SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA vom 14. Mai 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. I — Der Gerechtshof Arnheim (Niederlande) ersucht den Gerichtshof um die Auslegung mehrerer Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, um beurteilen zu können, ob das in der „Destructiewet" (Gesetz über die Vernichtung von Schlachtabfällen) vom 21. Februar 1957 vorgesehene Genehmigungssystem für die Errichtung von Zerkleinerungsanlagen mit ihnen vereinbar ist. Im vorliegenden Fall geht es insbesondere um Geflügelschlachtabfälle.

2. Die Vorlagefrage, der einige Überlegungen vorangestellt sind, um ihren Zusammenhang deutlich zu machen, lautet folgendermaßen:

„Wie sind ... 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?"

3. Die Vorlagefrage stellt sich im Rahmen eines Strafverfahrens gegen die Nertsvoederfabriek Nederland BV, der vorgeworfen wird, in der Zeit von Januar bis Oktober 1984 unter Verstoß gegen Artikel 5 der Destructiewet ohne Genehmigung eine Einrichtung errichtet, in Betrieb genommen und/oder in Betrieb gehalten zu haben, die ausschließlich oder hauptsächlich dazu bestimmt gewesen sei, unbrauchbare Stoffe tierischer Herkunft durch Verarbeitung zu nützlichen Erzeugnissen, insbesondere durch Verarbeitung zu einem Endprodukt (bräunliches Pulver), das zur Verwendung in Futtermitteln geeignet sei, unschädlich zu machen. Diese Tätigkeit fällt unter die Destructiewet, deren Ziel es ist, Gefahren, Schäden und Belastungen für die Umwelt und die öffentliche Gesundheit zu verhindern.

4. Die Desctructiewet ist u. a. auf offensichtlich nicht für den menschlichen Verzehr geeignete Geflügelabfälle anwendbar, die in Einrichtungen anfallen, in denen das Schlachten des Geflügels gewerbsmäßig betrieben wird, mit Ausnahme derjenigen Abfälle, die einer anderen nützlichen Verwendung zugeführt werden (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f).

5. Gemäß Artikel 4 ist es verboten, Abfallmaterial der Zerkleinerung zu entziehen. Nach Artikel 5 Absatz 1 ist es verboten, ohne Genehmigung einen Destruktor einzurichten, in Betrieb zu nehmen, in Betrieb zu halten, auszubauen oder umzubauen.

6. Dementsprechend ist der Eigentümer oder Besitzer von Schlachtabfällen verpflichtet, sie zu melden und sie kostenlos an die zuständigen Gemeindebehörden abzugeben, außer in bestimmten Fällen, in denen die Zahlung einer Entschädigung vorgesehen ist (Artikel 12). Die Gemeinde übergibt

* Aus dem Portugiesischen übersetzt.

das Abfallmaterial einem zugelassenen Zerkleinerungsbetrieb, der verpflichtet ist, es — ebenfalls kostenlos — abzuholen und zu zerkleinern.

7. Jedem Unternehmen, das Schlachtabfälle in seinem Besitz hat, ist es also verboten, diesen eine andere als die vorgeschriebene Bestimmung zu geben. Es darf sie daher nicht selbst zerkleinern oder anders verarbeiten oder verbrauchen; ebensowenig darf es sie in den Handel bringen oder, wie in der Vorlagefrage angesprochen und von der niederländischen Regierung eingeräumt, nach anderen Mitgliedstaaten oder nach Drittländern ausführen. Insoweit ist es auch den Abfallzerkleinerungsbetrieben selbst nicht nur verboten, die angefallenen Abfälle im Inland in den Handel zu bringen, sondern auch, sie auszuführen.

8. Gegenwärtig existieren in den Niederlanden vier Abfallzerkleinerungsbetriebe, von denen jeder in dem ihm zugewiesenen Bezirk tätig wird und so in diesem Gebiet über eine Monopolstellung verfügt.

9. Die wirtschaftliche Bedeutung dieses Systems liegt darin, daß, wie im Vorlagebeschluß ausgeführt, bei der Schlachtung von Geflügel etwa 18 % des Geflügels als Schlachtabfall anfällt (zwischen 20 % und 25 % nach den Ausführungen der niederländischen Regierung), wovon etwa ein Viertel einer anderen nützlichen Verwendung zugeführt werden kann. Die niederländischen Unternehmen, die die Geflügelschlachtung betreiben, sind so von der potentiell gewinnbringenden Verarbeitung dieser Schlachtabfälle ausgeschlossen, die zwar für den menschlichen Verzehr ungeeignet sind, im Hinblick auf ihre Verarbeitung zu eiweißreichem Tiermehl jedoch einen wirtschaftlichen Wert haben.

10. II — Da es in der vorliegenden Rechtssache nicht um die Anwendung des Artikels 169 EWG-Vertrag geht, ist hier nicht über die mögliche Verletzung von Gemeinschaftsbestimmungen durch einen Mitgliedstaat zu entscheiden.

11. Da es sich um eine Vorlagefrage nach Artikel 177 EWG-Vertrag handelt, obliegt es dem Gerichtshof, über die Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu befinden, wobei als Ausgangspunkt die von dem vorlegenden Gericht dargelegten tatsächlichen und rechtlichen Umstände zugrunde zu legen sind, um es diesem zu ermöglichen, im Ausgangsverfahren eine Entscheidung zu treffen, die mit den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung unmittelbar anwendbar sind, nicht unvereinbar ist[1].

12. Die Tatsache, daß die Kommission gegen den niederländischen Staat ein Verfahren wegen Vertragsverletzung gemäß Artikel 169 in Gang gesetzt hat, kann die Natur des vorliegenden Verfahrens, das nicht den gleichen Zwecken dient und demgemäß jenes auch nicht angemessen ersetzen könnte, nicht ändern.

13. Auch ist darauf hinzuweisen, daß sich das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen nur auf Schlachtabfälle von Geflügel bezieht und nicht auf Abfälle tierischer Herkunft im allgemeinen, so daß ich meine Untersuchung auf den erstgenannten Bereich beschränken werde.

14. Mit seiner Vorlagefrage möchte das innerstaatliche Gericht meines Erachtens folgendes klären lassen:

— erstens, ob eine Regelung wie die durch das niederländische Gesetz getroffene, aus der sich ein fast totales Verbot der Vermarktung der erwähnten Schlachtab-

1 — Siehe z. B. Urteil vom 26. Januar 1977 in der Rechtssache 49/76, Gesellschaft für Überseehandel, Slg. 1977, 41; Urteil vom 23. November 1977 in der Rechtssache 38/77, Enka, Slg. 1977, 2203; Urteil vom 29. Juni 1978 in der Rechtssache 154/77, Dechmann, Slg. 1978, 1573; Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 272/80, Biologische Producten, Slg. 1981, 3277, 3290, Randnr. 9.

fälle ergibt, mit dem in den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag niedergelegten Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen vereinbar ist, und ob sie unter Umständen gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag aus Gründen des Gesundheitsschutzes als gerechtfertigt angesehen werden kann;

— zweitens, ob eine solche Regelung mit den in den Verordnungen Nrn. 827/68 und 2777/75 niedergelegten Regeln für das Funktionieren der gemeinsamen Marktorganisationen vereinbar ist, soweit durch sie der freie Handel mit diesen Erzeugnissen ausgeschlossen wird und die Erzeuger verpflichtet werden, die Geflügelschlachtabfälle an einen einzigen in einem bestimmten Gebiet zugelassenen Verkäufer, der sich daher in einer Monopolstellung befindet, abzugeben.

15. Hinzufügen möchte ich noch, daß die Erwähnung des Artikels 37 EWG-Vertrag durch das innerstaatliche Gericht in Anbetracht des Charakters der in dem Vorlagebeschluß genannten tatsächlichen und rechtlichen Fragen nicht bedeutet, daß der Gerichtshof diese Bestimmung auszulegen hat: Es wird nur zu prüfen sein, inwieweit die erwähnte Ausschließlichkeitsstellung das Funktionieren der betroffenen gemeinsamen Marktorganisationen beeinträchtigt.

16. III — Ich prüfe nun also die beiden Punkte, in die ich die Vorlagefrage gerade aufgegliedert habe, und beginne aus Gründen der Logik mit dem zweiten, d. h. mit der Frage, inwieweit die Bestimmungen der beiden vom vorlegenden Gericht genannten gemeinsamen Marktorganisationen einem System wie dem in den Niederlanden eingeführten entgegenstehen.

17. Nicht für den menschlichen Verzehr geeignete Geflügelschlachtabfälle fallen mit der Tarifnummer 05.15 des Gemeinsamen Zolltarifs unter 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 [2].

18. Was die andere in der Vorlagefrage erwähnte gemeinsame Marktorganisation betrifft, die in der Verordnung Nr. 2777/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 [3] über die gemeinsame Marktorganisation für Geflügelfleisch niedergelegt ist, so umfaßt diese nicht die für den menschlichen Verzehr ungeeigneten Geflügelschlachtabfälle, sondern nur die genießbaren Schlachtabfälle.

19. Da die Vorlagefrage sich nur auf die erstgenannte Art von Abfällen bezieht, halte ich es nicht für erforderlich, die der Verordnung Nr. 2777/75 zugrunde liegenden Prinzipien auszulegen, um dem innerstaatlichen Gericht Kriterien an die Hand zu geben, die es ihm ermöglichen, über den Ausgangsrechtsstreit zu entscheiden.

20. Die Kommission hat in ihren Erklärungen zwar auf die Richtlinie 71/118/EWG zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Geflügelfleisch [4] Bezug genommen, indem sie auf deren Grundlage argumentierte, gewisse Geflügelschlachtabfälle könnten unter bestimmten Umständen den Bestimmungen der Verordnung Nr. 2777/75 unterliegen.

21. Die Kommission hat jedoch ausgeführt, sie habe dabei die Möglichkeit im Auge gehabt, daß das geschlachtete Geflügel bei der obligatorischen tierärztlichen Untersuchung wegen erlittener Verletzungen als teilweise für den menschlichen Verzehr ungeeignet angesehen werde und die Abfälle dennoch für den menschlichen Verzehr geeignet blie-

2 — ABl. L 151 vom 30. 6. 1968, S. 16.

3 — ABl. L 282 vom 1. 11. 1975, S. 77.

4 — Richtlinie des Rates vom 15. 2. 1971, ABl. L 55 vom 8. 3. 1971, S. 23.

ben. Im vorliegenden Fall handelt es sich nun aber ausschließlich um für den menschlichen Verzehr ungeeignete Abfälle; es besteht deshalb keine Notwendigkeit, sich hier mit der Auslegung der Richtlinie 71/118 oder der Verordnung Nr. 2777/75 zu beschäftigen.

22. Im übrigen bedeutet die von der Nertsvoederfabriek auf eine Frage des Gerichtshofes angeführte Tatsache, daß bestimmte „gemäß den Begriffen des Gemeinschaftsrechts" als genießbar angesehene Abfälle aufgrund der Verbrauchergewohnheiten in den Niederlanden als nicht für den menschlichen Verzehr geeignet angesehen werden könnten, nicht, daß die Verordnung Nr. 2777/75 im vorliegenden Fall anwendbar ist. Durch diese Verordnung soll der Verbraucher geschützt werden; sie ist nicht einschlägig, wenn es sich um Abfälle handelt, die durch Zerkleinerung beseitigt werden.

23. Sehen wir nun, unter welchen Voraussetzungen das System der „Destructiewet" mit der Verordnung Nr. 827/68 vereinbar ist.

24. Meines Erachtens ist es mit dieser Verordnung vereinbar, daß die Mitgliedstaaten Systeme zur Sammlung und Vernichtung einführen, durch die die Hygiene und die Gesundheit von Personen und Tieren und der Umweltschutz gewährleistet werden sollen, die anderenfalls gefährdet sein könnten. Dies sind aber, wie wir gesehen haben, die Ziele des durch die „Destructiewet" eingeführten Systems, wonach die Abfälle, die keiner anderen nützlichen Verwendung zugeführt werden können, zwingend dergestalt gesammelt und vernichtet werden, daß sie im Hinblick auf ihre potentielle Schädlichkeit keine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen können.

25. Durch die Verordnung Nr. 827/68, die manchmal als eine „subsidiäre Verordnung" oder als eine solche mit Auffangcharakter angesehen wird, sollen insbesondere Waren erfaßt werden, die nicht unter die errichteten oder zu errichtenden gemeinsamen Marktorganisationen fallen oder fallen können, jedoch in irgendeiner Weise vermarktet werden können. Diese Verordnung bezieht sich daher insbesondere auf verschiedene Abfälle pflanzlichen oder tierischen Ursprungs, und sie wurde deshalb schon als „Abfalleimer" oder „Abfallkiste" bezeichnet.

26. Es ist also nicht verwunderlich, daß die Verordnung im Gegensatz zu der großen Mehrzahl der anderen Marktorganisationen keine spezifischen Mechanismen für die durch sie errichtete gemeinsame Marktorganisation vorsieht. Es handelt sich im Grunde um eine kommerzielle Regelung, die ganz einfach auf dem Grundsatz des freien Handelsverkehrs innerhalb des Gemeinsamen Marktes, der Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs und dem grundsätzlichen Verbot staatlicher Beihilfen beruht.

27. Es scheint mir deshalb nicht möglich, wie die Angeklagte des Ausgangsverfahrens und die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen vorschlagen, auf diese gemeinsame Marktorganisation Grundsätze anzuwenden, die durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu anderen gemeinsamen Marktorganisationen aufgestellt wurden, wie den Grundsatz des „offenen Marktes", wonach jeder Erzeuger freien Zugang zu dem Markt hat, dessen Funktionieren durch die in der entsprechenden gemeinsamen Marktorganisation vorgesehenen Instrumente und Mechanismen geregelt ist[5].

28. Man kann indessen nicht umhin, sich die Frage zu stellen, ob ein solches System, das auf der Existenz einer beschränkten Anzahl vorschriftsmäßig genehmigter Zerklei-

5 — Siehe z. B. Urteil vom 18. Mai 1977 in der Rechtssache 111/76, Van den Hazel, Slg. 1977, 901; Urteil vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347; Urteil vom 6. Februar 1980 in der Rechtssache 94/79, Vriend, Slg. 1980, 327.

nerungsbetriebe beruht, denen für einen bestimmten Bezirk ein Monopol eingeräumt wird, mit den in der Verordnung Nr. 827/68 niedergelegten Grundsätzen des freien Handelsverkehrs vereinbar ist.

29. Unstreitig hat ein Genehmigungssystem dieser Art grundsätzlich eine einschränkende Wirkung auf die Ausübung des freien Handelsverkehrs.

30. Es muß jedoch daran erinnert werden, daß, wie der Gerichtshof in seinem Urteil über „Altöle" aus dem Jahre 1985 [6] hervorgehoben hat, „der Grundsatz der Handelsfreiheit ... nicht absolut [gilt]; er ist bestimmten Beschränkungen unterworfen, die durch die von der Gemeinschaft verfolgten, im Allgemeininteresse liegenden Ziele gerechtfertigt sind, sofern das Wesen dieser Rechte nicht beeinträchtigt wird".

31. Der Schutz der Umwelt und der öffentlichen Gesundheit ist aber von den allgemeinen Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaft nicht wegzudenken.

32. Im Lichte eben dieser Zielsetzungen wurde durch die Richtlinie 75/439 des Rates vom 16. Juni 1975 [7] ein ähnliches System wie das hier untersuchte errichtet, wonach für die Beseitigung von Altölen die Möglichkeit vorgesehen wurde, daß die Mitgliedstaaten nur ein einziges Unternehmen mit der Sammlung und Beseitigung dieser Erzeugnisse in dem ihm zugewiesenen Bezirk betrauen.

33. In dem schon erwähnten Urteil vom 7. Februar 1985 entschied der Gerichtshof dann auch, daß dieses System gegen keine höherrangige Regel des Gemeinschaftsrechts verstieß.

34. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß in dem uns beschäftigenden Bereich keine Harmonisierung oder Angleichung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten besteht und es deshalb nicht möglich ist, diesen das Recht abzusprechen, diejenigen Systeme für die Sammlung und die Beseitigung solcher Abfälle zu schaffen, die sie für die angemessensten halten, um die öffentliche Gesundheit und die Umwelt zu schützen.

35. Es ist jedoch immer erforderlich, daß die Einschränkungen des Grundsatzes des freien Handelsverkehrs auf das beschränkt bleiben, was unerläßlich ist, um unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Diskriminierungsverbots [8] die Verwirklichung dieser Ziele zu gewährleisten. Insbesondere sind die Systeme von Genehmigungen und Zuweisungen von Bezirken nur dann nicht zu beanstanden, wenn nicht nachgewiesen wird, daß die genannten Ziele durch Systeme erreicht werden können, die im Hinblick auf diesen ersteren Grundsatz weniger schwerwiegend sind.

36. Dies gilt um so mehr, als in der betreffenden niederländischen Regelung ausdrücklich die Abfälle von ihrer Anwendung ausgenommen werden, die „einer anderen nützlichen Verwendung" zugeführt werden können; diese können in den Handel gebracht werden, wenn die in den anwendbaren Verordnungen vorgesehenen Vorsichtsmaßregeln beachtet werden (die Abfälle müssen bis zu dem Kochvorgang — in bestimmten Fällen kann der Verzicht auf diesen genehmigt werden — in geschlossenen Fässern aufbewahrt werden). Diese Maßnahmen können aber für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen und Tieren die gleichen Risiken mit sich bringen wie die Abfälle, die zur Zerkleinerung und Verarbeitung zu als Tierfutter verwendbaren Erzeugnissen bestimmt sind.

6 — Urteil vom 7. Februar 1985 in der Rechtssache 240/83, Procureur de la République/ABDHU, Slg. 1985, 531, 549, Randnr. 12.

7 — ABl. L 194, S. 31.

8 — Urteil „Altöle", a. a. O., 549, Randnr. 13.

37. Der Gesetzgeber war jedoch der Auffassung, daß diese Risiken in dem einen Fall kontrollierbar seien, ohne daß die Erzeugnisse dem allgemeinen Handel entzogen werden müßten; in dem anderen Fall war er hingegen der gegenteiligen Ansicht.

38. IV — *A* — Der andere Aspekt der Vorlagefrage betrifft die Frage, ob die mögliche einschränkende Wirkung des Systems der „Destructiewet" hinsichtlich des innergemeinschaftlichen Handels mit den in den Artikeln 30 und 34 EWG-Vertrag niedergelegten Verboten vereinbar ist und, wenn dies verneint wird, inwieweit diese Wirkungen gemäß Artikel 36 zu rechtfertigen sind.

39. Der Angeklagte des Ausgangsverfahrens und die Kommission machen in ihren schriftlichen Erklärungen geltend, die „Destructiewet" enthalte, indem sie es verbiete, Geflügelschlachtabfälle dem von ihr vorgesehenen Zerkleinerungssystem zu entziehen, ein Ausfuhrverbot und, mittelbar, ein Einfuhrverbot.

40. Es ist zweifelhaft, ob die Beantwortung dieses Aspektes der Vorlagefrage für das vorlegende Gericht tatsächlich nützlich ist, da das Ausgangsverfahren die Strafverfolgung eines Unternehmers betrifft, der in seinem Schlachthof eine Abfallzerkleinerungsanlage einrichtete, ohne über die erforderliche Genehmigung zu verfügen. Jedoch besitzt das innerstaatliche Gericht — das die Verantwortung für die Entscheidung im Ausgangsverfahren zu tragen hat und über eine unmittelbare Kenntnis dieses Verfahrens verfügt — die besseren Voraussetzungen, um über die Erheblichkeit der Vorlagefragen und die Nützlichkeit der beim Gerichtshof für den Erlaß seines Urteils angeforderten Auslegungskriterien zu entscheiden [9].

41. *B* — Hinsichtlich der Auslegung des Artikels 30 — dessen Grundsatz im übrigen in Artikel 4 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 827/68 zum Ausdruck kommt — ist jedoch zu sagen, daß die sich aus den Akten ergebenden Angaben offensichtlich unzureichend sind, um eine abschließende und direkte Antwort zu erlauben, die dem vorlegenden Gericht die Kriterien für die Beurteilung der möglichen Auswirkungen des Systems der „Destructiewet" auf die Einfuhren an die Hand gibt.

42. Ich glaube aber feststellen zu können, daß die niederländische Regelung nicht unmittelbar ein Einfuhrverbot für die in Frage stehenden Erzeugnisse bewirkt. Anscheinend kann jeder, der dies wünscht, diese Erzeugnisse einführen, soweit er sie in den durch die „Destructiewet" innerhalb der Grenzen geschaffenen obligatorischen Kreislauf einbringt, indem er sie den kommunalen Behörden zu einer späteren Weitergabe an die Beseitigungsunternehmen übergibt.

43. Hingegen sind es die Voraussetzungen, unter denen diese Übergabe — grundsätzlich kostenlos — erfolgen muß, die die Einfuhr schließlich uninteressant machen.

44. Der Gerichtshof hat nun aber schon in zahlreichen Fällen [10] festgestellt, daß „Artikel 30 EWG-Vertrag, der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten verbietet,... auf alle Maßnahmen anwendbar ist, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern".

45. Die Besonderheit des vorliegenden Falles besteht darin, daß das durch die niederländische Regelung eingeführte System auf

9 — Siehe Pigs Marketing Board, a. a. O., 2347, 2368.

10 — Siehe z. B. Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rechtssache 72/83, Campus Oil, Slg. 1984, 2727, 2746, Randnr. 15.

ein vollständiges Vermarktungsverbot hinausläuft, indem es das Funktionieren der Marktmechanismen sowohl hinsichtlich der Einfuhren als auch auf innerstaatlicher Ebene verhindert.

46. Das System der „Destructiewet" hat weder das Ziel noch die Wirkung, irgendeine einheimische Produktion zu schützen, da die Regelung es auch den inländischen Wirtschaftsteilnehmern in der Regel verbietet, mit den ihnen zur Verfügung stehenden nicht zum Verzehr geeigneten Geflügelschlachtabfällen eine gewinnbringende Tätigkeit auszuüben.

47. Andererseits ist zu bedenken, daß in diesem Bereich keine Harmonisierung der bestehenden innerstaatlichen Vorschriften erfolgt ist und die für diese Erzeugnisse in anderen Mitgliedstaaten geltenden Regelungen nicht bekannt sind.

48. Dieser Aspekt der Frage scheint im übrigen im Zusammenhang des Ausgangsrechtsstreits sekundär, und aus der Frage des vorlegenden Gerichts ist, obwohl in deren letztem Teil auf Artikel 30 EWG-Vertrag Bezug genommen wird, (anders als hinsichtlich der Ausfuhr) die Notwendigkeit einer Antwort nicht klar ersichtlich.

49. Jedenfalls ergibt sich aus den in diesem Verfahren eingereichten schriftlichen Erklärungen der niederländischen Regierung, daß die genehmigten Zerkleinerungsunternehmen selbst in bestimmten Fällen die angebotenen Abfälle bezahlen müssen, um die sich aus der Möglichkeit, die Abfälle „einer anderen nützlichen Verwendung" zuzuführen, ergebende Konkurrenz auszuschalten.

50. Das System schließt somit den Handel nicht völlig aus und führt also nicht unvermeidlich immer dazu, daß von Einfuhren abgesehen wird.

51. Würden darüber hinaus irgendwelche anderen Einfuhrbeschränkungen angewandt, die die Einfuhr von in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig vermarkteten Erzeugnissen verhinderten, so wäre Artikel 30 zweifellos anwendbar. Den Verfahrensakten ist jedoch nichts zu entnehmen, was diesen Schluß nahelegen würde.

52. Insoweit braucht nicht untersucht zu werden, ob die in Artikel 36 vorgesehenen rechtfertigenden Umstände möglicherweise gegeben sind.

53. Ich bin demgemäß der Auffassung, daß eine Beantwortung dieses Aspekts der Frage sich auf die bestimmten, für ausreichend geklärt gehaltenen Punkte beziehen muß und daß in ihr die anwendbaren allgemeinen Grundsätze zu formulieren sind.

54. *C* — Hinsichtlich der Auslegung des Artikels 34 kann ebenfalls nicht gesagt werden, daß die den Verfahrensakten zu entnehmenden Informationen zu einem eindeutigen Schluß führen.

55. Die Standpunkte der verschiedenen Beteiligten zu der Frage, ob dem System der „Destructiewet" eine die Ausfuhren beschränkende Wirkung zugeschrieben werden kann, stimmen nämlich nicht völlig überein.

56. Das vorlegende Gericht schreibt in den Erwägungen zu seiner Vorlagefrage, daß „die gesetzlichen Vorschriften nach Auffassung der betroffenen Regierung ein Ausfuhrverbot von Abfallmaterial umfassen"; ebenso geht die Kommission davon aus, daß die niederländische Regelung die Ausfuhr, gleichgültig durch wen sie erfolge, in einer Weise verbiete, die ihrer Auffassung nach einen deutlichen Verstoß gegen Artikel 34 EWG-Vertrag darstellt.

57. Die niederländische Regierung hingegen räumt ein, daß die „Destructiewet", in-

dem sie die Verpflichtung aufstelle, die Schlachtabfälle der Gemeinde zur Verfügung zu stellen, implizit den Transport dieser Abfälle über die entsprechenden Grenzen hinaus verbiete. Da also ein totales Vermarktungsverbot bestehe, sowohl hinsichtlich des einheimischen Marktes als auch über die Grenzen zu den anderen Mitgliedstaaten hinaus, liege keine besondere Ausfuhrbeschränkung vor.

58. Die Nertsvoederfabriek betont, daß Artikel 4 der „Destructiewet" ein stillschweigendes Ausfuhrverbot enthalte, dieses jedoch in der Praxis die Eigenschaft einer Beschränkung verloren habe, nachdem in einer Entscheidung des Raad van State — bzw. seines Präsidenten — vom 13. November 1985 entschieden worden sei, die „Destructiewet" verbiete die Ausfuhr der Abfälle nicht und die zuständige Verwaltung müsse angemessene Maßnahmen zu deren Erleichterung treffen.

59. Wie auch immer, der Gerichtshof hat schon, zuerst in dem Urteil Inter-Huiles [11] und danach in dem Urteil über Altöle aus dem Jahre 1985 [12], entschieden, daß es den Regeln des Gemeinschaftsrechts zuwiderläuft, wenn ein Mitgliedstaat in seinem Hoheitsgebiet ein System zur Sammlung und Beseitigung von Altölen einführt, das aufgrund seiner Ausschließlichkeitsmerkmale — wie derjenigen der „Destructiewet" — so beschaffen ist, daß es die Ausfuhr zur Lieferung an ein in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenes Beseitigungs- und Aufbereitungsunternehmen verbietet.

60. Die Gründe des Schutzes der öffentlichen Gesundheit könnten für sich allein dieses Verbot nicht rechtfertigen: Dieses Ziel (wie auch dasjenige des Umweltschutzes) wird ebenso gut verwirklicht, wenn die Abfälle (wie die Altöle — siehe Urteil Inter-Huiles, Randnr. 14 der Entscheidungsgründe) an eine in einem anderen Mitgliedstaat befindliche spezialisierte Einrichtung verkauft werden, wie wenn sie in dem Ursprungsmitgliedstaat vernichtet werden. Voraussetzung ist, daß beim Transport und bei der Beseitigung die unumgänglichen Vorsichtsmaßnahmen zur Vermeidung jeglichen Risikos beachtet werden, unabhängig von der Tatsache, daß zwischen den verschiedenen nationalen Systemen keine Harmonisierung besteht.

61. Jedenfalls obliegt es dem Mitgliedstaat, wenn er sich auf die in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Erfordernisse der öffentlichen Gesundheit beruft, aufzuzeigen, daß keine weniger schwerwiegenden Mittel zur Verfügung stehen, um diesen Erfordernissen Genüge zu tun.

62. Die niederländische Regierung beruft sich außerdem auf die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit der genehmigten Zerkleinerungsunternehmen zu gewährleisten, die gesetzlich verpflichtet seien, alle Schlachtabfälle, ob mit oder ohne wirtschaftlichen Wert, kostenlos zu sammeln. Auch wenn es nicht zweckmäßig ist, von den kleinen Erzeugern dieser Abfälle eine Bezahlung zu verlangen (sie könnten sonst dazu verleitet werden, die Zerkleinerung zu umgehen), so bestehen doch andere Möglichkeiten, den Zerkleinerungsunternehmen eine Entschädigung für die ihnen auferlegten öffentlichen Pflichten zukommen zu lassen, ohne zu einem Ausfuhrverbot zu greifen (Urteil Inter-Huiles, Randnr. 13 der Entscheidungsgründe).

11 — Urteil vom 10. März 1983 in der Rechtssache 172/82, Fabricants-raffineurs d'huiles de graissage/Inter-Huiles, Slg. 1983, 555, 556.

12 — Slg. 1985, 549, Randnr. 14.

63. V — Ich schlage Ihnen demgemäß vor, die Vorlagefragen des Gerechtshof Arnheim folgendermaßen zu beantworten:

„1) Die Verordnung Nr. 827/68 des Rates vom 28. Juni 1968 steht einer Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegen, wonach alle zur Zerkleinerung bestimmten Geflügelschlachtabfälle zur Unschädlichmachung durch Verarbeitung zu nützlichen Erzeugnissen — grundsätzlich kostenlos — einer begrenzten Anzahl von zugelassenen Unternehmen übergeben werden müssen, wenn dieselben Ziele nicht durch ein den freien Handelsverkehr in der Gemeinschaft weniger einschränkendes System erreicht werden können.

2) Es verstößt gegen Artikel 30 EWG-Vertrag, wenn im Rahmen eines solchen Systems Einfuhrbeschränkungen für in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig vermarktete Geflügelschlachtabfälle erfolgen, die das Ausnutzen der möglicherweise bestehenden Marktbedingungen verhindern, wenn die übrigen für die inländischen Wirtschaftsteilnehmer geltenden Vermarktungsbedingungen eingehalten werden.

3) Die Gemeinschaftsvorschriften über den freien Warenverkehr und insbesondere Artikel 34 EWG-Vertrag stehen einem System der Sammlung und Zerkleinerung der zum menschlichen Verzehr ungeeigneten Geflügelschlachtabfälle, wie es durch die „Destructiewet" geschaffen wurde, entgegen, soweit sich daraus ein absolutes Ausfuhrverbot für diese Abfälle ergibt, das mit dem Erfordernis gerechtfertigt wird, die Wirtschaftlichkeit der zugelassenen Zerkleinerungsunternehmen zu gewährleisten. Eine gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag insbesondere zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren eingeführte Beschränkung darf nicht diskriminierend sein und muß im Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen."