CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. L. DA CRUZ VILAÇA van 14 mei 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. I — Het Gerechtshof te Arnhem heeft het Hof van Justitie verzocht om uitlegging van een aantal bepalingen van gemeenschapsrecht, ter beoordeling van de verenigbaarheid met dat recht van het stelsel van vergunningen voor het oprichten van destructoren als voorzien in de Nederlandse Destructiewet van 21 februari 1957, betreffende het onschadelijk maken van ondeugdelijk materiaal van dierlijke herkomst. In casu gaat het met name om slachtafvallen van pluimvee.

2. De prejudiciële vraag, die wordt ingeleid door enkele overwegingen ter afbakening van de context, is geformuleerd als volgt:

„hoe dienen... 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 ?"

3. De prejudiciële vraag is gesteld in het kader van een strafvervolging die het openbaar ministerie heeft ingesteld tegen Nertsvoederfabriek Nederland BV, op verdenking dat deze van januari tot oktober 1984, in strijd met artikel 5 van de Destructiewet, zonder vergunning een inrichting heeft opgericht, in werking heeft gebracht of in werking heeft gehouden die uitsluitend of hoofdzakelijk bestemd is voor het onschadelijk maken van ondeugdelijk materiaal van dierlijke herkomst, door dit te verwerken tot een produkt (bruinachtig pulver) dat aan diervoeders kan worden toegevoegd. Deze activiteit is onderworpen aan de bepalingen van de Destructiewet, ter voorkoming van gevaar, schade of hinder voor de openbare gezondheid.

4. De Destructiewet is onder meer van toepassing op kennelijk niet voor menselijke consumptie geschikte slachtafvallen van pluimvee, ontstaan in inrichtingen waar het slachten van wild en gevogelte als bedrijf wordt uitgeoefend, met uitzondering van de afvallen waaraan een andere nuttige bestemming wordt gegeven (artikel 2, lid 1, sub f).

5. Ingevolge artikel 4 is het verboden, destructiemateriaal aan destructie te onttrekken. Artikel 5 bepaalt, dat het verboden is om zonder vergunning een destructor op te richten, in werking te brengen, in werking te houden, uit te breiden of te wijzigen.

6. Op grond van artikel 12 is de eigenaar of houder van afvallen van dieren verplicht, deze aan te geven en gratis af te staan aan de betrokken gemeentelijke autoriteiten, behoudens in een beperkt aantal gevallen, waarin hij recht heeft op een vergoeding. De gemeente draagt het materiaal over aan

* Vertaald uit het Portugees.

een vergunninghoudend destructiebedrijf, dat verplicht is om het materiaal — eveneens gratis — op te halen en onschadelijk te maken.

7. Het is een ieder die afvallen van dieren in zijn bezit heeft, verboden om deze op andere wijze op te ruimen dan overeenkomstig de geldende voorschriften. Hij mag het materiaal dus niet zelf destrueren of anderszins verwerken of verbruiken; evenmin mag hij het in de handel brengen of, gelijk in de prejudiciële vraag wordt gesteld en naar de Nederlandse regering ook toegeeft, uitvoeren naar andere Lid-Staten of naar derde landen. Ook de destructiebedrijven zelf is het verboden om het ingezamelde destructiemateriaal in de handel te brengen of uit te voeren.

8. Thans zijn er in Nederland vier destructiebedrijven, die elk in het hun toegewezen gebied werkzaam zijn en daarbij over een exclusief recht beschikken.

9. Gelijk in het verwijzingsarrest wordt uiteengezet, is dit systeem economisch gezien interessant, voor zover bij de slacht van pluimvee circa 18% van het pluimvee als slachtafval vrijkomt (volgens de Nederlandse regering tussen 20 en 25%), waarvan aan ongeveer een vierde een andere nuttige bestemming kan worden gegeven. Het is de Nederlandse pluimveeslachterijen derhalve verboden om zich toe te leggen op de potentieel winstgevende verwerking van slachtafvallen die weliswaar ongeschikt zijn voor menselijke consumptie, maar van economische waarde zijn voor de verwerking tot eiwitrijk diermeel.

10. II — Aangezien in casu de toepassing van artikel 169 EEG-Verdrag niet aan de orde is, behoeft niet te worden ingegaan op de eventuele niet-nakoming van communautaire verplichtingen door een Lid-Staat.

11. Nu het hier een prejudiciële vraag krachtens artikel 177 EEG-Verdrag betreft, dient het Hof zich uit te spreken over de uitlegging van het gemeenschapsrecht, met als uitgangspunt de door de verwijzende rechter uiteengezette elementen feitelijk en rechtens, ten einde deze in staat te stellen om in de hoofdzaak een beslissing te geven die niet onverenigbaar is met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen die in de interne rechtsorde rechtstreeks toepasselijk zijn. [1]

12. Het feit dat de Commissie tegen Nederland krachtens artikel 169 EEG-Verdrag een procedure wegens niet-nakoming heeft ingeleid, brengt geen wijziging in de aard van het onderhavige geding, dat niet dezelfde strekking heeft en derhalve ook niet goed de functie van een niet-nakomingsprocedure zou kunnen vervullen.

13. Ik dien er voorts op te wijzen, dat de onderhavige prejudiciële vraag alleen betrekking heeft op slachtafvallen van pluimvee en niet op afvallen van dieren in het algemeen, zodat ik mijn onderzoek dienovereenkomstig zal beperken.

14. Met de gestelde vraag wenst de verwijzende rechter twee dingen te vernemen:

— of een regeling als neergelegd in de Destructiewet, op grond waarvan verhandeling van de betrokken afvallen nagenoeg geheel verboden is, verenigbaar is

1 — Zie onder meer de arresten van 26 januari 1977, zaak 49/76, Gesellschaft für Überseehandel, Jurispr. 1977, blz. 41; 23 november 1977, zaak 38/77, Enka, Jurispr. 1977, blz. 2203; 29 juni 1978, zaak 154/77, Dechmann, Jurispr. 1978, blz. 1573; 17 december 1981, zaak 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, Jurispr. 1981, blz. 3277, 3290, r. o. 9.

met het verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen in de zin van de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag, en of zij wellicht krachtens artikel 36 EEG-Verdrag gerechtvaardigd kan worden geacht uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid;

— of een dergelijke regeling verenigbaar is met de regels inzake de werking van de bij de verordeningen nrs. 827/68 en 2777/75 ingevoerde gemeenschappelijke marktordeningen, voor zover zij de vrije verhandeling van de betrokken produkten uitsluit en de producenten verplicht om de slachtafvallen van pluimvee af te staan aan een monopsoon, die in een bepaald gebied over een exclusieve vergunning beschikt.

15. Ik voeg hier nog aan toe dat, gezien de aard van de in het verwijzingsarrest genoemde elementen feitelijk en rechtens, de verwijzing door de nationale rechter naar artikel 37 EEG-Verdrag niet betekent dat het Hof deze bepaling moet uitleggen. Het zal ermee kunnen volstaan, te onderzoeken in hoeverre bovenbedoelde exclusiviteit de werking van de gemeenschappelijke marktordening(en) beïnvloedt.

16. **III** — Dan kom ik thans toe aan een onderzoek van de twee onderdelen waarin ik zojuist de prejudiciële vraag heb ingedeeld. Logischerwijze zal ik hier eerst ingaan op het tweede onderdeel, te weten in hoeverre de voorschriften van de twee door de verwijzende rechter genoemde gemeenschappelijke marktordeningen zich tegen de onderhavige Nederlandse regeling verzetten.

17. Slachtafvallen van pluimvee die ongeschikt zijn voor menselijke consumptie, vallen als produkten van post 05.15 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 genoemde produkten.[2]

18. De andere in de prejudiciële vraag genoemde gemeenschappelijke marktordening, die van verordening nr. 2777/75 van de Raad van 29 oktober 1975[3], betreffende de sector slachtpluimvee, heeft geen betrekking op voor menselijke consumptie ongeschikte slachtafvallen van pluimvee, maar alleen op eetbare afvallen.

19. Aangezien de prejudiciële vraag alleen betrekking heeft op eerstbedoelde soort afvallen, heeft de nationale rechter voor de oplossing van de hoofdzaak geen behoefte aan uitlegging van de aan verordening nr. 2777/75 ten grondslag liggende beginselen.

20. Het is juist, dat de Commissie zich in haar in deze zaak ingediende opmerkingen heeft beroepen op richtlijn nr. 71/118 van de Raad van 15 februari 1971 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het handelsverkeer in vers vlees van pluimvee[4], ten betoge dat bepaalde slachtafvallen van pluimvee onder zekere omstandigheden door verordening nr. 2777/75 kunnen worden beheerst.

21. De Commissie heeft evenwel verklaard, dat zij daarbij doelde op geslacht pluimvee dat bij de verplichte veterinaire inspectie op grond van verwondingen ten dele ongeschikt voor menselijke consumptie wordt verklaard, maar waarvan niet alle afvallen behoeven te worden afgekeurd. In casu evenwel gaat het uitsluitend om afvallen die

2 — PB 1968, L 151, blz. 16.
3 — PB 1975, L 282, blz. 77.
4 — PB 1971, L 55, blz. 23.

ongeschikt zijn voor menselijke consumptie. Mitsdien behoeft hier niet te worden ingegaan op de uitlegging van richtlijn nr. 71/118 of verordening nr. 2777/75.

22. De omstandigheid dat, gelijk verdachte in de hoofdzaak in antwoord op een vraag van het Hof heeft verklaard, sommige slachtafvallen, die „naar de opvattingen van het gemeenschapsrecht" geschikt zijn voor menselijke consumptie, volgens Nederlandse consumentengewoonten ongeschikt zijn, betekent niet dat verordening nr. 2777/75 in casu van toepassing is. Deze verordening is bedoeld ter bescherming van de consument; zij komt niet aan de orde wanneer het gaat om afvallen die door destructie onschadelijk moeten worden gemaakt.

23. Dan rijst thans de vraag, in hoeverre het systeem van de Destructiewet verenigbaar is met verordening nr. 827/68.

24. Mijns inziens staat deze verordening er niet aan in de weg, dat de Lid-Staten voorzien in inzamelings- en destructiesystemen voor het behoud van de hygiëne en de gezondheid van mensen en dieren en ter bescherming van het milieu, indien deze anders gevaar zouden oplopen. Zoals gezegd, is dit de strekking van de bij de Destructiewet ingevoerde regeling, volgens welke afvallen waaraan geen andere nuttige bestemming kan worden gegeven, verplicht moeten worden ingezameld en onschadelijk gemaakt in dier voege dat zij, rekening houdend met hun potentiële schadelijkheid, geen gevaar voor de volksgezondheid kunnen opleveren.

25. Verordening nr. 827/68, door sommigen bestempeld als een „subsidiaire verordening" of restregeling, heeft voornamelijk het oog op produkten die niet onder een bestaande of in te voeren gemeenschappelijke marktordening (kunnen) vallen, maar die op enigerlei wijze vatbaar zijn voor verhandeling. Daarmee omvat deze verordening met name verschillende afvallen van plantaardige en dierlijke oorsprong; zij is dan ook reeds aangeduid als de „vuilnisbak" of „afvalemmer".

26. Het valt bijgevolg te betreuren, dat de verordening niet voorziet in bijzondere mechanismen voor de gemeenschappelijke marktordening die zij creëert; dit is met bijna alle andere marktordeningen wel het geval. Het betreft hier in de grond der zaak een commerciële regeling die eenvoudigweg is gebaseerd op het beginsel van vrijheid van handelstransacties binnen de gemeenschappelijke markt, de toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief en, in beginsel, het verbod van overheidssteun.

27. Ik acht het dan ook onmogelijk om, gelijk verdachte in de hoofdzaak en de Commissie in hun respectieve opmerkingen suggereren, aan deze gemeenschappelijke marktordening beginselen te koppelen die in de rechtspraak van het Hof zijn ontwikkeld met betrekking tot andere gemeenschappelijke marktordeningen, zoals het beginsel van de „open markt", waartoe iedere producent vrije toegang heeft en waarvan de werking uitsluitend door de in de betrokken marktordening voorziene instrumenten wordt geregeld. [5]

28. Men kan echter niet heen om de vraag of een dergelijk systeem, dat berust op het bestaan van een beperkt aantal vergunninghoudende destructiebedrijven, die in het aan

5 — Zie arresten van 18 mei 1977, zaak 111/76, Van den Hazel, Jurispr. 1977, blz. 901, 29 november 1978, zaak 83/78, Pigs Marketing Board, Jurispr. 1978, blz. 2347, en 26 februari 1980, zaak 94/79, Vriend, Jurispr. 1980, blz. 327.

hun toegewezen gebied over een exclusief recht beschikken, verenigbaar is met het in verordening nr. 827/68 neergelegde recht van vrije handel.

29. Zo kan niet worden ontkend, dat een vergunningstelsel als het onderhavige in beginsel beperkende gevolgen heeft voor de uitoefening van de vrije handel.

30. Evenwel zij eraan herinnerd dat, gelijk het Hof beklemtoonde in zijn arrest inzake de „afgewerkte olie" [6], „het recht van vrije handel niet als een absoluut recht moet worden beschouwd, doch dat daaraan bepaalde beperkingen kunnen worden gesteld die worden gerechtvaardigd door de door de Gemeenschap nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, mits de wezenlijke inhoud van dit recht niet wordt aangetast".

31. De bescherming van het milieu en van de volksgezondheid zijn niet weg te denken bij de algemene doelstellingen van de Europese Gemeenschap.

32. Met deze doelstellingen voor ogen heeft de Raad bij richtlijn nr. 75/439 van 16 juni 1975 [7] een regeling ingevoerd die vergelijkbaar is met de thans in geding zijnde: voor de verwijdering van afgewerkte olie opent zij de mogelijkheid, dat de Lid-Staten aan slechts één onderneming vergunning verlenen om in het aan haar toegewezen gebied afgewerkte olie in te zamelen en te verwijderen.

33. In voornoemd arrest van 7 februari 1985 oordeelde het Hof, dat die regeling in strijd was met generlei gemeenschapsrechtelijke regel van hogere rang.

34. Voorts moet in aanmerking worden genomen, dat de wettelijke regelingen van de Lid-Staten op het onderhavige gebied niet zijn geharmoniseerd of nader tot elkaar gebracht. Misschien kan de Lid-Staten niet het recht worden ontzegd, voor de inzameling en de verwijdering van de betrokken afvallen de regelingen in te voeren die zij voor de bescherming van het milieu en de volksgezondheid het meest doeltreffend achten.

35. Een en ander neemt evenwel niet weg, dat de beperkingen van het recht van vrije handel niet verder mogen gaan dan strikt noodzakelijk is om, onder eerbiediging van de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie [8], de verwezenlijking van die doelstellingen te waarborgen. Inzonderheid zullen de regelingen inzake de afgifte van vergunningen en de onderverdeling in gebieden alleen toelaatbaar kunnen worden geacht, wanneer niet blijkt dat genoemde doelstellingen ook kunnen worden bereikt met regelingen die, vanuit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel, minder ingrijpend zijn.

36. Dit geldt te meer, nu de Destructiewet uitdrukkelijk van haar toepassingsgebied uitsluit de afvallen waaraan „een andere nuttige bestemming" kan worden gegeven; deze mogen in de handel worden gebracht, mits de in de betrokken voorschriften genoemde voorzorgsmaatregelen worden getroffen (in afwachting van het koken — waarvan in sommige gevallen vrijstelling kan worden verleend — moeten de afvallen in gesloten vaten worden bewaard). Deze operaties kunnen voor het milieu of de gezondheid van mens en dier evenwel dezelfde gevaren opleveren als de afvallen die bestemd zijn voor destructie en voor verwerking tot produkten die voor diervoeder kunnen worden gebruikt.

6 — Arrest van 7 februari 1985, zaak 240/83, Procureur de la République/ADBHU, Jurispr. 1985, blz. 531, 549, r. o. 12.

7 — PB 1975, L 194, blz. 31.

8 — „Afgewerkte olie", blz. 549, r. o. 13.

37. De wetgever was evenwel in het ene geval van oordeel, dat die gevaren konden worden vermeden zonder de produkten aan de handel te onttrekken, maar was in het andere geval de tegenovergestelde mening toegedaan.

38. IV — *A* — Het andere onderdeel van de prejudiciële vraag houdt in, in hoeverre de eventuele beperkende gevolgen van het systeem van de Destructiewet voor de intracommunautaire handel verenigbaar zijn met de verbodsbepalingen van de artikelen 30 en 34 EEG-Verdrag en, in geval van een ontkennend antwoord, of die beperkingen gerechtvaardigd kunnen zijn uit hoofde van artikel 36.

39. Verdachte in de hoofdzaak en de Commissie hebben betoogd dat de Destructiewet, waar deze bepaalt dat het verboden is om slachtafvallen van pluimvee aan het in deze wet voorziene destructiesysteem te onttrekken, een exportverbod en, indirect, een importverbod bevat.

40. Ik betwijfel, of beantwoording van dit onderdeel van de prejudiciële vraag werkelijk zinvol is voor de verwijzende rechter, nu de hoofdzaak betrekking heeft op de strafvervolging van een ondernemer die op zijn bedrijfsterrein zonder vergunning een destructor heeft opgericht en in werking heeft gehouden. Evenwel is de verwijzende rechter — die in de hoofdzaak uitspraak zal moeten doen en die rechtstreeks kennis heeft genomen van de feiten — het best in staat om het belang van de opgeworpen rechtsvragen alsmede de noodzaak van een prejudiciële beslissing, die hem in staat moet stellen vonnis te wijzen, te beoordelen.[9]

41. *B* — Met betrekking tot de uitlegging van artikel 30 — waarvan het beginsel overigens tot uitdrukking komt in artikel 4, lid 1, tweede streepje van verordening nr. 827/68 — moet men echter voor ogen houden, dat de verwijzende rechter weliswaar de elementen moeten worden verschaft aan de hand waarvan hij de eventuele invloed van het systeem van de Destructiewet op de importen zal kunnen beoordelen, maar dat de gegevens die in deze procedure aan het licht zijn gekomen, duidelijk ontoereikend zijn om een afdoend en rechtstreeks antwoord te kunnen geven.

42. Ik meen niettemin te kunnen vaststellen, dat de Nederlandse wettelijke regeling geen rechtstreeks verbod bevat om de betrokken produkten in te voeren. Kennelijk kan een ieder die dit wenst, de produkten invoeren, mits hij ze in het door de Destructiewet opgerichte binnenlandse circuit brengt, dat wil zeggen afstaat aan de gemeentelijke autoriteiten, die voor inzameling door een destructiebedrijf zullen zorgen.

43. Het zijn evenwel de voorwaarden waaronder de afvallen moeten worden afgestaan — in beginsel gratis — die de import onaantrekkelijk maken.

44. Het Hof heeft reeds meerdere malen overwogen[10] dat „artikel 30 EEG-Verdrag, waar het maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen verbiedt, doelt op maatregelen die al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel het intracommunautaire handelsverkeer kunnen belemmeren".

45. De bijzonderheid van het onderhavige geval is hierin gelegen, dat het bij de Destructiewet ingevoerde systeem is gericht op

9 — Zie het arrest Pigs Marketing Board, t. a. p., r. o. 25.

10 — Zie bij voorbeeld het arrest van 10 juli 1984, zaak 72/83, Campus Oil, Jurispr. 1984, blz. 2727, 2746, r. o. 15.

een volledig verhandelingsverbod, door de werking van de marktmechanismen, zowel met betrekking tot de importen als binnenslands, te verhinderen.

46. Het systeem van de Destructiewet heeft niet de bescherming van enige binnenlandse produktie tot doel of ten gevolge. Het is de binnenlandse ondernemers in de regel immers eveneens verboden om een winstgevende bezigheid uit te oefenen met niet voor menselijke consumptie geschikte slachtafvallen van pluimvee.

47. Voorts moet voor ogen worden gehouden, dat de geldende nationale voorschriften op het onderhavige gebied niet zijn geharmoniseerd, en dat de regelingen die op de betrokken produkten in andere Lid-Staten van toepassing zijn, worden miskend.

48. Dit aspect van de prejudiciële vraag is overigens in het kader van de hoofdzaak van ondergeschikt belang; de door de verwijzende rechter gestelde vraag maakt aan het slot weliswaar melding van artikel 30 EEG-Verdrag, maar leidt (in tegenstelling tot wat de exporten betreft) niet tot de overtuiging, dat beantwoording noodzakelijk is.

49. In ieder geval blijkt uit de door de Nederlandse regering ingediende opmerkingen, dat de vergunninghoudende destructiebedrijven in bepaalde gevallen een vergoeding voor het afgestane destructiemateriaal moeten betalen, ter voorkoming van de concurrentie die anders zou ontstaan door de mogelijkheid, aan de afvallen „een andere nuttige bestemming" te geven.

50. Het Nederlandse systeem sluit derhalve niet iedere handel uit; het heeft niet steeds het onvermijdelijke gevolg, dat ondernemers ervan afzien om de betrokken produkten in te voeren.

51. Indien de importen echter aan enigerlei andere beperking waren onderworpen, waardoor in andere Lid-Staten wettig in de handel gebrachte produkten Nederland niet konden binnenkomen, zou artikel 30 EEG-Verdrag stellig van toepassing zijn. De onderhavige procedure heeft evenwel generlei element verschaft dat een conclusie in die richting zou rechtvaardigen.

52. In zoverre behoeft niet te worden onderzocht, of eventueel de in artikel 36 EEG-Verdrag voorziene rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn.

53. Het komt mij voor, dat een antwoord op dit onderdeel zich in ieder geval zal moeten beperken tot die nauwkeurig bepaalde punten die naar behoren zijn opgehelderd, met een formulering van de toepasselijke algemene beginselen.

54. *C* — Met betrekking tot de uitlegging van artikel 34 EEG-Verdrag kan evenmin worden gezegd, dat de elementen die de onderhavige procedure aan het licht heeft gebracht, tot een dwingende conclusie voeren.

55. De standpunten die in deze zaak van verschillende kanten zijn ingenomen met betrekking tot de vraag, of het systeem van de Destructiewet beperkingen oplegt aan de exporten, lopen niet helemaal gelijk.

56. In de aanhef van zijn prejudiciële vraag merkt de verwijzende rechter op, dat „de wettelijke regeling volgens de betrokken regering een uitvoerverbod van destructiemateriaal behelst." Ook de Commissie is van oordeel, dat de Destructiewet de uitvoer door wie dan ook verbiedt en derhalve duidelijk in strijd is met artikel 34 EEG-Verdrag.

57. De Nederlandse regering merkt op, dat de Destructiewet de verplichting oplegt om

het destructiemateriaal af te staan aan de gemeentelijke autoriteiten en daarmee impliciet een verbod bevat om genoemd materiaal buiten de gemeentegrenzen te brengen. Het zou hier derhalve gaan om een totaal verhandelingsverbod, zowel op de binnenlandse markt als in het verkeer met andere Lid-Staten. De Destructiewet zou daarmee evenwel geen specifieke uitvoerbelemmering bevatten.

58. Verdachte in de hoofdzaak betoogt, dat het in artikel 4 van de Destructiewet vervatte impliciete exportverbod zijn belemmerende werking in de praktijk heeft verloren, doordat de Afdeling rechtspraak van de Raad van State bij uitspraak van 13 november 1985, oordelende dat de Destructiewet de uitvoer van slachtafvallen niet verbiedt, heeft gelast dat het betrokken ministerie bij die uitvoer zijn medewerking dient te verlenen.

59. Hoe dit ook zij, het Hof heeft reeds eerder uitgemaakt, voor het eerst in het arrest van 10 maart 1983 [11] en vervolgens in het arrest inzake de „afgewerkte olie" [12], dat het gemeenschapsrecht zich ertegen verzet dat een Lid-Staat op zijn grondgebied een systeem voor de inzameling en de verwijdering van afgewerkte olie hanteert, dat exclusieve rechten creëert als waarin ook de Destructiewet voorziet en daarmee barrières opricht voor export naar een erkend verwijderings- of regeneratiebedrijf in een andere Lid-Staat.

60. Overwegingen verband houdend met de volksgezondheid kunnen op zich geen exportverbod rechtvaardigen. Gelijk het Hof in voornoemd arrest in zaak 172/82 (r. o. 14) overweegt, is dit doel (evenals de milieubescherming) evengoed gewaarborgd wanneer de afvallen worden verkocht aan een erkend bedrijf in een andere Lid-Staat, als wanneer zij in de Lid-Staat van oorsprong worden verwijderd. Voorwaarde is dat, ook al zijn de nationale wettelijke regelingen niet geharmoniseerd, tijdens het vervoer en bij de verwijdering alle voorzorgsmaatregelen worden getroffen die nodig zijn om ieder gevaar uit te sluiten.

61. In ieder geval staat het aan de betrokken Lid-Staat om aan te tonen, dat hij niet beschikt over minder ingrijpende middelen om de bescherming van de openbare gezondheid in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag te waarborgen.

62. De Nederlandse regering beroept zich nog op de noodzaak, dat de erkende destructiebedrijven rendabel moeten kunnen functioneren, omdat zij wettelijk verplicht zijn alle afvallen van dieren, met of zonder economische waarde, kosteloos op te halen. Nu daarvoor onmogelijk een bedrag in rekening kan worden gebracht aan de kleine producenten van afval (die dan zouden kunnen overwegen om dit aan destructie te onttrekken), bestaan er stellig andere mogelijkheden om de destructiebedrijven een vergoeding toe te kennen voor hun verplichte dienstverlening aan het publiek. Een uitvoerverbod kan daarbij achterwege blijven (zie het arrest in zaak 172/82, r. o. 13).

11 — Zaak 172/82, Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage, Jurispr. 1983, blz. 555, 566.

12 — Jurispr. 1985, blz. 531, 549, r. o. 14.

63. V — Concluderend geef ik het Hof in overweging, de door het Gerechtshof te Arnhem gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Verordening nr. 827/68 van de Raad van 28 juni 1968 belet niet, dat een Lid-Staat een systeem invoert waaronder alle slachtafvallen van pluimvee, die bestemd zijn om in een destructor door verwerking tot nuttige produkten onschadelijk te worden gemaakt, moeten worden afgestaan — in beginsel gratis — aan een beperkt aantal vergunninghoudende bedrijven, mits de betrokken doelstellingen niet kunnen worden bereikt met een systeem dat aan de vrije handel binnen de Gemeenschap minder zware beperkingen oplegt.

2) Artikel 30 EEG-Verdrag staat eraan in de weg dat, in het kader van een dergelijk systeem, beperkingen worden opgelegd aan de invoer van in andere Lid-Staten wettig in de handel gebrachte slachtafvallen, waardoor eventueel bestaande afzetmogelijkheden niet kunnen worden benut, indien aan de overige, voor nationale ondernemers geldende voorwaarden om de afvallen in de handel te mogen brengen, is voldaan.

3) De communautaire voorschriften inzake het vrije verkeer van goederen, inzonderheid artikel 34 EEG-Verdrag, verzetten zich tegen een systeem voor de inzameling en destructie van slachtafvallen van pluimvee die ongeschikt zijn voor menselijke consumptie als dat van de Destructiewet, voor zover daaruit een absoluut verbod voortvloeit om die afvallen te exporteren, met als motief dat dit noodzakelijk zou zijn om de rentabiliteit van de vergunninghoudende destructiebedrijven te waarborgen. Iedere beperking ingevoerd op grond van artikel 36 EEG-Verdrag, inzonderheid om redenen die verband houden met de bescherming van de gezondheid en het leven van mensen en dieren, moet niet-discriminerend zijn en evenredig aan het gestelde doel."