heidsvoorschriften die het ophalen en het vervoer van voor de gezondheid schadelijk geachte produkten regelen, op het nationale grondgebied te doen naleven. Wanneer aan de in die voorschriften gestelde eisen wordt voldaan, lijkt het niet nodig de uitvoer van slachtafvallen te verbieden.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 118/86 *

I — De feiten en het procesverloop

1. De Destructiewet van 21 februari 1957 (Staatsblad 1957, nr. 84, blz. 155) regelt het door verwerking tot nuttige produkten onschadelijk maken van ondeugdelijk materiaal van dierlijke herkomst, zulks, volgens haar considerans, ter voorkoming van gevaar, schade of hinder voor de openbare gezondheid.

Volgens artikel 2, lid 1, sub f, is de wet onder meer van toepassing op kennelijk niet voor menselijke consumptie geschikte afvallen van gevogelte, ontstaan in inrichtingen, waar het slachten van gevogelte als bedrijf wordt uitgeoefend, met uitzondering van de afvallen, aan welke een andere nuttige bestemming wordt gegeven.

Artikel 4 verbiedt destructiemateriaal aan destructie te onttrekken.

Ingevolge artikel 5, lid 1, is het verboden zonder vergunning een destructor op te richten, in werking te brengen, in werking te houden, uit te breiden of te wijzigen.

Volgens artikel 12 is de eigenaar of houder van destructiemateriaal verplicht, dit aan te geven en af te staan aan het bestuur van de gemeente waar het zich bevindt. De gemeente dient het destructiemateriaal over te dragen aan de ondernemer die houder is van een destructievergunning; de ondernemer is verplicht tot het ophalen, het vervoeren en de destructie van het materiaal, overeenkomstig de voorschriften van de Destructiewet.

2. Er bestaan op het moment in Nederland vier destructiebedrijven, die elk in het hun toegewezen gebied werkzaam zijn.

3. Afvallen van gevogelte die niet voor menselijke consumptie geschikt zijn, vallen onder verordening nr. 827/68 van de Raad van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten (PB 1968, L 151, blz. 16).

Gevogelte dat ongeschikt is verklaard voor menselijke consumptie, valt in beginsel niet onder de bij verordening nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975 (PB 1975, L 282, blz. 77) tot stand gebrachte gemeenschappelijke marktordening voor slachtpluimvee, maar slachtafvallen daarvan —

* Procestaal: Nederlands.

voor zover eetbaar — vallen er in beginsel wel onder, zulks op grond van richtlijn nr. 71/118 van de Raad van 15 februari 1971 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het handelsverkeer in vers vlees van pluimvee (PB 1971, L 55, blz. 23), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 75/431 van 10 juli 1975 (PB 1975, L 192, blz. 6).

4. In november 1984 daagde het openbaar ministerie bij de Arrondissementsrechtbank te Arnhem de besloten vennootschap Nertsvoederfabriek Nederland BV voor de rechter op verdenking dat zij van januari tot oktober 1984 in strijd met het bepaalde in artikel 5 van de Destructiewet zonder vergunning een inrichting, uitsluitend of in hoofdzaak bestemd tot het door verwerking tot nuttige produkten onschadelijk maken van ondeugdelijk materiaal van dierlijke herkomst, heeft opgericht, in werking gebracht of in werking heeft gehouden, en dat zij in voormelde inrichting slachtafvallen van pluimvee middels een verhittingsproces in een valorisator (drooginstallatie) heeft verwerkt tot een eindprodukt (bruinachtig pulver), dat geschikt is voor verwerking in diervoeders. Bij vonnis van 10 december 1984 heeft de politierechter verdachte veroordeeld.

5. Verdachte en het openbaar ministerie gingen van dit vonnis in hoger beroep bij het Gerechtshof te Arnhem. Voor het Gerechtshof betoogde verdachte, dat de Destructiewet in strijd is met de verordeningen nrs. 827/68 en 2777/75, alsmede met de artikelen 34 en 37, lid 2, EEG-Verdrag, en maakte zij melding van een brief van de Commissie, waarin deze laatste te kennen gaf, dat de Destructiewet indirect ook in strijd is met artikel 30 EEG-Verdrag. De procureur-generaal voerde evenwel aan, dat de bepalingen van de Destructiewet gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid van personen en dieren in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag.

Ten aanzien van de feiten was het Gerechtshof van oordeel, dat bewezen kon worden geacht, dat verdachte op een tijdstip in de periode van januari 1984 tot en met 23 oktober 1984, in de gemeente Veenendaal, op haar bedrijfsterrein gelegen aan de Middelbuurtseweg, in strijd met het bepaalde in artikel 5 van de Destructiewet, zonder vergunning een inrichting, in hoofdzaak bestemd tot het door verwerking tot nuttige produkten onschadelijk maken van ondeugdelijk materiaal van dierlijke herkomst, in werking had gehouden en dat in voormelde inrichting (destructor) slachtafvallen van pluimvee middels een verhittingsproces in een valorisator (drooginstallatie) werden verwerkt tot een eindprodukt (bruinachtig pulver), dat geschikt is voor verwerking in diervoeders.

Volgens het Gerechtshof was evenwel twijfel mogelijk omtrent de vraag, of met betrekking tot slachtafvallen van pluimvee het vergunningsstelsel voor destructoren van de Destructiewet verenigbaar was met diverse bepalingen van het gemeenschapsrecht, en was uitlegging van deze bepalingen noodzakelijk voor zijn uitspraak in de onderhavige zaak, daar beantwoording van de vraag van belang kon zijn voor de al dan niet strafbaarheid van het telastgelegde feit.

6. Bijgevolg heeft het Gerechtshof te Arnhem bij tussenarrest van 27 maart 1986 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejuduciële vraag gesteld:

„Aangenomen

— dat de wettelijke regeling van een Lid-Staat onder destructie verstaat: door verwerking tot nuttige produkten in een destructor onschadelijk maken van destructiemateriaal; onder destructor verstaat: inrichting, uitsluitend of in hoofdzaak bestemd tot het door verwerking

tot nuttige produkten onschadelijk maken van ondeugdelijk materiaal van dierlijke herkomst; onder destructiemateriaal onder meer verstaat: kennelijk niet voor menselijke consumptie geschikte afvallen van wild en gevogelte, ontstaan in inrichtingen, waar het slachten van wild en gevogelte als bedrijf wordt uitgeoefend, met uitzondering van de afvallen, aan welke een andere nuttige bestemming wordt gegeven;

— dat bij de slacht van pluimvee ongeveer 18% van het pluimvee als slachtafval vrijkomt, waarvan aan circa een vierde een andere nuttige bestemming kan worden gegeven;

— dat de wettelijke regeling verbiedt destructiemateriaal aan destructie te onttrekken;

— dat de wettelijke regeling verbiedt zonder vergunning een destructor op te richten, in werking te brengen, in werking te houden, uit te breiden of te wijzigen en dat een dergelijke vergunning in het belang van een doelmatige voorziening in de destructie kan worden verleend;

— dat in de betrokken Lid-Staat vier vergunningen zijn verleend;

— dat de houder van een vergunning verplicht wordt om in het hem toegewezen gebied kosteloos al het destructiemateriaal op te halen en te (doen) destrueren;

— dat het destrueren van pluimveeslachtafval — dat een rendabele activiteit vormt — aldus is voorbehouden aan de houders van een vergunning;

— dat de wettelijke regeling volgens de betrokken regering een uitvoerverbod van destructiemateriaal behelst;

hoe dienen dan artikel 30 en/of artikel 34 en/of artikel 36 en/of artikel 37 van het EEG-Verdrag en/of verordening (EEG) nr. 827/68 van de Raad van 28 juni 1968, houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten en/of verordening (EEG) nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee te worden uitgelegd ten aanzien van het feit dat het destrueren van pluimveeslachtafval is voorbehouden aan enkele vergunninghouders ?"

7. Het verwijzingsarrest van het Gerechtshof te Arnhem is op 21 mei 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

8. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 18 augustus 1986 schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer, en op 20 augustus 1986 door Nertsvoederfabriek Nederland BV, verdachte in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door H. J. Bronkhorst, advocaat te 's-Gravenhage, en de regering van het Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door E. F. Jacobs, waarnemend secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

9. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de verdachte in het hoofdgeding en de Commissie evenwel verzocht schriftelijk enkele vragen te beantwoorden; aan dit ver-

zoek is binnen de gestelde termijn gevolg gegeven.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. Volgens *Nertsvoederfabriek Nederland BV*, verdachte in het hoofdgeding, is het systeem van de Destructiewet onverenigbaar met de verordeningen nrs. 2777/75 en 827/68 en met de artikelen 30, 34, 36 en 37, lid 2, EEG-Verdrag.

a) Verordening nr. 2777/75 is van toepassing op delen van het geslachte dier, die niet per se ongeschikt zijn voor menselijke consumptie, maar wel daarvoor ongeschikt zijn verklaard. Te denken valt aan karkassen of delen daarvan. Het systeem van de Destructiewet verschaft drie of vier monopsonen de macht prijzen te bepalen of invloed uit te oefenen op de prijsvorming binnen de werkingssfeer van de door verordening nr. 2777/75 in het leven geroepen gemeenschappelijke marktordening, en maakt daarmee inbreuk op de door de gemeenschappelijke marktordening gegarandeerde vrijheid van transacties, aangezien bezitters van destructiemateriaal verplicht zijn dit te verkopen aan de drie vergunninghouders. Daar ongeveer 18% van het geproduceerde pluimvee als slachtafval vrijkomt, betekent dit dat de drie vergunninghouders in staat zijn om voor een hoog percentage van het geproduceerde materiaal de prijsopbrengst te sturen.

De Destructiewet, in het bijzonder artikel 5 daarvan, roept een systeem in het leven, waarbij van overheidswege wordt ingegrepen in de prijsvorming van pluimvee in zijn totaliteit. Juist ten aanzien van de pluimveesector evenwel heeft het Hof in zijn arrest van 18 mei 1977 (zaak 111/76, Van den Hazel, Jurispr. 1977, blz. 901) verklaard, dat de desbetreffende marktordening berust op een bewuste keuze van economisch beleid, waarbij men zich ter verzekering van het gewenste evenwicht op de markt voornamelijk op de krachten van de markt heeft verlaten.

Daarenboven is het onverenigbaar met de verplichtingen welke voor de Lid-Staten uit een marktordening voortvloeien, om afbreuk te doen aan de doeleinden en beginselen welke aan een dergelijke communautaire marktordening ten grondslag liggen, zoals in casu vrije prijsvorming, zelfs al geschiedt dit middels maatregelen welke niet rechtstreeks produkten treffen die onder een dergelijke marktordening vallen. In zijn arrest van 26 oktober 1983 (zaak 297/82, Samenwerkende Deense verenigingen van landbouwers, Jurispr. 1983, blz. 3299) oordeelde het Hof, dat een grondbelasting op landbouwgronden onverenigbaar kan zijn met de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wanneer door haar invloed op de prijsvorming de werking van de in het kader der gemeenschappelijke marktordeningen voorziene mechanismen wordt verstoord.

De gemeenschappelijke marktordeningen perken de bewegingsvrijheid van de nationale overheden in verdergaande mate in dan de algemene verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen. Dit is door het Hof verwoord in zijn arrest van 26 februari 1980 (zaak 94/79, Vriend, Jurispr. 1980, blz. 327), waar het spreekt van de door de gemeenschappelijke marktordeningen gegarandeerde vrijheid van handelstransacties en het beginsel van de open markt. Het creëren van een produktiemonopolie is in strijd met het aan de gemeenschappelijke marktordeningen ten grondslag liggende beginsel van de open markt.

b) Het systeem van de Destructiewet, in het bijzonder artikel 5 daarvan, grijpt ook in in de vrijheid van handelstransacties zoals gegarandeerd door de marktordening van verordening nr. 827/68, en is in strijd met de uit deze marktordening voor de Lid-Staten voortvloeiende verplichting om zich te onthouden van beïnvloeding van het prijsmechanisme. Ten aanzien van de bij verordening nr. 827/68 tot stand gebrachte marktordening geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor de marktordening van verordening nr. 2777/75 en de instandhouding van een nationaal produktiemonopolie voor diermeel, een produkt dat rechtstreeks onder het toepassingsgebied van verordening nr. 827/68 valt, is in strijd met de grondbeginselen van die marktordening.

c) Het exportverbod dat in artikel 4 van de Destructiewet besloten ligt, heeft zijn belemmerende werking in de praktijk verloren doordat de Raad van State bij uitspraak van 13 november 1985 heeft gelast, dat de overheid haar medewerking dient te verlenen bij de uitvoer van slachtafvallen. Dit neemt niet weg, dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ook betrekking heeft op artikel 34 EEG-Verdrag.

De Destructiewet verbiedt de verhandeling van slachtafvallen indien de bestemming in de andere Lid-Staten is gelegen, terwijl buitenlandse destructoren niet op dezelfde voorwaarden als de Nederlandse destructoren aan slachtafvallen kunnen komen. Deze situatie raakt aan de hoofdbeginselen van de gemeenschappelijke markt, zoals neergelegd in de artikelen 30 tot en met 34 EEG-Verdrag, die deze compartimentering verbieden.

d) Voor een rechtvaardiging van de opdeling van de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 36 EEG-Verdrag is geen plaats. Mits de nodige voorzorgen worden genomen, behoeft er geen enkel risico voor mens en dier te bestaan indien de verwerking van slachtafvallen aan andere destructoren wordt toegestaan. De overheid zou een behoorlijke regeling kunnen maken met betrekking tot vervoer, verwerking en opslag en controlemaatregelen kunnen treffen zowel voor de binnenlandse als voor de buitenlandse handel en verwerking.

e) Ten slotte is de Destructiewet in strijd met artikel 37, lid 2, EEG-Verdrag, omdat zij een monopolie creëert van commerciële aard en wel in die zin, dat zij de bezitters van slachtafvallen verplicht deze te verkopen aan bepaalde aangewezen destructoren.

Op grond van het voorgaande is Nertsvoederfabriek Nederland BV van mening, dat de prejudiciële vraag kan worden beantwoord als volgt:

„1) De gemeenschapsvoorschriften betreffende het vrij verkeer van goederen en betreffende monopolies van commerciële aard alsmede verordening (EEG) nr. 827/68 van de Raad van 28 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten voor bepaalde in bijlage II van het Verdrag vermelde produkten, en verordening (EEG) nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector slachtpluimvee, staan een Lid-Staat niet toe de inzameling en verwerking van slachtafvallen, in het bijzonder de door genoemde verordening bedoelde slachtafvallen, op zijn grondgebied zo in te richten, dat dergelijke verwerking slechts kan geschieden door verwerkingsbedrijven waaraan de Lid-Staat vergunningen heeft afgegeven terwijl de Lid-Staat tegelijkertijd andere bedrijven een dergelijke vergunning onthoudt, hoewel die bedrijven verwerkingsinstallaties in stand houden of beogen op te richten die in alle opzichten gelijkwaardig zijn aan die ter zake waarvan wel een vergunning is afgegeven.

2) De onder 1 genoemde gemeenschapsvoorschriften en verordeningen staan een Lid-Staat evenmin toe de inzameling en verwerking van slachtafvallen, in het bijzonder de door genoemde verordeningen bedoelde slachtafvallen, op

zijn grondgebied zo in te richten, dat de uitvoer van dergelijke afvallen naar een erkend verwerkingsbedirjf in een andere Lid-Staat is verboden."

2. De *regering van het Koninkrijk der Nederlanden* geeft, onder verwijzing naar het arrest van 1 april 1982 (gevoegde zaken 141 tot en met 143/81, Holdijk, Jurispr. 1982, blz. 1299), ten algemene aan, dat een regeling die geen specifieke beperking van de uitvoer tot doel of tot gevolg heeft — wat voor de Destructiewet opgaat, daar alle slachtafvallen steeds aan de gemeente moeten worden afgestaan —, geen strijd met de artikelen 34 en 37 EEG-Verdrag kan opleveren.

Destructie van besmette of potentieel gevaarlijke slachtafvallen is voorts absoluut essentieel in het kader van een verantwoorde gezondheids- en milieupolitiek. De exclusiviteit voor een paar bedrijven in de Destructiewet is ingegeven door overwegingen van algemeen belang: enerzijds de noodzaak van sluitende en goed te controleren gezondheidsvoorwaarden, en anderzijds de noodzaak om een minimale levensvatbaarheid en continuïteit voor deze bedrijven te kunnen blijven verzekeren. Men kan niet zomaar het economisch interessante deel van het afval buiten de wettelijke destructieplicht brengen.

Destructiebedrijven hebben niet alleen de wettelijke opdracht om grote hoeveelheden rendabel afval bij de grote slachterijen op te halen, maar ook de plicht om te zorgen voor de opruiming van gestorven of afgemaakte dieren bij individuele boeren. Dit laatste is zeker geen economisch rendabele zaak. Zou de overheid daarvoor een bedrag in rekening moeten brengen, dan zouden de boeren zich anderszins en ongecontroleerd van de kadavers trachten te ontdoen, met alle mogelijke desastreuze gevolgen van dien op het gebied van de dierziekten; en zouden de producenten van afval hun produkt vrijelijk aan de destructie kunnen onttrekken, dan zou het rendement van de destructiebedrijven rechtstreeks in het geding zijn.

De Nederlandse regering verwijst naar rechtsoverweging 36 van het arrest van 10 juli 1984 (zaak 72/83, Campus Oil, Jurispr. 1984, blz. 2727), waarin het Hof vaststelde dat het in verband met artikel 36 EEG-Verdrag van belang is, dat de nationale regeling gerechtvaardigd is om objectieve redenen, die beantwoorden aan de eisen van deze bepaling. Wanneer deze rechtvaardiging eenmaal vaststaat, sluit de omstandigheid dat met de regeling andere door de Lid-Staten nagestreefde doelen van economische aard kunnen worden bereikt, de toepassing van artikel 36 niet uit.

Om dezelfde redenen kan ook geen sprake zijn van strijdigheid met artikel 37 EEG-Verdrag.

De Destructiewet berust op motieven die vergelijkbaar zijn met die welke ten grondslag liggen aan richtlijn nr. 75/439 van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PB 1975, L 194, blz. 23), waarin eveneens de mogelijkheid is opgenomen om één verwerkingsbedrijf per gebied te erkennen, en die het Hof in overeenstemming met het Verdrag heeft bevonden in zijn arrest van 7 februari 1985 (zaak 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Jurispr. 1985, blz. 531).

In principe bestaan er geen bezwaren tegen de oprichting van nieuwe destructiebedrij-

ven, als zij maar in het Nederlandse destructiebeleid passen. De producenten van slachtafvallen van pluimvee mogen aan deze slachtafvallen overigens een „andere nuttige bestemming" geven met inachtneming van bepaalde voorschriften betreffende het onschadelijk maken van slachtafvallen, in hoofdzaak de bewaring in gesloten tonnen totdat zij worden gekookt. Deze slachtafvallen van pluimvee, waaraan een andere nuttige bestemming wordt gegeven, worden hoofdzakelijk aangewend voor voederdoeleinden in de nertsfokkerij en in de petfoodindustrie (honden- en kattenvoer).

Ter nadere precisering maakt de Nederlandse regering nog enkele kanttekeningen bij de uitgangspunten die het Gerechtshof in zijn verwijzingsarrest heeft opgesomd.

Bij punt 1 tekent zij aan, dat Nertsvoederfabriek Nederland BV aan de door haar verwerkte slachtafvallen van pluimvee dezelfde bestemming — diermeel en technisch vet — heeft gegeven als de vergunninghoudende destructiebedrijven, en derhalve niet een „andere nuttige bestemming".

Met betrekking tot punt 2 meent de Nederlandse regering, dat bij het slachten van pluimvee 20%, en met veren erbij zelfs 25%, als afval vrijkomt. Landelijk vertegenwoordigt pluimveeslachtafval in gewicht 13,6% van de totale aanvoer bij de destructoren.

Met betrekking tot de punten 4 en 5 wijst de Nederlandse regering erop, dat er een jaar of twintig geleden nog twaalf vergunninghouders waren, waarvan er acht om intrekking van de vergunning hebben verzocht omdat zij niet meer rendabel waren. Een te groot aantal vergunninghouders zou trouwens de controle op de inachtneming van de gezondheidsvoorwaarden bij afgifte, transport en verwerking van het destructiemateriaal bemoeilijken.

Bij punt 6 merkt de Nederlandse regering op, dat de vergunninghouder verplicht is om in het hem toegewezen gebied al het destructiemateriaal kosteloos op te halen en te destrueren. In een aantal gevallen wordt aan de producent van de afvallen een vergoeding betaald, met name voor slachtafvallen van pluimvee. Dit is een gevolg van de concurrentie die optreedt met de verwerking tot „andere nuttige bestemmingen". De destructiebedrijven kunnen na verwerking een beter renderende prijs maken en slachtafvallen van pluimvee zijn voor destructiebedrijven vooral om kwalitatieve redenen van groot belang.

In verband met punt 8 herhaalt de Nederlandse regering, dat het systeem van de Destructiewet verplicht tot afgifte van het destructiemateriaal aan de gemeente, en dus impliciet verbiedt het materiaal buiten de gemeentegrenzen te brengen. Het gaat derhalve om een totaal verhandelingsverbod, zowel in het binnenlands verkeer als naar andere Lid-Staten, en niet om een specifieke uitvoerbelemmering.

Concluderend is de Nederlandse regering van mening, dat de artikelen 30 tot en met 37 EEG-Verdrag aldus moeten worden uitgelegd, dat zij niet in de weg staan aan een wettelijke regeling die de destructie van slachtafvallen voorbehoudt aan enkele vergunninghouders. Artikel 36 EEG-Verdrag biedt een basis voor de Nederlandse wettelijke regeling zoals vastgelegd in de Destructiewet.

Verordening nr. 2777/75 kan voor de onderhavige kwestie geen enkele rol spelen, daar zij uitsluitend van toepassing is op eetbare slachtafvallen.

Verordening nr. 827/68 heeft, gelet op de omschrijving van tariefpost 05.15 in de bijlage, wel betrekking op kennelijk niet voor menselijke consumptie geschikte slachtafvallen. Artikel 4 van die verordening vormt voor deze produkten de uitdrukking van de algemene regel van de artikelen 30 tot en met 34 EEG-Verdrag; deze bepalingen staan niet in de weg aan een destructieregeling zoals die thans in Nederland van kracht is.

3. Ten aanzien van de feiten verklaart de *Commissie,* dat de Destructiewet voor de Nederlandse bedrijven een economisch nadeel ten opzichte van de concurrenten in andere Lid-Staten betekent. De Destructiewet verbiedt pluimveeslachterijen installaties te bouwen voor de verwerking van slachtafvallen tot eiwitrijk diermeel, daar de bereiding van dit produkt valt onder „destructie" van slachtafvallen in de zin van de wet. Binnen het raam van de Destructiewet bestaat er voor pluimveeslachterijen die deze winstgevende produktie willen verrichten, geen mogelijkheid om daartoe een vergunning te krijgen, zelfs niet voor de verwerking van de in hun eigen bedrijven geproduceerde afvallen; de Destructiewet heeft tot gevolg, dat voor de pluimveeslachterijen de waarde van de slachtafvallen die zij zelf tot diermeel zouden willen verwerken of zouden willen uitvoeren, verloren gaat.

a) De artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag, betreffende de afschaffing van kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking, vormen een integrerend onderdeel van de gemeenschappelijke landbouwmarktenordeningen, zoals het Hof heeft verklaard in zijn arrest van 29 november 1978 (zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347). Luidens rechtsoverwegingen 57 en 58 van dit arrest zijn deze gemeenschappelijke marktordeningen bovendien gebaseerd op het beginsel van een open markt; dienvolgens zijn met de beginselen van de marktordening onverenigbaar alle nationale bepalingen of praktijken die de invoer- of uitvoerstromen kunnen wijzigen of de prijsvorming op de markt kunnen beïnvloeden, doordat zij de producenten verhinderen om in de staat waarin zij zijn gevestigd, of in een andere Lid-Staat, vrij te kopen en te verkopen op de door de gemeenschapsregeling vastgestelde voorwaarden, en om rechtstreeks te profiteren van interventiemaatregelen en alle andere maatregelen tot regulering van de markt, die in de gemeenschappelijke marktordening zijn voorzien.

b) Volgens de Commissie, die daartoe verwijst naar rechtsoverweging 38 van voornoemd arrest van 29 november 1978 (zaak 83/78), zijn de verplichtingen die voor de Lid-Staten voortvloeien uit artikel 37 EEG-Verdrag, vervangen door even ver gaande verplichtingen in het kader der gemeenschappelijke marktordeningen.

Het zowel voor de destructiebedrijven als voor andere eigenaars en houders van pluimveeslachtafvallen geldende verbod om deze afvallen naar andere Lid-Staten uit te voeren, vormt derhalve een expliciete inbreuk op het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve uitvoerbeperkingen, zoals neergelegd in artikel 34 EEG-Verdrag en overgenomen in de twee in casu toepasselijke marktordeningen.

Het verbod om de onder de Destructiewet vallende slachtafvallen van pluimvee zelf te verwerken, te kopen of te verkopen, te za-

men met de verplichting voor eigenaren en houders om deze afvallen kosteloos, althans niet tegen een op de markt gevormde prijs, af te staan aan het voor het betrokken gebied erkende destructiebedrijf, vervalst voorts de werking van de door de beide marktordeningen voor deze produkten voorziene instrumenten en ontneemt daarmee aan de producenten van deze economisch nog waardevolle afvallen de voordelen waarop zij krachtens het beginsel van de open markt aanspraak kunnen maken. Daar komt bij, dat het ontbreken in Nederland van een markt en een marktprijs voor deze slachtafvallen van pluimvee ook de invoer van deze produkten uit andere Lid-Staten onmogelijk maakt.

c) Wat artikel 36 EEG-Verdrag betreft, betwist de Commissie, dat het uit gezondheidsoverwegingen gerechtvaardigd is om de slachterijen te verbieden, installaties te bouwen om hun eigen afval tot diermeel te verwerken of afvalmateriaal uit te voeren voor verwerking in een andere Lid-Staat. Voor de bescherming van de gezondheid van mens en dier kan met adequate voorzorgsmaatregelen en een strenge controle worden volstaan en is het niet noodzakelijk daarvoor inbreuk te maken op het beginsel van de vrije markt en het vrije verkeer.

Men kan zich evenmin op artikel 36 EEG-Verdrag beroepen met het argument, dat de toegelaten destructoren rendabel moeten zijn. Dergelijke overwegingen van economische aard zijn door het Hof verworpen in rechtsoverweging 13 van zijn arrest van 10 maart 1983 (zaak 172/82, Syndicat national des fabricants-raffineurs d'huiles de graissage, Jurispr. 1983, blz. 555).

Concluderend is de Commissie van mening, dat de bepalingen van de Destructiewet betreffende de destructie van slachtafvallen van pluimvee onverenigbaar zijn met de voorschriften van de door de verordeningen nrs. 827/68 en 2777/75 ingestelde gemeenschappelijke marktordeningen, voor zover die bepalingen de inzameling en de verwerking van deze afvallen voorbehouden aan een beperkt aantal destructiebedrijven met uitsluitende rechten in het hun toegewezen gebied en geen voorzieningen bevatten die de verwerking, verhandeling en export van deze afvallen door andere ondernemingen onder adequate sanitaire voorzorgsmaatregelen en controles toelaten.

De Commissie geeft het Hof derhalve in overweging om in deze zin, maar uiteraard in algemene termen die van de Destructiewet abstraheren, te antwoorden op de vraag van het Gerechtshof te Arnhem.

III — Antwoorden op vragen van het Hof

1. Op de vraag of verordening nr. 2777/75 haars inziens van toepassing is op slachtafvallen van pluimvee, heeft *Nertsvoederfabriek Nederland BV* geantwoord, dat een verschil in consumentenopvattingen en -gewoonten maakt, dat in Nederland sommige afvallen beschouwd worden als niet geschikt voor menselijke consumptie, hoewel zij dat naar de opvatting van het gemeenschapsrecht wel zijn. Onder verwijzing naar de toelichtingen op het GDT, ad post 02.02 („Eetbare slachtafvallen van pluimvee"), zegt verdachte in het hoofdgeding van oordeel te zijn, dat de daar bedoelde slachtafvallen onder verordening nr. 2777/75 vallen; naar de opvatting van de Nederlandse overheid echter worden zij

toch niet beschouwd als geschikt voor menselijke consumptie en moeten zij derhalve aan de destructor worden afgeleverd.

2. Op een in dezelfde context gestelde vraag heeft de *Commissie* geantwoord, dat slachtafvallen van pluimvee, die ongeschikt zijn voor menselijke consumptie, weliswaar in het algemeen onder verordening nr. 827/68 vallen, maar dat zij in bepaalde gevallen ook onder verordening nr. 2777/75 kunnen vallen; de afkeuring van geslacht pluimvee behoeft niet noodzakelijk te leiden tot de afkeuring van alle slachtafvallen. Het verschil is volgens de Commissie in de praktijk echter niet van belang, aangezien het door haar voorgestelde antwoord blijft gelden, ongeacht de betrokken marktordening.

Gevraagd naar de stand van de naar aanleiding van de Destructiewet geëntameerde niet-nakomingsprocedure, waarover zij in haar opmerkingen had gesproken, heeft de Commissie geantwoord, dat zij tot dan toe nog geen met redenen omkleed advies had uitgebracht.

F. Schockweiler
rechter-rapporteur