DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
6. oktober 1987 *

I sag 118/86,

angående en anmodning, som Gerechtshof Arnhem som appelinstans i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Anklagemyndigheden

mod

Nertsvoederfabriek Nederland BV, med hjemsted i Veenendal (Nederlandene),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikler 30, 34, 36 og 37, af Rådets forordning nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til Traktaten (EFT 1968 I, s. 201), og af Rådets forordning nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød (EFT L 282, s. 77),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden Y. Galmot, dommerne F. Schockweiler, G. Bosco, U. Everling og R. Joliet,

generaladvokat: J. L. da Cruz Vilaça
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

under henvisning til de indlæg, der er indgivet af:

— tiltalte i hovedsagen, selskabet Nertsvoederfabriek Nederland BV, ved advokat H. J. Bronkhorst under skriftvekslingen og ved advokat D. J. Drijber, Haag, under den mundtlige forhandling;

* Processprog: Nederlandsk.

— Kongeriget Nederlandenes regering ved E. F. Jacobs under skriftvekslingen;

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer under skriftvekslingen og den mundtlige forhandling;

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 17. marts 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. maj 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. marts 1986, indgået til Domstolen den 21. maj 1986, har Gerechtshof Arnhem i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikler 30, 34, 36 og 37 og af Rådets forordninger nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til Traktaten (EFT 1968 I, s. 201), og nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød (EFT L 282, s. 77).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en straffesag, hvorunder det nederlandske selskab Nertsvoederfabriek Nederland BV er tiltalt for uden tilladelse og dermed i strid med artikel 5 i »Destructiewet« (den nederlandske lov om destruktion af selvdøde dyr og slagteaffald) af 21. februar 1957 (*Staatsblad* 1957/84, s. 155) i perioden januar 1984 — 23. oktober 1984 i Veenendal at have opretholdt driften af et anlæg, der hovedsagelig er bestemt til at omdanne affald af animalsk oprindelse til ufarlige nyttige produkter, samt for i det nævnte anlæg (destruktionsanstalt) at have forarbejdet slagteaffald fra fjerkræ ved en opvarmningsproces i et oparbejdningsanlæg (tørreovn) til et færdigt produkt (brunligt pulver), der er egnet til fremstilling af foderstoffer.

3 Gerechtshof var af den opfattelse, at sagen rejste et spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, og bestemte følgelig at udsætte sagens afgørelse og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Såfremt det antages:

— at der i henhold til en medlemsstats lovbestemte ordning ved destruktion forstås: forarbejdning i et destruktionsanlæg af affald, der skal destrueres, til nyttige, ufarlige produkter; at der ved destruktionsanlæg forstås et anlæg, som udelukkende eller hovedsagelig er bestemt til at fremstille nyttige, ufarlige produkter af ellers uanvendeligt affald af animalsk oprindelse; at der ved affald, der skal destrueres, bl. a. forstås: affald fra vildt og fjerkræ, som klart er uegnet til menneskeføde, og som hidrører fra anlæg, hvor der som erhverv slagtes vildt og fjerkræ, med undtagelse af affald, som anvendes til andre nyttige formål;

— at der ved slagtning af fjerkræ forekommer ca. 18% slagteaffald, hvoraf ca. 1/4 kan anvendes til andre nyttige formål;

— at det ifølge den lovbestemte ordning er forbudt at undlade at destruere affald, som skal destrueres;

— at det ifølge den lovbestemte ordning er forbudt uden tilladelse at installere, sætte eller holde i drift, udvide eller ændre et destruktionsanlæg, og at en sådan tilladelse kan meddeles under hensyntagen til en rimelig dækning af destruktionsbehovet;

— at der i den berørte medlemsstat er meddelt fire tilladelser;

— at indehaveren af en tilladelse er forpligtet til inden for det ham tildelte område gratis at afhente og (lade) destruere alt affald, der skal destrueres;

— at destruktion af slagteaffald fra fjerkræ — som er en rentabel aktivitet — således er forbeholdt indehaverne af en tilladelse;

— at den lovbestemte ordning ifølge den pågældende regering indebærer et forbud mod udførsel af affald, der skal destrueres;

hvorledes skal man da fortolke EØF-Traktatens artikel 30 og / eller artikel 34 og / eller artikel 36 og / eller artikel 37 og / eller Rådets forordning (EØF) nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning vor visse varer, der er anført i bilag II til Traktaten, og / eller Rådets forordning (EØF) nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød, når henses til det forhold, at destruktion af slagteaffald fra fjerkræ forbeholdes de få indehavere af tilladelse?«

4 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i Protokollen vedrørende Statutten for Domstolen, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

5 Den nationale domstol ønsker med spørgsmålet i det væsentlige fastslået, om nationale bestemmelser, ifølge hvilke kun indehaverne af en af myndighederne meddelt destruktionstilladelse — hvormed følger en pligt til at afskaffe alt slagteaffald — kan bearbejde affald fra slagtning af fjerkræ, og ifølge hvilke slagterierne har pligt til at afhænde — og kun må afhænde — sådant affald til de godkendte destruktionsanstalter mod et af disse fastsat vederlag, er forenelig med Traktatens bestemmelser om kvantitative import- og eksportrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning, henholdsvis med bestemmelserne om statslige handelsmonopoler samt med bestemmelserne i forordningerne vedrørende de produkter, hvorfra dette affald stammer.

6 Det må først afgøres, hvilke af de af den nationale domstol anførte fællesskabsbestemmelser, der finder anvendelse på det beskrevne sagsforhold.

7 For så vidt angår Traktatens artikel 37 må det fastslås, at den ikke finder anvendelse i nærværende sag. I henhold til de nationale bestemmelser kræves der tilladelse til at drive en destruktionsanstalt, og det bestemmes, at afskaffelse og bearbejdning af slagteaffald, herunder affald fra slagtning af fjerkræ, kun må foretages af indehaverne af en sådan tilladelse, samt at alt slagteaffald obligatorisk skal afleveres til de autoriserede virksomheder; men herved oprettes der ikke et statsligt handelsmonopol, hvilket er det eneste begreb, der omhandles af den nævnte be-

stemmelse. Dette fremgår alene af det ubestridte forhold, at efter de omhandlede bestemmelser kan enhver, der opfylder de deri fastsatte betingelser og påtager sig de heraf følgende forpligtelser, frit indgive ansøgning om og opnå den nødvendige tilladelse.

8 Med hensyn til forordningerne om den fælles markedsordning bemærkes alene, og uden at det findes nødvendigt at tage stilling til, om det under sagen omhandlede affald fra slagtning af fjerkræ er omfattet af den fælles markedsordning efter forordning nr. 827/68 eller ordningen efter forordning nr. 2777/75, at de omhandlede bestemmelser alene ses at kunne stride mod forordning nr. 827/68's artikel 4 og forordning nr. 2777/75's artikel 11, som begge forbyder enhver kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning i samhandelen inden for Fællesskabet, alene med forbehold af anden bestemmelse i de nævnte forordninger.

9 De nævnte bestemmelser gengiver forbudsbestemmelserne i Traktatens artikler 30 og 34, og den nationale ordning som beskrevet af den nationale domstol må herefter bedømmes alene ud fra forbudet i disse artikler mod kvantitative restriktioner og enhver foranstaltning med tilsvarende virkning, idet bemærkes, at dette forbud skal betragtes som en integrerende del af de fælles markedsordninger.

10 Vedrørende artikel 30 bemærkes, at den beskrevne ordning ikke ses at indeholde noget importforbud, hvorfor der ikke opstår yderligere spørgsmål om forholdet til denne bestemmelse. Dette står ved magt, selv om det er gjort gældende, at destruktionsanstalterne kun betaler ganske lave priser ved køb af affald fra slagtning af fjerkræ, idet der her er tale om virksomhedernes egne dispositioner.

11 Med hensyn til artikel 34 bemærkes, at den finder anvendelse, såfremt den nationale ordning ved bestemmelsen om, at slagterierne skal afstå affald fra slagtning af fjerkræ til den kommune, hvor de er beliggende, indebærer et indirekte eksportforbud. Det må herefter undersøges, om en sådan samhandelsrestriktion har hjemmel i Traktatens artikel 36, som påberåbt af den nederlandske regering, der har anført, at der med ordningen — således som det i øvrigt fremgår af betragtningerne til loven — forfølges sundhedsmæssige hensyn i det øjemed at forhindre udbredelsen af dyresygdomme såvel som enhver form for miljøforurening.

12 Eftersom der på fællesskabsplan hverken findes bestemmelser om harmonisering af alle de forskrifter, der kræves til værn for menneskers og dyrs liv og sundhed, for så vidt angår affald fra slagtning af fjerkræ, og navnlig sådant affald, der er uegnet til menneskeføde, eller om etablering af procedurer på fællesskabsplan for tilsyn med sådanne forskrifters overholdelse, kan medlemsstaterne benytte Traktatens artikel 36 som hjemmel for begrænsninger i samhandelen med affald fra slagtning af fjerkræ inden for Fællesskabet, herunder affald uegnet til menneskeføde. Indførelsen af en fælles markedsordning bevirker nemlig ikke i sig selv, at landbrugsproducenterne unddrages enhver national ordning, som forfølger andre formål end den fælles ordning, selv om en sådan national ordning kan påvirke markedets funktion i den pågældende sektor (jfr. dom af 1. april 1982, Holdijk m. fl., de forenede sager 141-143/81, Sml. s. 1299).

13 En national ordning er imidlertid kun omfattet af undtagelsesbestemmelsen i artikel 36, såfremt menneskers og dyrs liv og sundhed ikke kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, der er mindre hæmmende for samhandelen inden for Fællesskabet.

14 Hvad for det første angår bestemmelsen om, at affald fra slagtning af fjerkræ skal afhændes til de godkendte destruktionsanstalter, og kun til disse, dvs. at enhver anden erhvervsdrivende, der driver virksomhed i Nederlandene, er udelukket, har den nederlandske regering klart bevist, at denne forpligtelse er uomgængelig nødvendig, for at den ved »Destructiewet« indførte ordning som helhed kan fungere effektivt og opfylde sit formål, som er at sikre, at alt slagteaffald indsamles og destrueres under sådanne omstændigheder, at hensynet til menneskers og dyrs liv og sundhed tilgodeses i ethvert fornødent omfang.

15 På denne baggrund kan det ikke tillægges betydning, at affald fra slagtning af fjerkræ kan forarbejdes til et produkt, som destruktionsanstalterne kan sælge med henblik på en rentabel drift af anlægget. Som fastslået af Domstolen i dom af 10. juli 1984 (Campus Oil Ltd mod ministeren for industri og energi, 72/83, Sml. s. 2727) er det ikke tilstrækkeligt til at udelukke anvendelsen af artikel 36, at nationale regler, som er begrundet i objektive omstændigheder, der opfylder kravene i artikel 36, derudover gør det muligt at nå andre mål, f. eks. af økonomisk natur. Dette gælder så meget mere, når den sundhedsmæssige målsætning søges virkeliggjort via bestemmelser med økonomisk sigte.

16 Hvad dernæst angår det indirekte eksportforbud bemærkes, at det ikke ses nødvendigt at forbyde eksport af affald fra slagtning af fjerkræ for at virkeliggøre formålet med en ordning, der skal sikre, at slagteaffald fjernes under iagttagelse af ethvert fornødent hensyn til sundheden, når de sundhedsmæssige krav er opfyldt, som efter ordningen gælder for indsamling og transport på det nationale område.

17 Det af Gerechtshof Arnhem stillede spørgsmål skal følgelig besvares således, at forordningerne nr. 827/68 og nr. 2777/75 ikke er til hinder for, at der i national lovgivning med henblik på beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed fastsættes bestemmelser, hvorefter afhentning og behandling af enhver form for affald af animalsk oprindelse er forbeholdt indehaverne af en af myndighederne meddelt tilladelse, og hvorefter slagterierne kun må afhænde sådant affald til de godkendte destruktionsanstalter med henblik på destruktion. I det omfang sådanne bestemmelser påvirker samhandelen inden for Fællesskabet, er de dog kun forenelige med Traktatens artikler 30, 34 og 36, såfremt de ikke begrænser samhandelen med andre medlemsstater i videre omfang end tilladt efter Traktatens artikel 36 ud fra hensynet til håndhævelsen på nationalt område af sundhedslovgivning om afhentning og transport af sundhedsfarlige produkter.

Sagens omkostninger

18 De udgifter, der er afholdt af Kongeriget Nederlandenes regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt af Gerechtshof Arnhem ved kendelse af 27. marts 1986, for ret:

Rådets forordninger nr. 827/68 af 28. juni 1968 om en fælles markedsordning for visse varer, der er anført i bilag II til Traktaten, og nr. 2777/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for fjerkrækød er ikke til hinder for, at der i national lovgivning med henblik på beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed fastsættes bestemmelser, hvorefter afhentning og behandling af enhver form for affald af animalsk oprindelse er forbeholdt indehaverne af en af myndighederne meddelt tilladelse, og hvorefter slagterierne kun må afhænde sådant affald til de godkendte destruktionsanstalter med henblik på destruktion. I det omfang sådanne bestemmelser påvirker samhandelen inden for Fællesskabet, er de dog kun forenelige med Traktatens artikler 30, 34 og 36, såfremt de ikke begrænser samhandelen med andre medlemsstater i videre omfang end tilladt efter Traktatens artikel 36 ud fra hensynet til håndhævelsen på nationalt område af sundhedslovgivning om afhentning og transport af sundhedsfarlige produkter.

Galmot Schockweiler

Bosco Everling Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. oktober 1987.

P. Heim
Justitssekretær

Y. Galmot
Formand for Femte Afdeling