68 sei dagegen auf die Abfälle anwendbar, die offensichtlich für den menschlichen Verzehr ungeeignet seien, wenn man auf die Beschreibung der Tarifnummer 05.15 im Anhang abstelle. Artikel 4 dieser Verordnung übernehme für diese Erzeugnisse die allgemeine Regel der Artikel 30 bis 34 EWG-Vertrag; diese Bestimmungen ständen einer Regelung der Zerkleinerung, wie sie gegenwärtig in den Niederlanden in Kraft sei, nicht entgegen.

3. Die *Kommission* führt zum Sachverhalt aus, die Destructiewet bedeute für die niederländischen Unternehmen gegenüber ihren Wettbewerbern in den anderen Mitgliedstaaten einen wirtschaftlichen Nachteil. Die Destructiewet verbiete es den Geflügelschlachtereien, Anlagen zur Verarbeitung der Abfälle in proteinreiches Tiermehl zu errichten, da die Herstellung dieses Erzeugnisses unter den Begriff der Zerkleinerung der Geflügelschlachtabfälle im Sinne des Gesetzes falle. Im Rahmen der Destructiewet bestehe keine Möglichkeit für die Geflügelschlachthöfe, die dies wünschten, eine Genehmigung zur Aufnahme dieser gewinnbringenden Produktion zu erhalten, nicht einmal, um die in ihren eigenen Einrichtungen anfallenden Abfälle zu verarbeiten. Die Geflügelschlachthöfe verlören somit aufgrund der Destructiewet die Abfälle, die sie selbst zu Tiermehl verarbeiten oder ausführen wollten.

a) Die Kommission macht geltend, die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag über die Beseitigung der mengenmäßigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen und die Maßnahmen gleicher Wirkung seien Bestandteil der gemeinsamen landwirtschaftlichen Marktorganisationen, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78 (Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347) festgestellt habe. Außerdem beruhten diese gemeinsamen Marktorganisationen auf dem Grundsatz eines offenen Marktes, woraus folge, daß alle einzelstaatlichen Bestimmungen oder Praktiken, die die Ein- und Ausfuhrströme veränderten oder die Bildung von Marktpreisen beeinflussen könnten, indem sie den Erzeugern den freien Abschluß von Käufen und Verkäufen zu den von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Bedingungen innerhalb ihres Wohnsitzstaats oder in anderen Mitgliedstaaten sowie die unmittelbare Ausnutzung von Interventionsmaßnahmen und anderen von der gemeinsamen Organisation vorgesehenen Marktregelungsmaßnahmen untersagten, mit den Grundsätzen einer solchen gemeinsamen Marktorganisation unvereinbar seien.

b) Nach Auffassung der Kommission, die sich auf Randnummer 38 des erwähnten Urteils vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78 beruft, werden die Verpflichtungen, die sich für die Mitgliedstaaten aus Artikel 37 EWG-Vertrag ergeben, selbst durch ebenso weitreichende Verpflichtungen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen ersetzt.

Die Kommission macht demgemäß geltend, das sowohl für die Zerkleinerungsunternehmen selbst als auch für andere Eigentümer und Besitzer von Geflügelschlachtabfällen geltende Verbot, diese in andere Mitgliedstaaten auszuführen, stelle einen ausdrücklichen Verstoß gegen das Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen dar, das in Artikel 34 EWG-Vertrag niedergelegt und in die beiden hier anwendbaren gemeinsamen Marktorganisationen aufgenommen worden sei.

Das Verbot, die unter die Destructiewet fallenden Geflügelschlachtabfälle selbst zu verarbeiten, zu kaufen oder zu verkaufen, in

Verbindung mit der Verpflichtung für die Eigentümer und Besitzer dieser Abfälle, sie kostenlos oder zumindest zu einem nicht dem Marktpreis entsprechenden Preis an das für den betreffenden Bezirk zugelassene Zerkleinerungsunternehmen abzugeben, verfälsche das Funktionieren der von den beiden auf diese Erzeugnisse anwendbaren Marktorganisationen vorgesehenen Instrumente und bringe die Erzeuger dieser noch einen wirtschaftlichen Wert besitzenden Abfälle um die Vorteile, auf die sie gemäß dem Grundsatz des freien Marktes einen Anspruch hätten. Hinzu komme die Tatsache, daß das Fehlen eines Marktes und eines Marktpreises für diese Geflügelschlachtabfälle in den Niederlanden auch die Einfuhren dieser Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten unmöglich mache.

c) Was Artikel 36 EWG-Vertrag betrifft, so wendet sich die Kommission gegen die Auffassung, daß gesundheitspolitische Überlegungen das den Schlachthöfen auferlegte Verbot rechtfertigen könnten, Einrichtungen zur Verarbeitung ihrer Abfälle zu Tiermehl zu errichten oder Abfälle zur Verarbeitung nach einem anderen Mitgliedstaat auszuführen. Angemessene vorbeugende Maßnahmen und eine strenge Überprüfung würden für die Erfordernisse des Schutzes der Gesundheit von Personen und Tieren ausreichen, und es sei nicht erforderlich, den Grundsatz des freien Marktes und des freien Warenverkehrs aus diesen Gründen zu verletzen.

Die Berufung auf Artikel 36 EWG-Vertrag sei auch im Hinblick auf das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit der zugelassenen Zerkleinerungsanlagen nicht möglich. Solche wirtschaftlichen Überlegungen seien vom Gerichtshof zurückgewiesen worden, insbesondere in Randnummer 13 seines Urteils vom 10. März 1983 in der Rechtssache 172/82 (Syndicat national des fabricants-raffineurs d'huiles de graissage, Slg. 1983, 555).

Abschließend ist die Kommission der Auffassung, daß die Bestimmungen der Destructiewet über die Zerkleinerung der Geflügelschlachtabfälle mit den Bestimmungen der durch die Verordnungen Nr. 827/68 und Nr. 2777/75 errichteten gemeinsamen Marktorganisationen insofern unvereinbar seien, als durch sie die Sammlung und die Verarbeitung dieser Abfälle einer begrenzten Anzahl von Zerkleinerungsunternehmen mit Exklusivrechten in dem ihnen zugeteilten Bezirk vorbehalten werde und sie keine Bestimmungen enthielten, die die Verarbeitung, die Vermarktung und die Ausfuhr dieser Abfälle durch andere Unternehmen unter Anwendung präventiver gesundheitspolitischer Maßnahmen und angemessener Kontrollen erlaubten.

Die Kommission schlägt dem Gerichtshof demgemäß vor, die Vorlagefrage des Gerechtshof Arnheim in diesem Sinne zu beantworten und dabei die Antwort in allgemeiner Form, die von der Destructiewet absehe, zu formulieren.

III — Antworten auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen

1. Auf die Frage, ob die Verordnung Nr. 2777/75 ihrer Ansicht nach auf die Geflügelschlachtabfälle anwendbar ist, hat die *Nertsvoederfabriek Nederland BV* geantwortet, daß aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen und Gewohnheiten der Verbraucher bestimmte Schlachtabfälle in den Niederlanden als für den menschlichen Verzehr ungeeignet angesehen würden, obwohl sie dies aufgrund der Begriffe des Gemeinschaftsrechts nicht seien. Unter Hinweis auf die Erläuterungen zum Gemeinsamen Zolltarif, Tarifnummer 02.02: „Geflügel ... genießbarer Schlachtabfall", vertritt die Angeklagte des Ausgangsverfahrens die Auffassung, die dort bezeichneten Abfälle fielen unter die Verordnung Nr. 2777/75; diese Abfälle würden von den niederländischen

Behörden dennoch nicht als für den menschlichen Verzehr geeignete Abfälle angesehen und müßten den Zerkleinerungsanlagen übergeben werden.

2. Auf eine Frage im gleichen Zusammenhang hat die *Kommission* geantwortet, die zum menschlichen Verzehr ungeeigneten Geflügelschlachtabfälle fielen zwar im allgemeinen unter die Verordnung Nr. 827/68, sie könnten jedoch in bestimmten Fällen auch unter die Verordnung Nr. 2777/75 fallen, da die Untauglichkeitserklärung eines geschlachteten Stücks Geflügel nicht notwendigerweise die Untauglichkeitserklärung aller Abfälle nach sich ziehe. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, der Unterschied sei nicht von praktischer Bedeutung, da die von der Kommission vorgeschlagene Antwort unabhängig von der Frage gelte, um welche Marktorganisation es sich handele.

Auf die Frage nach dem Stand eines Vertragsverletzungsverfahrens hinsichtlich der Destructiewet, das die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen erwähnt hat, hat die Kommission geantwortet, sie habe bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben.

F. Schockweiler
Berichterstatter