

Entwurf

LANDESANWALTSCHAFT BAYERN



Landes-anwaltschaft Bayern • Postfach 34 01 48 • 80098 München

09.03.2015

Wichtige neue Entscheidung

Recht der tierischen Nebenprodukte: Verbringung von Schlachtabfällen ins europäische Ausland

Art. 35, Art. 36, Art. 51, Art. 52, Art. 62 AEUV, Art. 4, Art. 48 Verordnung (EG) Nr. 1069/2009, §§ 6, 8 TierNebG

Tierische Nebenprodukte
Schlachtabfälle der Kategorien 1 und 2
Benutzungszwang hinsichtlich der vorgesehenen Tierkörperbeseitigungsanlage

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 11.12.2014, Az. 3 C 29.13

Leitsatz:

Der Zwang, für die Entsorgung von Schlachtabfällen der Kategorien 1 und 2 die Tierkörperbeseitigungsanlage des örtlich zuständigen Beseitigungspflichtigen zu benutzen, ist mit der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 vereinbar.

Hinweis:

Das Bundesverwaltungsgericht hält im Urteil vom 11.12.2014 die in Deutschland bestehende Verpflichtung, bestimmte Schlachtabfälle (sog. tierische Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2) der zuständigen (typischerweise: nächstgelegenen) inländischen Tierkörper-

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Dienstgebäude
Ludwigstr. 23
80539 München

Verkehrsverbindung
U3 und U6 (Universität)
Buslinie 53

Telefon: 089 2130-280
Telefax: 089 2130-399

E-Mail: poststelle@la-by.bayern.de
Internet: <http://www.landesanwaltschaft.bayern.de>

perbeseitigungsanlage zur Entsorgung zu überlassen, für vereinbar mit europäischem Recht, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 (sog. Nebenprodukteverordnung) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Die deutsche Einzugsbereichsregelung mit ortsgebundenem Benutzungszwang verstößt danach weder gegen die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 28 ff. AEUV) oder die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV) noch dagegen, dass in Art. 48 der Nebenprodukteverordnung die Versendung tierischer Nebenprodukte zur Entsorgung in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union als solche vorgesehen ist und bestimmten Modalitäten unterworfen wird.

Schlachtabfälle werden in der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 in drei Gruppen (Kategorien) eingeteilt. Kategorie 1 umfasst insbesondere alles, wodurch BSE übertragen werden könnte (sog. spezifiziertes Risikomaterial, d.h. Schädel, Wirbelsäule, Tonsillen und bestimmte Darmabschnitte von Rindern, Schafen und Ziegen). Kategorie 2 umfasst u.a. Magen- und Darminhalt geschlachteter Tiere und deren Gülle sowie Tiere, die anders als durch Schlachtung zu Tode kamen oder die zum Zweck der Tierseuchenbekämpfung getötet wurden. Unter Kategorie 3 fallen die ungefährlichen und verwertbaren Teile wie essbares, vom Verbraucher aber nicht gefragtes Fleisch (das zu Tierfutter verarbeitet werden kann) sowie Felle, Häute, Borsten und dergleichen.

Die Kategorien 1 und 2 unterliegen einer unmittelbaren Entsorgungspflicht. Der europäische Gesetzgeber stellt sich vor, dass die Entsorgung aus hygienischen bzw. gesundheitlichen Gründen möglichst schnell und auf möglichst kurzem Wege vorstattengehen soll und fordert deshalb die Mitgliedstaaten in Art. 4 der Nebenprodukteverordnung dazu auf, prinzipiell ein eigenes Netz von Anlagen zur Beseitigung tierischer Nebenprodukte bereitzustellen (Entsorgungsautarkie). Daneben kann nötigenfalls auf in anderen Mitgliedstaaten vorhandene Tierkörperbeseitigungsanlagen zurückgegriffen werden. Das nationale Recht, das diese Alternative nur ausnahmsweise zur Anwendung kommen lässt, ist nach Meinung des Bundesverwaltungsgerichts europarechts- und verfassungskonform. Anlass, eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union nach Art. 267 AEUV einzuholen, wurde nicht gesehen.

Zusatzinformation: Mit Beschluss vom 25.04.2012 (2012/485/EU) hatte die Europäische Kommission von der Bundesrepublik Deutschland verlangt, eine Umlage zurückzufordern, die der *Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg* von seinen Mitgliedern (Landkreisen und kreisfreien Städten) erhoben hatte, um die von ihm betriebenen Tierkörperbeseitigungsanlagen zu finanzieren. Die Kommission sieht darin eine unzulässige staatliche Beihilfe i.S.d. Wettbewerbsregeln des AEUV (Art. 107 AEUV), die auch nicht unter dem Aspekt gerechtfertigt sein soll, dass es sich bei der Entsorgung von Schlachtabfällen um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse i.S.d. Art. 106 AEUV handelt. Dies wird von der Kommission verneint. Die gegen den Beschluss der Kommission vom 25.04.2012 gerichteten Klagen der Bundesrepublik Deutschland und des Zweckverbands Tierkörperbeseitigung hat das Gericht der Europäischen Union mit Urteilen vom 16.07.2014, Az. T-295/12 und Az. T-309/12, abgewiesen. Die Klageparteien haben dagegen Rechtsmittel beim EuGH (Az. C-446/14 P und Az. C-447/14 P) eingelegt.

Kaiser
Oberlandesanwältin



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 29.13
VGH 20 BV 11.2690

Verkündet
am 11. Dezember 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 11. Dezember 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Dr. Wysk,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. September 2012 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über die Verbringung von Schlachtabfällen nach Österreich.
- 2 Die Klägerin ist ein Fleischvermarktungsunternehmen mit Sitz in Österreich, das in T. einen Schlachthof betreibt. Nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (TierNebG) ist sie verpflichtet, ihre Schlachtabfälle, die sogenannten tierischen Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2, an den örtlich zuständigen Beseitigungspflichtigen herauszugeben. Örtlich zuständig ist der Beigeladene zu 2. Zur Erfüllung seiner Beseitigungspflicht bedient er sich als Beliehene der Beigeladenen zu 1. Sie betreibt die Tierkörperbeseitigungsanstalt St. E., entsorgt die Schlachtabfälle der Klägerin und stellt dies in Rechnung. Das beklagte Land Bayern ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zur Beseitigung tierischer Nebenprodukte.
- 3 Nach erfolglosen Verhandlungen über die Entsorgungsentgelte beantragte die Klägerin mit Schreiben vom 12. Dezember 2008 beim Landratsamt T. die Genehmigung zur Verbringung ihrer Schlachtabfälle nach R. in Oberösterreich. Dort könne sie diese um 10 000 € monatlich billiger entsorgen lassen. Die Beigeladene zu 1 machte demgegenüber geltend, die Entsorgung dieser Schlachtabfälle sei für ihren Betrieb existenziell wichtig; ansonsten müsse der Preis für die übrigen Kunden um 10 € pro Tonne erhöht werden.
- 4 Mit Bescheid vom 17. April 2009 lehnte der Beigeladene zu 2 den Antrag ab. Eine Ausnahme von dem örtlichen Benutzungszwang sei gesetzlich nicht vorgesehen und auch als Härtefall nicht möglich.
- 5 Mit ihrer Klage, die zunächst gegen den Beigeladenen zu 2 gerichtet war, hat die Klägerin beantragt festzustellen, dass es für die Verbringung der tierischen Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 von T. nach R. genüge, wenn die Voraussetzungen des Art. 48 VO (EG) Nr. 1069/2009 vorliegen, und hilfsweise

beantragt, den Beklagten zu verpflichten, ihr die Verbringung nach R. zu genehmigen.

- 6 Mit Urteil vom 25. Mai 2011 hat das Verwaltungsgericht den Beklagten verpflichtet, über den Genehmigungsantrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden, und die Klage im Übrigen abgewiesen.
- 7 Zur Begründung hat es ausgeführt, die Klägerin bedürfe für die Verbringung einer Ausnahmegenehmigung. Zwar ergebe sich aus Art. 48 VO (EG) Nr. 1069/2009, dass der Unionsgesetzgeber von der Möglichkeit einer Versendung ausgegangen sei. Die Verordnung treffe jedoch keine abschließende Regelung. Die Aufnahme des Art. 48 VO (EG) Nr. 1069/2009 in das Kapitel über die amtlichen Kontrollen spreche dafür, dass er lediglich die Modalitäten des Versendens regle. Er knüpfe daran an, dass eine Versendung nach nationalem Recht möglich sei. Die Mitgliedstaaten seien verpflichtet, zur Vermeidung von Gesundheitsrisiken auf ihrem Hoheitsgebiet ein angemessenes System zur Behandlung tierischer Nebenprodukte zu gewährleisten. Wie ein Mitgliedstaat dieser Verpflichtung nachkomme, stehe ihm im Rahmen eines Spielraums frei. Ein Anspruch, tierische Nebenprodukte genehmigungsfrei versenden zu können, ergebe sich daher aus der Verordnung nicht. Anderenfalls könne dies angesichts bestehender Unterschiede - der trotz der Verordnung noch nicht existierenden einheitlichen Sicherheitsstandards - zu Transporten quer durch die Union führen, was nicht gewollt sein könne. Der im Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz vorgesehene örtliche Benutzungszwang stehe in Einklang mit europäischem Recht. Er werde von dem Ziel der Verordnung getragen, zum Schutz der Gesundheit ein leistungsfähiges, ortsnahe Beseitigungssystem bestmöglich zu gewährleisten. Dazu gehöre ein flächendeckendes Netz leistungsfähiger Tierkörperbeseitigungsanlagen. Das deutsche System verstoße auch nicht gegen die Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit. Auf die Dienstleistungsfreiheit könne sich die Klägerin nicht berufen, da die Entsorgung der tierischen Nebenprodukte hoheitlich organisiert sei. Eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit sei gegebenenfalls durch den bezweckten Gesundheitsschutz gerechtfertigt. Auch grundrechtlich sei der Benutzungszwang nicht zu beanstanden. Allerdings müsse die Möglichkeit bestehen, von dem Benut-

zungszwang zu befreien, um atypischen Fällen und individuellen Härten gerecht werden zu können. Aus Art. 4 Abs. 4 des bayerischen Gesetzes zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes - AGTierNebG - in Verbindung mit § 6 Abs. 2 TierNebG ergebe sich auch in Bayern die Möglichkeit, eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen. Dem Hilfsantrag könne nur insoweit stattgegeben werden, als eine Ermessensentscheidung zu treffen sei. Bei dem gegebenen weiten Ermessen bestehe keine Ermessensreduzierung.

8 Der Verwaltungsgerichtshof hat die hiergegen von der Klägerin eingelegte Berufung mit den Gründen des Verwaltungsgerichts zurückgewiesen und ergänzt: Seien die tierischen Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 Waren, so sei die mit dem örtlichen Benutzungszwang verbundene Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt, weil sie - gestützt auf das Vorsorgeprinzip - dem Schutz der Gesundheit diene und der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Schutzniveaus einen weiten Gestaltungsspielraum habe. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei gewahrt, weil die Möglichkeit bestehe, Ausnahmen zuzulassen.

9 Zur Begründung ihrer Revision macht die Klägerin geltend, dass mit der Verpflichtung, die tierischen Nebenprodukte von der Beigeladenen zu 1 entsorgen zu lassen, eine innergemeinschaftliche Verbringung unzulässig ausgeschlossen werde. Mit den detaillierten Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 habe der Unionsgesetzgeber auch die Versendung voll harmonisiert. Dies entfalte Sperrwirkung gegenüber innerstaatlichen Regelungen oder steuere zumindest deren Anwendung. Art. 48 VO (EG) Nr. 1069/2009 sehe die Verbringung tierischer Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 im Regelfall als möglich an. Den Mitgliedstaaten obliege zwar, angemessene Systeme zur Sammlung und Beseitigung tierischer Nebenprodukte zu errichten. Eine Entsorgung der tierischen Nebenprodukte allein auf dem eigenen Hoheitsgebiet sei aber nicht festgelegt. Zu bedenken sei im Übrigen auch die Harmonisierung mit den Bestimmungen des Abfallrechts. Das deutsche System beeinträchtige den Wettbewerb, führe zu überhöhten Preisen, verletze die Warenverkehrsfreiheit und sei daher nicht angemessen. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass

die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Beigeladenen zu 1 nur bei Entsorgung der tierischen Nebenprodukte der Klägerin gegeben sei.

- 10 Der Beklagte tritt der Revision entgegen: Die Verordnung harmonisiere zwar die Hygienestandards im Umgang mit tierischen Nebenprodukten, nicht jedoch deren Verbringung. Wesentliches Merkmal der Verordnung sei, dass die Mitgliedstaaten eigene, angemessene Systeme zur Behandlung der in ihrem Hoheitsgebiet anfallenden tierischen Nebenprodukte bereitzustellen hätten. Die Verpflichtung, eigene Entsorgungssysteme zu errichten, ziele darauf, eine Verbringung entbehrlich zu machen. Mit der Möglichkeit, tierische Nebenprodukte ohne Weiteres in einen anderen Mitgliedstaat zu verbringen, könnten kostendeckende Entgelte der örtlich zuständigen Tierkörperbeseitigungsanlage kaum kalkuliert werden. Die Vorhaltung der im Seuchenfall notwendigen Kapazitäten sei zwingend, da die Erfahrung zeige, dass die nationalen Grenzen im Falle einer Seuche schnell geschlossen würden.
- 11 Die Beigeladene zu 1 und der Beigeladene zu 2 verteidigen das Berufungsurteil. Könnten die Schlachtabfälle nicht nur in Ausnahmesituationen, sondern allgemein in einen anderen Mitgliedstaat verbracht werden, sei die Funktionsfähigkeit des flächendeckenden Entsorgungssystems gefährdet. An keiner Stelle der Verordnung werde erkennbar, dass mit ihr ein Rechtsrahmen für die freie Verbringung tierischer Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 geschaffen und so die Tierkörperbeseitigung liberalisiert werden sollen.
- 12 Der Vertreter des Bundesinteresses ist der Auffassung, ein Mitgliedstaat dürfe zwar die Versendung nicht vollständig unterbinden, weshalb eine Einzelfallprüfung und die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung im Härtefall geboten seien. Im Übrigen aber müsse eine orts- und zeitnahe Beseitigung gesichert sein, wofür ein wirtschaftlich tragfähiger Betrieb der Beseitigungsanlagen notwendig sei. Das rechtfertige den Benutzungszwang.

II

- 13 Die Revision ist unbegründet. Das Berufungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass der Zwang, für die Entsorgung der im Schlachthof der Klägerin in T. anfallenden tierischen Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 die Tierkörperbeseitigungsanlage des örtlich zuständigen Beseitigungspflichtigen zu benutzen, im Einklang mit Bundesrecht steht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Die Klägerin ist daher nicht berechtigt, diese nach R./Oberösterreich zu verbringen. Sie hat auch keinen Anspruch auf Verpflichtung des Beklagten, ihr eine Ausnahmege-
nehmigung zu erteilen (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 14 1. Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungs-
gesetzes - TierNebG - vom 25. Januar 2004 (BGBl. I S. 82), zuletzt geändert
durch Art. 2 Abs. 91 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044),
ist der Besitzer tierischer Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 verpflichtet,
diese dem nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Beseitigungspflichten-
gen herauszugeben. Das ist hier nach den bindenden Feststellungen des Beru-
fungsgerichts (§ 137 VwGO) der Beigeladene zu 2, der die Entsorgung der ge-
nannten, im Gebiet seiner Mitglieder anfallenden tierischen Nebenprodukte der
Tierkörperbeseitigungsanstalt St. E. zugeordnet hat, die von der beliebigen
Beigeladenen zu 1 betrieben wird.
- 15 a) Dieser Benutzungszwang ist mit Unionsrecht vereinbar. Entgegen der Auf-
fassung der Klägerin enthält die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäi-
schen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschrif-
ten für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte
(ABl. L 300 S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1385/2013
des Rates vom 17. Dezember 2013 (ABl. L 354 S. 86), mit ihrem Art. 48 VO
keine abschließende Regelung der innergemeinschaftlichen Verbringung. Der
nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz bestehende Benut-
zungszwang hält sich im Rahmen der mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten
verbundenen Gestaltungsfreiheit, auf ihrem Hoheitsgebiet ein angemessenes
System zu gewährleisten, mit dessen Hilfe sichergestellt wird, dass tierische
Nebenprodukte unverzüglich eingesammelt, gekennzeichnet und transportiert

sowie vorschriftsgemäß behandelt, verwendet oder beseitigt werden (Art. 4 Abs. 4 VO <EG> Nr. 1069/2009).

- 16 aa) Die nach dieser Regelung von den Mitgliedstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleistende Entsorgungsautarkie geht zurück auf die Richtlinie des Rates 90/667/EWG vom 27. November 1990 zum Erlass veterinärrechtlicher Vorschriften für die Beseitigung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Abfälle und zum Schutz von Futtermitteln tierischen Ursprungs, auch aus Fisch, gegen Krankheitserreger (ABl. L 363 S. 51). Nach Art. 4 dieser Richtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, für ihr Gebiet oder Teile desselben Verarbeitungsbetriebe für gefährliche Stoffe zuzulassen, und hatten die Möglichkeit, einen Verarbeitungsbetrieb in einem anderen Mitgliedstaat zu bezeichnen, wenn dieser Mitgliedstaat zugestimmt hatte. Damit sollte ausweislich der Erwägungsgründe gewährleistet werden, dass gefährliche tierische Abfälle unmittelbar zu einem von dem betreffenden Mitgliedstaat bezeichneten Verarbeitungsbetrieb verbracht werden, wobei die Möglichkeit einer Verbringung in einen anderen Mitgliedstaat insbesondere in Betracht gezogen werden konnte, wenn dies durch die Entfernung und Beförderungszeit gerechtfertigt war. Dieses Konzept behielt die Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. L 273 S. 1) bei, wie sich aus deren Erwägungsgrund 10 unzweifelhaft ergibt, der in Art. 3 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1774/2002 umgesetzt wurde. Nach dieser Vorschrift hatten die Mitgliedstaaten für sich oder gemeinsam dafür Sorge zu tragen, dass zur Erfüllung der Hygienevorschriften geeignete Vorkehrungen getroffen werden und eine ausreichende Infrastruktur vorhanden ist. Mit der heute maßgeblichen Verordnung (EG) Nr. 1069/2009, die die Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 abgelöst hat, hat der Unionsgesetzgeber das bereits bestehende Konzept einer in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegenden Entsorgungsautarkie ersichtlich fortgeführt. Unbeschadet der Verantwortung der Unternehmer betont die Verordnung die im Interesse der Öffentlichkeit liegende Notwendigkeit eines Systems, das die sichere Entsorgung tierischer Nebenprodukte gewährleistet. Sie stellt dabei auf die Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten ab, deren jeweiliges System unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips geeignet sein soll, die dort

anfallenden tierischen Nebenprodukte sicher zu entsorgen (Erwägungsgrund 20). Wie als Kriterium bereits in der Richtlinie 90/667/EWG formuliert, soll das mitgliedstaatliche System gewährleisten, dass tierische Nebenprodukte unverzüglich gesammelt und damit zeitnah ordnungsgemäß entsorgt werden (Art. 4 Abs. 4 Buchst. a VO <EG> Nr. 1069/2009). In Verbindung damit steht das ebenfalls bereits in der Richtlinie genannte Prinzip einer ortsnahen Entsorgung, das auch in Art. 19 Abs. 1 Buchst. c VO (EG) Nr. 1069/2009 erkennbar wird.

- 17 Parallel hierzu ist im Abfallrecht anerkannt, dass der Grundsatz der Entsorgungsautarkie und das Prinzip der Nähe mitgliedstaatliche Maßnahmen rechtfertigen können, die die Verbringung von Abfällen untersagen oder beschränken (vgl. Art. 4 Abs. 3 Buchst. a Ziffer i VO <EWG> Nr. 259/93 und dazu EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2001 - C-324/99, DaimlerChrysler AG - Slg. I-9897 Rn. 62 sowie nachfolgend Art. 11 Abs. 1 Buchst. a VO <EG> Nr. 1013/2006).
- 18 Vor diesem Hintergrund ist nicht ernstlich zweifelhaft, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Gewährleistungsverpflichtung nach Art. 4 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1069/2009 Regelungen treffen können, mit denen die Möglichkeit der Verbringung tierischer Nebenprodukte beschränkt wird. Hinsichtlich der innergemeinschaftlichen Verbringung bestätigt dies auch Art. 4 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1069/2009, der auf der Grundlage der Verpflichtung, auf dem eigenen Hoheitsgebiet ein angemessenes Entsorgungssystem zu gewährleisten, den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit eröffnet, ihre Verpflichtung im Wege der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erfüllen.
- 19 bb) Etwas anderes ergibt sich weder aus Art. 48 noch sonst aus der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009.
- 20 Art. 48 VO (EG) Nr. 1069/2009 beschränkt sich nach seiner Bezeichnung und seiner systematischen Stellung in der Verordnung darauf, die Kontrollen der Versendung in andere Mitgliedstaaten zu regeln. Er betrifft damit nur die Durchführung einer innergemeinschaftlichen Versendung, für die die Verordnung prinzipiell offen ist, deren Zulässigkeit von ihr jedoch nicht erfasst wird.

21 Die Verordnung zielt nach ihrem Titel und der einleitend genannten Kompetenzgrundlage (Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EGV) auf Hygienevorschriften, mit deren Hilfe die von tierischen Nebenprodukten ausgehenden Gesundheitsrisiken zumindest minimiert werden sollen (Art. 1 VO <EG> Nr. 1069/2009). Ihre Erwägungsgründe (1 bis 5) betonen mit Blick auf verschiedene Krisen der jüngeren Vergangenheit die Notwendigkeit strenger Hygienevorschriften, die in einem kohärenten und umfassenden Rahmen festgelegt werden sollen. Auch wenn dieser Rahmen umfassend sein soll, ist damit neben dem Ziel strenger Hygienevorschriften klargestellt, dass den Mitgliedstaaten Spielräume verbleiben, wie sie offensichtlich in Art. 4 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1069/2009 angelegt sind. Das setzt auch Art. 51 VO (EG) Nr. 1069/2009 voraus, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission die Rechtsvorschriften mitzuteilen, die die ordnungsgemäße Durchführung der Verordnung betreffen. Daneben spricht Erwägungsgrund 6 zwar Hygienevorschriften an, die gegebenenfalls (en: where appropriate; fr: le cas échéant) über das Inverkehrbringen und auch den innergemeinschaftlichen Handel tierischer Nebenprodukte erlassen werden sollen. Das bestätigt jedoch gerade, dass eine umfassende Regelung hierzu nicht beabsichtigt war und damit die getroffenen Regelungen über ihren unmittelbaren Regelungsgehalt hinaus nicht als abschließend angesehen werden können. Dementsprechend geht auch die Überlegung fehl, aus der Detailliertheit der Kontrollbestimmungen, die jenseits von Art. 48 VO (EG) Nr. 1069/2009 in der von der Kommission zur Durchführung der Verordnung erlassenen Verordnung (EU) Nr. 142/2011 vom 25. Februar 2011 (ABl. L 54 S. 1) zum Ausdruck kommt, lasse sich eine abschließende Regelung der Verbringung folgern. Nichts anderes gilt für Art. 48 Abs. 6 VO (EG) Nr. 1069/2009. Er enthält lediglich eine Spezialregelung für die innergemeinschaftliche Verbringung von tierischen Nebenprodukten, die mit gefährlichem Abfall vermischt oder kontaminiert wurden. In diesem Fall soll die Verbringung im Interesse der Kohärenz des Unionsrechts nur unter Beachtung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 (ABl. L 190 S. 1) über die Verbringung von Abfällen zulässig sein, was einen allgemeinen Rückschluss auf die Möglichkeit der Verbringung tierischer Nebenprodukte jedoch nicht erlaubt.

- 22 Soweit die Klägerin meint, aus einem Vergleich von Art. 48 VO (EG) Nr. 1069/2009 mit Art. 8 VO (EG) Nr. 1774/2002 lasse sich ableiten, dass nunmehr eine innergemeinschaftliche Verbringung jedenfalls im Regelfall als zulässig angesehen werden müsse, ist auch diese Überlegung nicht tragfähig. Anders als zuvor setzt Art. 48 Abs. 1 Unterabs. 1 VO (EG) Nr. 1069/2009 mit der Verpflichtung der Unternehmer ein, die zuständigen Behörden des Ursprungsmitgliedstaats bei der beabsichtigten Versendung von tierischen Nebenprodukten der Kategorien 1 und 2 zu informieren, womit eine vorgelagerte Pflicht begründet wird. Darüber hinaus werden die zwischen den beteiligten Behörden bestehenden Informationspflichten weiter verdichtet. Dies trägt jedoch lediglich den in den Erwägungsgründen 9, 36 und 55 formulierten Anliegen Rechnung, die Pflichten der Unternehmer klarer zu fassen und die Rückverfolgbarkeit tierischer Nebenprodukte sowie die Wirksamkeit und Harmonisierung der amtlichen Kontrollen zu verbessern.
- 23 cc) Der nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz bestehende Benutzungszwang hält sich auch in dem durch Art. 4 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1069/2009 vorgegebenen Rahmen der von den Mitgliedstaaten zu gewährleistenden nationalen Entsorgungssysteme. Die mit ihm einhergehenden Wettbewerbsbeschränkungen, namentlich die Beschränkungen der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit, sind durch das Ziel gerechtfertigt, im Interesse des Gesundheitsschutzes ein gesichertes, jederzeit funktionsfähiges Netz von Tierkörperbeseitigungsanlagen vorzuhalten.
- 24 Aus dem mit der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 geschaffenen, umfassenden Regelungsrahmen folgt, dass sich die unionsrechtliche Zulässigkeit nationaler Maßnahmen nach ihm richtet, soweit mit ihm harmonisierte Regelungen getroffen werden (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2001 - C-324/99, DaimlerChrysler AG - Slg. I-9897 Rn. 32). Die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 macht für die Organisation des Systems jenseits seiner Angemessenheit allerdings keine Vorgaben (vgl. Kommission, Beschluss 2012/485/EU vom 25. April 2012, ABl. L 236 S. 1 Rn. 10). Aus Erwägungsgrund 20 Satz 3 und 4 lässt sich entnehmen, dass die Kapazität, auf die das System angelegt ist, nach der tatsächlichen Menge tierischer Nebenprodukte und einer auf dem Vorsorgeprinzip

beruhenden Seuchenreserve bemessen sein soll. Dieser Aspekt betrifft jedoch nicht den Benutzungszwang und ist auch nicht weiter in Frage gestellt. Die Verordnung lässt darüber hinaus nicht erkennen, dass sich die Angemessenheit etwa nur auf die Kapazität des Systems beziehen soll. Sie enthält zu ihrer Beurteilung aber keine weiteren Vorgaben. Vor diesem Hintergrund ist die Einhaltung des den Mitgliedstaaten überlassenen Rahmens für die Gewährleistung eines angemessenen Entsorgungssystems daran zu messen, ob die mit dem nationalen System einhergehenden Wettbewerbsbeschränkungen, namentlich der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit, nach den Vorgaben des Primärrechts gerechtfertigt sind (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1987 - C-118/86, Openbaar Ministerie/Nertsvoerderfabriek Nederland - Slg. I-3883 Rn. 12).

- 25 Dabei bedarf keiner abschließenden Entscheidung, inwieweit die Verbringung von tierischen Nebenprodukten der Kategorien 1 und 2 der Warenverkehrsfreiheit und damit dem Verbot mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen (Art. 35 AEUV) unterliegt. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 9. Juli 1992 (C-2/90, Kommission/Belgien - Slg. I-4431 Rn. 23 ff.) im Zusammenhang mit der Verbringung von Abfall erkannt, dass es für die Wareneigenschaft nicht darauf ankommt, ob mit dem Gegenstand ein positiver Preis erzielt wird, er also einen eigenen Handelswert hat. Maßgeblich ist vielmehr, dass die Gegenstände im Hinblick auf ein Handelsgeschäft über eine Grenze verbracht werden. Die Wareneigenschaft der tierischen Nebenprodukte lässt sich auch nicht mit einem Vergleich zu Betäubungsmitteln verneinen. Aufgrund ihrer Schädlichkeit ist das Inverkehrbringen von Betäubungsmitteln allgemein verboten und finden die Verkehrsfreiheiten insoweit keine Anwendung (vgl. EuGH, Urteil vom 16. Dezember 2010 - C-137/09, Josemans - Slg. I-13019 Rn. 36 - 42). Hier geht es hingegen um die Entsorgung der Abfälle aus einer erlaubten Produktion. Unzweifelhaft ist weiter, dass mit dem Benutzungszwang des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes ein faktisches Ausfuhrverbot verbunden ist, das wegen des Verbots mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1987 - C-118/86, Openbaar Ministerie/Nertsvoerderfabriek Nederland - Slg. I-3883 Rn. 11) der Rechtfertigung bedarf.

- 26 Die Warenverkehrsfreiheit steht dem Benutzungszwang nicht entgegen, weil er durch den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren gerechtfertigt wird (Art. 36 AEUV).
- 27 Voraussetzung hierfür ist, dass die nationale Maßnahme geeignet ist, diesen Schutz zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was dazu erforderlich ist (EuGH, Urteil vom 10. Februar 2009 - C-110/05, Kommission/Italien - Slg. I-519 Rn. 59 m.w.N.). Dabei obliegt es dem Mitgliedstaat, der sich auf den Rechtfertigungsgrund des Schutzes der Gesundheit beruft, nachzuweisen, dass seine Regelung angemessen und zur Erreichung des angestrebten legitimen Ziels erforderlich ist. Das geht jedoch nicht so weit, dass der Mitgliedstaat positiv belegen muss, das Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen zu können (vgl. EuGH, Urteil vom 10. Februar 2009 - C-110/05, Kommission/Italien - Slg. I-519 Rn. 62, 66 m.w.N.). Zudem steht ihm unter Berücksichtigung der Erfordernisse des freien Warenverkehrs ein Beurteilungsspielraum zu, auf welchem Niveau er den Gesundheitsschutz gewährleisten und entsprechend sein Entsorgungssystem gesichert wissen möchte (vgl. EuGH, Urteil vom 10. Februar 2009 - C-110/05, Kommission/Italien - Slg. I-519 Rn. 61, 65 m.w.N.).
- 28 Entgegen den Ausführungen der Vorinstanzen lässt sich eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit durch den Benutzungszwang allerdings nicht etwa mit den von ihnen angenommen fortbestehenden Unterschieden der Sicherheitsstandards in den Mitgliedstaaten rechtfertigen. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 sind unionsweit geltende einheitliche Hygienevorschriften und deren Kontrolle geregelt, von deren Anwendung jedenfalls prinzipiell auszugehen ist (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1987 - C-118/86, Openbaar Ministerie/Nertsvoerderfabriek Nederland - Slg. I-3883 Rn. 12). Eine Rechtfertigung kommt daher nur durch die Ziele in Betracht, die mit der mitgliedstaatlichen Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1069/2009 verfolgt werden (vgl. EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2001 - C-324/99, DaimlerChrysler AG - Slg. I-9897 Rn. 56 f.). Das ist die Gewährleistung eines auf das Hoheitsgebiet

bezogenen autarken Systems zur sicheren Entsorgung tierischer Nebenprodukte.

- 29 Bereits das Tierkörperbeseitigungsgesetz vom 2. September 1975 (BGBl. I S. 2313) - TierKBG - verpflichtete die Besitzer von Tierkörperteilen, diese dem Beseitigungspflichtigen anzudienen und in der örtlichen Tierkörperbeseitigungsanstalt entsorgen zu lassen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. September 1989 - 3 B 43.89 - Buchholz 418.61 TierKBG Nr. 6). Es führte damit ein System der Tierkörperbeseitigung fort, dass durch ein Netz von Tierkörperbeseitigungsanstalten in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft auf Missstände in der Weimarer Republik reagierte (zu den historischen Hintergründen BT-Drs. 7/3225 S. 11). Damit sollte eine jederzeitige Tierkörperbeseitigung gewährleistet werden, die die Gesundheit von Mensch und Tier durch Erreger übertragbarer Krankheiten oder toxische Stoffe nicht gefährdet. Neben einer klaren Zuständigkeit sollte eine ausgelastete Organisation der Betriebe erreicht werden. Angestrebt wurde ein auf die örtlichen Verhältnisse abstellendes, wirtschaftlich tragfähiges Netz, das zugleich genügende Kapazitätsreserven für außergewöhnliche Situationen vorhält (vgl. BT-Drs. 7/3225 S. 19).
- 30 Das geltende Recht hat daran nichts geändert. Der Gesetzgeber verfolgt mit dem örtlichen Benutzungszwang unverändert das Ziel, zu jeder Zeit und unabhängig von der Wirtschaftslage die ordnungsgemäße Verarbeitung und Beseitigung tierischer Nebenprodukte zu sichern. Er sieht darin eine öffentliche Aufgabe, die von stets funktions- und handlungsfähigen Institutionen getragen werden müsse. Mit der Festlegung von Einzugsbereichen der Verarbeitungsbetriebe solle einerseits eine klare Zuständigkeit und eine Auslastung der Betriebe und andererseits jederzeit eine Verarbeitung und Beseitigung gewährleistet werden. Dabei seien die örtlichen Verhältnisse, namentlich die Tierpopulation und die Verkehrsverhältnisse zu beachten. Angestrebt wird eine möglichst unverzügliche Beseitigung (BT-Drs. 15/1667 S. 13 f.).
- 31 Gemessen hieran ist nicht zweifelhaft, dass der örtliche Benutzungszwang geeignet ist, den auf einem hohen Niveau gewollten Schutz der Gesundheit zu gewährleisten. Dieses Konzept ist in sich schlüssig, und ein milderer Mittel, mit

dem die gewünschte wirtschaftliche Systemstabilität erreicht werden könnte, drängt sich weder auf noch ist es sonst erkennbar. Auch wenn die Warenverkehrsfreiheit in vorliegendem Bereich damit grundsätzlich ausgeschlossen ist, hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Oktober 1987 (C-118/86, Openbaar Ministerie/Nertsvoerderfabriek Nederland - Slg. I-3883 Rn. 14) die Erforderlichkeit einer vergleichbaren, Geflügelschlachtabfälle betreffenden Regelung anerkannt. Er hat ferner in seinem Urteil vom 13. Dezember 2001 (C-324/99, DaimlerChrysler AG - Slg. I-9897 Rn. 62) bestätigt, dass der Grundsatz der Entsorgungsaufartarkie im Bereich der Abfallwirtschaft geeignet ist, eine Andienungspflicht zu rechtfertigen, soweit sie erforderlich ist, um einen für die Wirtschaftlichkeit der Entsorgungsanlagen unerlässlichen Auslastungsgrad sicherzustellen und auf diese Weise bestehende Entsorgungskapazitäten zu erhalten.

- 32 Dem entspricht der örtliche Benutzungszwang. Die erforderliche Auslastung der dem jeweiligen Einzugsbereich zugeordneten Tierkörperbeseitigungsanlage wäre nicht sichergestellt, wären die Besitzer tierischer Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 nicht grundsätzlich gleichermaßen zur Entsorgung in der für sie bestimmten Anlage verpflichtet. Es mag zwar sein, dass die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Beigeladenen zu 1 nicht schon dadurch in Frage gestellt wäre, würden die Schlachtabfälle der Klägerin anderweitig entsorgt. Abgesehen davon, dass die übrigen Benutzungspflichtigen die Kosten der geringeren Auslastung zu tragen hätten, wären diese aber gleichermaßen berechtigt, eine günstigere Entsorgung in einer konkurrierenden Anlage zu wählen. Dass damit der Bestand des örtlichen Entsorgungssystems gefährdet wäre, liegt auf der Hand. Zutreffend ist das Berufungsgericht im Übrigen und jenseits der Ermächtigung der Länder, eine Entsorgung in Anlagen außerhalb der Einzugsbereiche zuzulassen (§ 6 Abs. 2 TierNebG), davon ausgegangen, dass die möglichen Wirkungen eines örtlichen Benutzungszwangs es mit Blick auf Art. 14 und 12 GG und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebieten können, in Ausnahmefällen zur Vermeidung unbilliger, nicht beabsichtigter Härten eine Ausnahmege-
nehmigung zu erteilen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 1997 - 8 B 234.97 - Buchholz 415.1 Allg KommR Nr. 142 und Urteil vom 19. Februar

2004 - 7 C 10.03 - Buchholz 451.221 § 13 KrW-/AbfG Nr. 9 S. 42; VGH München, Urteil vom 26. April 2007 - 4 BV 05.1037 - DÖV 2007, 935).

- 33 Nichts anderes gilt für mögliche Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit, die mit dem örtlichen Benutzungszwang nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz verbunden sein können (vgl. Kommission, Beschluss 2012/485/EU vom 25. April 2012, ABI. L 236 S. 1 Rn. 169). Ungeachtet der Bereichsausnahme des Art. 51 AEUV, der als Ausnahmetatbestand eng auszulegen ist, wären Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit jedenfalls gleichermaßen gemäß Art. 52 in Verbindung mit Art. 62 AEUV aus Gründen des Schutzes der Gesundheit gerechtfertigt.
- 34 dd) Es besteht kein Anlass, zur Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 eine Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen (Art. 267 AEUV). Die Vorlagepflicht eines letztinstanzlich entscheidenden Gerichts besteht nur, wenn sich in dem Verfahren entscheidungserheblich eine Frage des Unionsrechts stellt, die sich nicht bereits aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs beantwortet oder deren Beantwortung so offenkundig ist, dass für vernünftige Zweifel keinerlei Raum bleibt (EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/81, C.I.L.F.I.T. u.a. - Slg. I-3415 Rn. 21). Die entscheidungserheblichen Fragen zur Vereinbarkeit des örtlichen Benutzungszwangs mit der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 lassen sich nach herkömmlichen Auslegungsgrundsätzen und im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs wie ausgeführt so eindeutig beantworten, dass eine Vorlage nicht geboten ist.
- 35 b) Zutreffend hat das Berufungsgericht auch ausgeführt, dass der Benutzungszwang verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Er ist mit Blick auf den hohen Rang des Schutzes der Gesundheit verhältnismäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren - auf sie unionsrechtskonform anwendbaren - Grundrechten aus Art. 14 und 12 GG (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. Januar 1990 - 1 BvR 1456/89 -; BVerwG, Beschluss vom 13. September 1989 - 3 B 43.89 - Buchholz 418.61 TierKBG Nr. 6 und Urteil vom 11. April 2002 - 7 CN 1.02 - Buchholz 451.90 Sonstiges Europäisches Recht Nr. 191 S. 31 f.).

- 36 2. Die Klägerin kann auch nicht hilfsweise beanspruchen, dass ihr eine Ausnahmegenehmigung erteilt wird. Gründe, die es zwingend gebieten würden, sie vom örtlichen Benutzungszwang freizustellen, liegen nicht vor. Daher bleibt es bei dem ihr vom Verwaltungsgericht zuerkannten Anspruch auf Neubescheidung über die Ausnahmegenehmigung, der der Klägerin nicht mit Rechtsmitteln streitig gemacht worden ist.
- 37 Das Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz sieht in § 8 Abs. 3 Satz 1 zunächst ausnahmslos vor, dass die Besitzer tierischer Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 verpflichtet sind, diese dem örtlich zuständigen Beseitigungspflichtigen herauszugeben. Dieser ist verpflichtet, die in seinem Einzugsbereich anfallenden tierischen Nebenprodukte innerhalb des Einzugsbereichs zu entsorgen (§ 6 Abs. 1 TierNebG). Allerdings sind die Länder ermächtigt, hiervon abweichend zu bestimmen, dass die tierischen Nebenprodukte auch in Anlagen außerhalb des Einzugsbereichs entsorgt werden dürfen (§ 6 Abs. 2 TierNebG). Diese Regelung geht auf § 16 Abs. 2 TierKBG zurück und sollte den Ländern ermöglichen zu bestimmen, dass Schlachtabfälle auch in anderen, etwa mit dem Schlachtbetrieb verbundenen Anstalten beseitigt werden dürfen (vgl. BT-Drs. 7/3570 S. 4). Während hierzu eine Rechtsverordnung erforderlich war, ist mit § 6 Abs. 2 TierNebG auf die Vorgabe einer bestimmten Rechtsform verzichtet worden (vgl. BT-Drs. 15/1667 S. 18). Ihre Bestimmung ist damit den Ländern überlassen. Das beklagte Land Bayern hat nach den Feststellungen des Berufungsgerichts von der Ermächtigung des § 6 Abs. 2 TierNebG keinen Gebrauch gemacht, setzt allerdings mit Art. 4 Abs. 4 AGTierNebG die Möglichkeit der Entsorgung außerhalb des Einzugsbereichs voraus. Das Berufungsgericht hat in Auslegung dieser landesrechtlichen Bestimmung dem Verwaltungsgericht folgend angenommen, dass auf ihrer Grundlage die Möglichkeit besteht, eine Ausnahmegenehmigung vom örtlichen Benutzungszwang zu erteilen, und die Klägerin dabei einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hat.
- 38 Vor dem Hintergrund der Funktion des örtlichen Benutzungszwangs kommt der - im Wege der Ermessensreduzierung - geltend gemachte Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung allerdings nur in besonderen Fällen zur Vermeidung unbilliger, nicht beabsichtigter Härten in Betracht. Nachdem die

Klägerin lediglich geltend macht, in Österreich eine günstigere Möglichkeit der Entsorgung ihrer Schlachtabfälle nutzen zu wollen und damit monatlich 10 000 € zu sparen, sind solche besonderen Umstände nicht ersichtlich. Inso- weit trifft die Klägerin nicht anders als die anderen Benutzungspflichtigen ledig- lich die Konsequenz, nicht frei nach wirtschaftlichen Kriterien einen Entsor- gungsbetrieb wählen zu können. Soweit die Klägerin darüber hinaus pauschal die Berechtigung der von der Beigeladenen zu 1 erhobenen Entgelte der Höhe nach bezweifelt, lassen sich damit allenfalls die Entgelte, nicht jedoch der örtli- che Benutzungszwang als solcher in Frage stellen.

39 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO.

Kley

Liebler

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Rothfuß