Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 19 martie 2020 [1]

Cauzele conexate C-21/19-C-23/19

Proceduri penale
împotriva
XN (C-21/19),
YO (C-22/19),
P.F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),
cu participarea:
Openbaar Ministerie

[cerere de decizie preliminară formulată de Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Curtea de Apel din Arnhem-Leeuwarden, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Mediu – Transfer de deșeuri în interiorul Uniunii Europene – Directiva 2008/98/CE – Articolul 5 alineatul (1) – Noțiunea de «subprodus» – Domeniul de aplicare al Regulamentului (CE) nr. 1013/2006 – Articolul 1 alineatul (3) litera (d) – Regulamentul (CE) nr. 1069/2009 – Noțiunea de «subproduse de origine animală» și de «categorii de materiale» – Aplicare în cazul amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase – Risc de eludare abuzivă”

I. Introducere

1. Cererea de decizie preliminară formulată de Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Curtea de Apel din Arnhem-Leeuwarden, Țările de Jos) privește reglementarea Uniunii în materia deșeurilor și în mod specific transportul subproduselor de origine animală amestecate cu deșeuri nepericuloase.

2. După pronunțarea Hotărârii ReFood [2], referitoare la transportul subproduselor de origine animală de categoria 3, cea mai puțin periculoasă, care privea aspectul dacă acest transport era guvernat de Regulamentul (CE) nr. 1069/2009 [3] sau de regulamentul mai constrângător pe care îl constituie, în ansamblu, Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 [4], Curtea este încă o dată chemată să se pronunțe cu privire la interacțiunea dintre cele două regulamente, însă de această dată în cazul unui amestec de materiale.

3. Prezenta cauză actualizează o serie de probleme în redactarea și, prin urmare, în interpretarea textelor aplicabile, pe care vom încerca să le subliniem.

1 Limba originală: franceza.

2 Hotărârea din 23 mai 2019, ReFood (C-634/17, denumită în continuare „Hotărârea ReFood”, EU:C:2019:443).

3 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1774/2002 (Regulament privind subprodusele de origine animală) (JO 2009, L 300, p. 1).

4 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri (JO 2006, L 190, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 16, p. 172).

4. Potrivit analizei noastre, vom propune Curții, urmând linia trasată de Hotărârea ReFood, să statueze că transportul unui amestec de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase este supus Regulamentului nr. 1069/2009 și în special dispozițiilor aplicabile categoriei de subproduse de origine animală din care fac parte subprodusele de origine animală incluse în acest amestec.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Reglementarea privind deșeurile

a) Directiva 2008/98/CE

5. Articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2008/98/CE[5] prevede:

„În măsura în care intră sub incidența altor acte legislative comunitare, se exclud din domeniul de aplicare al prezentei directive următoarele:

[…]

(b) subproduse de origine animală inclusiv produse transformate care intră sub incidența Regulamentului (CE) nr. 1774/2002[6], cu excepția produselor care urmează să fie incinerate, depozitate sau utilizate într-o instalație de producere a biogazului sau a compostului;

[…]”

6. Potrivit articolului 5 din această directivă, intitulat „Subproduse”:

„(1) Pentru ca o substanță sau un obiect, care rezultă în urma unui proces de producție al cărui obiectiv principal nu este producerea acestuia, să nu fie considerat(ă) deșeu în sensul articolului 3 punctul 1, dar să fie considerat(ă) subprodus trebuie îndeplinite următoarele condiții:

(a) utilizarea ulterioară a substanței sau a obiectului este sigură;

(b) substanța sau obiectul pot fi utilizate direct, fără a fi supuse unei alte prelucrări suplimentare decât cea prevăzută de practica industrială obișnuită;

(c) substanța sau obiectul este produs ca parte integrantă a unui proces de producție; și

(d) utilizarea ulterioară este legală, și anume substanța sau obiectul îndeplinește toate cerințele relevante privind produsul, protecția mediului și protecția sănătății pentru utilizarea specifică și nu va produce efecte globale nocive asupra mediului sau a sănătății populației.

[…]”

5 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO 2008, L 312, p. 3).

6 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 3 octombrie 2002 de stabilire a normelor sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman (JO 2002, L 273, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 44, p. 113). Acest regulament a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul nr. 1069/2009.

b) Regulamentul nr. 1013/2006

7. Considerentul (11) al Regulamentului nr. 1013/2006 enunță:

„Este necesar să se evite suprapunerea cu [Regulamentul nr. 1774/2002], care conține deja dispoziții privind, în general, expediția, calea și circulația (colectare, transport, manipulare, prelucrare, utilizare, recuperare sau eliminare, păstrarea evidenței, documente de însoțire și trasabilitate) a subproduselor de origine animală în interiorul, la intrarea și la ieșirea din Comunitate."

8. Articolul 1 alineatul (3) litera (d) din acest regulament prevede:

„Sunt excluse din domeniul de aplicare al prezentului regulament:

[…]

(d) transferurile care fac obiectul cerințelor de aprobare din Regulamentul […] nr. 1774/2002;

[…]"

9. Articolul 2 punctul 35 din regulamentul menționat conține o definiție a „transferurilor ilegale", care cuprinde în special transferurile efectuate fără notificările necesare autorităților competente în cauză sau fără acordul acestora.

10. Potrivit articolului 12 alineatul (1) litera (c) din același regulament:

„(1) În cazul în care se depune o notificare privind un transfer planificat de deșeuri destinate recuperării, autoritățile competente de destinație și de expediere pot formula obiecții motivate […] pe baza unuia sau mai multor motive enumerate în continuare, în conformitate cu tratatul:

[…]

(c) transferul sau recuperarea planificate nu sunt în conformitate cu legislația internă din țara de expediere privind recuperarea deșeurilor, inclusiv atunci când transferul planificat se referă la deșeuri destinate recuperării într-o instalație care are standarde inferioare de tratare a deșeurilor respective comparativ cu cele existente în țara de expediere, respectând nevoia de a asigura o funcționare adecvată a pieței interne;

[…]"

2. Reglementarea privind subprodusele de origine animală

a) Regulamentul nr. 1774/2002

11. Articolul 2 din Regulamentul nr. 1774/2002, intitulat „Definiții", prevedea:

„(1) În sensul prezentului regulament se aplică următoarele definiții:

(a) subproduse de origine animală: cadavre întregi sau părți de animale sau de produse de origine animală menționate la articolele 4, 5 și 6 care nu sunt destinate consumului uman, inclusiv ovule, embrioni și material seminal;

[…]

(d) material de categoria 3: subprodusele de origine animală menționate la articolul 6;

[…]”

12. Conform articolului 6 din acest regulament, intitulat „Materiile prime de categoria 3”, „[m]ateriile prime de categoria 3 cuprind subproduse de origine animală care corespund următoarei descrieri sau orice material care conține astfel de subproduse”. Termenii „sau orice material care conține astfel de subproduse” erau de asemenea utilizați pentru definirea materiilor de categoriile 1 și 2, conținută la articolele 4 și 5 din același regulament.

b) Regulamentul nr. 1069/2009

13. Considerentul (29) al Regulamentului nr. 1069/2009 enunță:

„Pe baza evaluărilor de risc, subprodusele de origine animală și produsele derivate ar trebui să fie clasificate în trei categorii care reflectă gradul de risc reprezentat de acestea pentru sănătatea publică și animală. […]”

14. Articolul 1 din acest regulament prevede:

„Prezentul regulament stabilește norme de sănătate publică și de sănătate animală referitoare la subproduse de origine animală și produse derivate, pentru a preveni și minimiza riscul afectării sănătății publice și animale generat de aceste produse și, în special, pentru a proteja siguranța lanțului alimentar și furajer.”

15. Articolul 3 din regulamentul menționat prevede:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

1. «subproduse de origine animală» înseamnă corpuri întregi sau părți de corpuri de animale, produse de origine animală sau alte produse obținute de la animale, care nu sunt destinate consumului uman, incluzând ovule, embrioni și material seminal;

2. «produse derivate» înseamnă produse obținute în urma unuia sau mai multor tratamente, transformări sau etape de prelucrare a subproduselor de origine animală;

[…]”

16. Articolele 8, 9 și 10 din Regulamentul nr. 1069/2009 definesc materialele de categoriile 1, 2 și, respectiv, 3.

17. Articolul 41 din acest regulament, intitulat „Importul și tranzitarea”, prevede la alineatul (2):

„Prin derogare de la alineatul (1), importul și tranzitarea de:

[…]

(b) subproduse de origine animală sau produse derivate amestecate sau contaminate cu oricare dintre deșeurile enumerate ca periculoase în Decizia 2000/532/CE[7] se fac doar cu respectarea normelor Regulamentului […] nr. 1013/2006;

[…]"

18. Articolul 43 din regulamentul menționat, intitulat „Exportul", prevede la alineatul (5):

„Prin derogare de la alineatele (3) și (4), exportul de:

[…]

(b) subproduse de origine animală sau produse derivate amestecate sau contaminate cu oricare dintre deșeurile enumerate ca periculoase în Decizia [2000/532] se face doar cu respectarea normelor Regulamentului […] nr. 1013/2006."

19. Potrivit articolului 48 din același regulament, intitulat „Controlul expedierii către alte state membre":

„(1) Dacă un operator intenționează să expedieze material de categoria 1, material de categoria 2 sau făină de carne și oase sau grăsime animală provenită din materiale de categoria 1 sau de categoria 2 către un alt stat membru, operatorul în cauză informează autoritatea competentă a statului membru de origine și autoritatea competentă a statului membru de destinație.

Autoritatea competentă a statului membru de destinație decide în privința cererii depuse de operator într-un interval de timp determinat:

(a) să refuze primirea transportului;

(b) să accepte necondiționat transportul; sau

(c) să primească transportul în următoarele condiții:

(i) dacă produsele derivate nu au fost supuse sterilizării sub presiune, trebuie să fie supuse acestui tratament; sau

(ii) subprodusele de origine animală sau produsele derivate trebuie să se conformeze oricăror condiții pentru expedierea transportului justificate pentru protejarea sănătății publice și animale cu scopul de a se asigura că subprodusele de origine animală și produsele derivate sunt manipulate în conformitate cu prezentul regulament.

(2) Formatele pentru cererile adresate de operatori, menționate la alineatul (1), pot fi adoptate în conformitate cu procedura de reglementare menționată la articolul 52 alineatul (3).

(3) Autoritatea competentă din statul membru de origine informează autoritatea competentă din statul membru de destinație, prin intermediul sistemului TRACES, în conformitate cu Decizia 2004/292/CE[8], cu privire la expedierea fiecărui transport trimis către statul membru de destinație de

7 Decizia Comisiei din 3 mai 2000 de înlocuire a Deciziei 94/3/CE de stabilire a unei liste de deșeuri în temeiul articolului 1 litera (a) din Directiva 75/442/CEE a Consiliului privind deșeurile și a Directivei 94/904/CE a Consiliului de stabilire a unei liste de deșeuri periculoase în temeiul articolului 1 alineatul (4) din Directiva 91/689/CEE a Consiliului privind deșeurile periculoase (JO 2000, L 226, p. 3, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 69).

8 Decizia Comisiei din 30 martie 2004 privind punerea în aplicare a sistemului TRACES și de modificare a Deciziei 92/486/CEE (JO 2004, L 94, p. 63, Ediție specială, 03/vol. 55, p. 51).

(a) subproduse de origine animală sau produse derivate menționate la alineatul (1);

(b) proteine animale prelucrate provenite din material de categoria 3. […]

[…]

(6) Prin derogare de la alineatele (1)-(5), subprodusele de origine animală sau produsele derivate menționate până acum, care au fost amestecate sau contaminate cu oricare dintre deșeurile enumerate ca periculoase în Decizia [2000/532], vor fi trimise către alte state membre doar dacă fac obiectul cerințelor Regulamentului […] nr. 1013/2006.

[…]"

20. Articolul 54 din Regulamentul nr. 1069/2009 are următorul cuprins:

„Regulamentul […] nr. 1774/2002 se abrogă de la 4 martie 2011.

Trimiterile la Regulamentul […] nr. 1774/2002 se interpretează ca trimiteri la prezentul regulament […]".

B. Dreptul neerlandez

21. Articolul 10.60 alineatul 2 din Wet milieubeheer (Legea privind managementul de mediu) prevede:

„Se interzice efectuarea de acte precum cele menționate la articolul 2 punctul 35 din [Regulamentul nr. 1013/2006]."

22. Articolul 1.1 alineatul 6 din Legea privind managementul de mediu prevede:

„[…] Nu sunt în orice caz considerate deșeuri materialele, amestecurile sau obiectele care sunt subproduse în sensul articolului 5 din [Directiva 2008/98], atunci când aceste subproduse îndeplinesc condițiile stabilite în articolul citat anterior și criteriile indicate în acest scop într-o măsură de punere în aplicare adoptată în temeiul articolului menționat din [Directiva 2008/98] sau într-un decret adoptat de ministrul nostru."

III. Litigiile principale, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

23. În cadrul a trei proceduri penale, Openbaar Ministerie (Ministerul Public, Țările de Jos) reproșează societății P. F. Kamstra Recycling BV, precum și XN și YO, două persoane fizice care lucrează pentru această societate (denumite în continuare, împreună, „Kamstra Recycling"), faptul că, între 10 iunie 2011 și 19 iunie 2012, au transferat din Țările de Jos în Germania, fără nicio notificare prealabilă către autoritățile competente sau fără acordul lor în conformitate cu Regulamentul nr. 1013/2006, un amestec de saramură și țesuturi animale, un amestec de reziduuri de grăsimi și saramură, un amestec de nămol de epurare și alte deșeuri (necunoscute), un amestec de nămol de epurare și deșeuri (din industria produselor lactate) și un amestec de nămol din tratarea apelor reziduale și concentrat de proteine.

24. Instanța de trimitere arată că, pentru cel puțin unul sau două dintre aceste amestecuri, era vorba în parte despre subproduse de origine animală și în parte despre alte materiale și că subprodusele de origine animală, în acest caz, priveau materiale de categoria 3, în sensul articolului 10 din Regulamentul nr. 1069/2009. Amestecurile erau destinate utilizării într-o instalație de producere a biogazului din Germania. În ceea ce privește transferurile în discuție în litigiul principal, nu s-a făcut nicio notificare către autoritățile competente și nu s-a obținut nicio aprobare din partea acestora.

25. Această instanță arată că problema care se ridică în prezentele cauze este aceea dacă transferurile amestecurilor menționate în punerea sub acuzare intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006 sau în cel al Regulamentului nr. 1069/2009.

26. Ministerul Public consideră că Regulamentul nr. 1013/2006 se aplică întrucât amestecurile menționate în actul de punere în mișcare a acțiunii penale trebuie calificate de fiecare dată drept deșeuri. Potrivit acestuia, trebuie să se evalueze dacă este vorba despre subproduse de origine animală pe baza criteriilor menționate la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2008/98, precum și pe baza definiției „subproduselor de origine animală” prevăzută la articolul 3 punctul 1 din Regulamentul nr. 1069/2009.

27. În schimb, inculpații consideră că Regulamentul nr. 1069/2009 ar trebui aplicat în speță, iar nu Regulamentul nr. 1013/2006, întrucât amestecurile menționate în actul de punere în mișcare a acțiunii penale sunt subproduse de origine animală. Astfel, în cazul în care este vorba despre un subprodus de origine animală, Regulamentul nr. 1069/2009 are prioritate față de Regulamentul nr. 1013/2006. În această privință, inculpații întemeiază afirmația potrivit căreia amestecurile menționate sunt subproduse de origine animală pe definiția „subproduselor de origine animală”, care figurează în vechiul regulament privind subprodusele de origine animală, și anume Regulamentul nr. 1774/2002. Potrivit acestui regulament, noțiunea de „subprodus de origine animală” cuprinde și „orice material/orice amestec care conține subproduse de origine animală”.

28. Inculpații recunosc că, desigur, în Regulamentul nr. 1069/2009 nu se mai menționează că materialele care conțin subproduse de origine animală trebuie să fie considerate subproduse de origine animală. Ei susțin totuși că acest regulament nu ar fi urmărit să modifice definiția „subproduselor de origine animală”, care figurează în Regulamentul nr. 1774/2002. În susținerea acestei poziții, inculpații au făcut trimitere la un raport de expertiză din 10 martie 2016, care a fost dispus, în primă instanță, de rechtbank Gelderland (Tribunalul din Gueldre, Țările de Jos). Astfel, și amestecurile de subproduse de origine animală, cu excepția amestecurilor de subproduse de origine animală care conțin deșeuri periculoase, s-ar încadra în definiția „subproduselor de origine animală”, prevăzută de Regulamentul nr. 1069/2009, indiferent de proporția dintre subprodusele de origine animală și celelalte materiale în cadrul amestecului.

29. Întrucât rechtbank Gelderland (Tribunalul din Gueldre) a urmat avizul conținut în raportul de expertiză, acesta a achitat inculpații pentru faptele care le erau reproșate. Ministerul Public a declarat în acest caz apel împotriva achitărilor respective la instanța de trimitere.

30. Instanța de trimitere ridică, mai întâi, problema modului în care noțiunea de „subproduse”, prevăzută la articolul 5 din Directiva 2008/98, se corelează cu noțiunea de „subproduse de origine animală”, cuprinsă în Regulamentul nr. 1069/2009. Mai exact, aceasta ridică problema dacă un material, care nu poate fi calificat drept subprodus, în sensul directivei menționate, poate fi totuși considerat un „subprodus de origine animală” în sensul acestui regulament și, prin urmare, poate fi exclus din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006 în temeiul articolului 1 alineatul (3) din acesta.

31. În continuare, potrivit instanței de trimitere, articolul 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006 trebuie interpretat pentru a se stabili modul în care trebuie înțeleasă excluderea din domeniul de aplicare al acestui regulament referitoare la „transferurile care fac obiectul cerințelor de aprobare din Regulamentul nr. 1069/2009”. Se ridică în această privință, potrivit instanței respective, problema dacă această excludere vizează transportul între un stat membru și un alt stat membru al subproduselor de origine animală, indiferent de categoria în care se încadrează aceste materiale, sau dacă aceasta vizează exclusiv transportul materialelor menționate la articolul 48 din Regulamentul nr. 1069/2009, și anume materialele de categoria 1, materialele de categoria 2, anumite produse derivate din acestea și proteine animale prelucrate provenite din materiale de categoria 3.

32. În sfârșit, instanța de trimitere consideră că este chemată să ridice problema dacă articolul 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006 trebuie interpretat în sensul că sunt vizate și transferurile amestecurilor de subproduse de origine animală cu alte materiale și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă proporția dintre subprodusele de origine animală și celelalte materiale în amestec este relevantă.

33. Potrivit instanței respective, este necesar, în această privință, să se stabilească dacă definiția „subproduselor de origine animală” prevăzută în Regulamentul nr. 1069/2009 a urmărit să aducă o modificare de fond în raport cu cea care figurează în Regulamentul nr. 1774/2002, în sensul că o cantitate de material amestecată cu o cantitate dintr-un subprodus de origine animală, indiferent de raportul de proporție dintre cele două cantități, nu mai poate fi calificată drept „subprodus de origine animală”, astfel încât transferul unui asemenea amestec intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006.

34. În aceste condiții, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Curtea de Apel din Arnhem-Leeuwarden) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Un material care nu este un subprodus, în sensul Directivei 2008/98, nu este, prin definiție, nici un subprodus de origine animală în sensul Regulamentului nr. 1069/2009, astfel încât acest material nu poate fi exclus, în temeiul articolului 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1013/2006, din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006? Sau nu este exclus ca un material să se încadreze în definiția «subproduselor de origine animală», în sensul Regulamentului nr. 1069/2009, dacă acest material nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2008/98, astfel încât acest material nu intră în mod automat sub incidența Regulamentului nr. 1013/2006?

2) Ce trebuie să se înțeleagă prin transferul care intră sub incidența cerințelor de aprobare din Regulamentul nr. 1774/2002, [în prezent Regulamentul (CE) nr. 1069/2009], în sensul articolului 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1013/2006: se referă la transportul (între un stat membru și un alt stat membru) al subproduselor de origine animală, indiferent de categoria din care face parte materialul? Sau se referă la transportul materialului menționat la articolul 48 din Regulamentul nr. 1069/2009 (anterior articolul 8 din Regulamentul nr. 1774/2002), care se limitează la subprodusele de origine animală sau la produsele derivate în sensul acestei dispoziții, deci material de categoria 1, material de categoria 2 și anumite produse provenite din acesta, inclusiv proteine animale prelucrate provenite din material de categoria 3?

3) În cazul în care transferul care intră sub incidența cerințelor de aprobare din Regulamentul (CE) nr. 1774/2002, [în prezent Regulamentul (CE) nr. 1069/2009], în sensul articolului 1 alineatul (3) teza introductivă și litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006, trebuie înțeles în sensul că se referă la transportul (între un stat membru și un alt stat membru) al subproduselor de origine animală, indiferent de categoria din care face parte materialul, articolul 1 alineatul (3) teza introductivă și litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006 trebuie interpretat în continuare în sensul că se referă și la transferuri de amestecuri de subproduse de origine animală cu alte materiale și, în caz afirmativ, proporția dintre subprodusele de origine animală și celelalte materiale în amestec este relevantă?

Sau un subprodus de origine animală își pierde caracterul de subprodus de origine animală, în sensul Regulamentului nr. 1069/2009, devenind un deșeu în sensul Regulamentului nr. 1013/2006, ca urmare a amestecării acestuia cu un alt material?”

35. Decizia de trimitere din data de 19 decembrie 2018 a fost primită la grefa Curții la 15 ianuarie 2019. Kamstra Recycling, Ministerul Public, guvernele neerlandez, francez și austriac, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceleași părți și persoanele interesate, cu excepția Ministerului Public și a guvernului austriac, au fost reprezentate în ședința de audiere a pledoariilor care a avut loc la 4 decembrie 2019.

IV. Analiză

36. Vom examina succesiv fiecare dintre cele trei întrebări, subliniind de la bun început că a doua întrebare reia în esență întrebarea la care Curtea a răspuns în Hotărârea ReFood, răspuns pe care instanța de trimitere nu îl avea însă, hotărârea Curții nefiind pronunțată decât ulterior trimiterii cererii sale de decizie preliminară.

A. Cu privire la prima întrebare

37. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă definiția „subproduselor de origine animală” în sensul articolului 3 punctul 1 din Regulamentul nr. 1069/2009 trebuie coroborată cu definiția „subprodusului” care figurează la articolul 5 din Directiva 2008/98, astfel încât intră sub incidența noțiunii de „subproduse de origine animală” numai un material care este și un „subprodus” în sensul acestei directive.

38. O analiză a celor două noțiuni arată că acestea nu sunt legate între ele.

39. În primul rând, definițiile lor nu coincid în niciun fel și nici nu fac trimitere una la alta. Un „subprodus”, în sensul articolului 5 din Directiva 2008/98, este o substanță sau un produs rezultat dintr-un proces de producție care îndeplinește o serie de condiții[9]. „Subprodusele de origine animală” sunt definite în mod autonom la articolul 3 punctul 1 din Regulamentul nr. 1069/2009 ca fiind corpuri întregi sau părți de corpuri de animale, produse de origine animală sau alte produse obținute de la animale, care nu sunt destinate consumului uman, incluzând ovule, embrioni și material seminal.

40. În al doilea rând, noțiunea de „subprodus” în sensul articolului 5 din Directiva 2008/98 este definită în opoziție cu noțiunea de „deșeu” în sensul articolului 3 punctul 1 din directiva menționată. Astfel, acest articol 5 prevede în mod expres că „subprodusul” nu este un deșeu. În schimb, „subprodusele de origine animală” în sensul articolului 3 punctul 1 din Regulamentul nr. 1069/2009 pot fi „deșeuri” în sensul acestui articol 3 punctul 1 din Directiva 2008/98, astfel cum reiese din articolele 12, 13 și 14 din Regulamentul nr. 1069/2009. În consecință, o substanță poate fi un „subprodus de origine animală”, încadrându-se în noțiunea de „deșeu”, fără a constitui un „subprodus” în sensul Directivei 2008/98.

9 A se vedea punctul 6 din prezentele concluzii.

41. În al treilea rând, astfel cum arată Comisia, pot fi considerate „subprodus” în sensul articolului 5 din Directiva 2008/98 numai o substanță sau un obiect despre care este cert că vor fi utilizate ulterior fără a fi supuse unei alte prelucrări suplimentare decât cea prevăzută de practica industrială obișnuită. Aceasta exclude ca „subprodusul” să fie supus unei prelucrări, în special printr-o sterilizare, în condițiile în care o asemenea prelucrare este avută în vedere în mod specific în cazul „subproduselor de origine animală” [10].

42. În al patrulea rând, Directiva 2008/98 indică în mod expres [11] că nu se aplică subproduselor de origine animală care intră sub incidența Regulamentului nr. 1069/2009 [12], cu excepția produselor care urmează să fie incinerate, depozitate sau utilizate într-o instalație de producere a biogazului sau a compostului. În aceste trei cazuri, Directiva 2008/98 se aplică „subproduselor de origine animală”, fără să se facă trimitere la noțiunea de „subprodus” în sensul articolului 5 din această directivă.

43. Rezultă că un material care nu este un „subprodus” în sensul Directivei 2008/98 poate fi totuși un „subprodus de origine animală” în sensul Regulamentului nr. 1069/2009.

44. Subliniem că această interpretare este conformă cu obiectivul Regulamentului nr. 1069/2009 care urmărește să instituie un cadru cuprinzător de norme referitor la transportul subproduselor de origine animală [13].

45. În consecință, propunem Curții să răspundă la prima întrebare că definiția „subproduselor de origine animală”, în sensul articolului 3 punctul 1 din Regulamentul nr. 1069/2009, nu depinde de definiția subprodusului care figurează la articolul 5 din Directiva 2008/98, astfel încât un material poate fi un „subprodus de origine animală”, fără a constitui un „subprodus” în sensul acestei directive.

B. Cu privire la a doua întrebare

46. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită Curții, în esență, să stabilească modul în care trebuie interpretat articolul 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006. Astfel, această instanță urmărește să afle dacă toate transferurile de subproduse de origine animală, indiferent de categoria din care fac parte, sunt excluse din Regulamentul nr. 1013/2006 sau dacă numai unele dintre aceste transferuri sunt excluse din regulamentul menționat. Această întrebare a făcut mai exact obiectul cererii de decizie preliminară în cauza ReFood, în care am prezentat concluzii [14], și în care s-a pronunțat hotărârea cu același nume. Astfel cum am arătat la punctul 36 din prezentele concluzii, aceasta a fost pronunțată ulterior sesizării Curții în prezenta cauză.

47. În consecință, propunem Curții să amintească ceea ce a statuat la punctul 62 din Hotărârea ReFood, și anume că articolul 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006 trebuie interpretat în sensul că transferurile de subproduse de origine animală care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1069/2009 sunt excluse din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006, cu excepția ipotezelor în care Regulamentul nr. 1069/2009 prevede în mod expres aplicarea Regulamentului nr. 1013/2006.

10 A se vedea în special articolul 2 litera (g) punctul (iii), articolul 3 punctul 19, articolul 12 litera (a) punctul (ii), articolul 13 litera (d), articolul 14 litera (k) și articolul 24 litera (a) din Regulamentul nr. 1069/2009.

11 A se vedea articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/98.

12 Directiva 2008/98 se referă la Regulamentul nr. 1774/2002, însă, în conformitate cu articolul 54 din Regulamentul nr. 1069/2009, trimiterile la Regulamentul nr. 1774/2002 se interpretează ca trimiteri la Regulamentul nr. 1069/2009.

13 A se vedea Hotărârea ReFood, punctul 56; a se vedea de asemenea articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2008/98.

14 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

48. Ipotezele în discuție figurează la articolul 41 alineatul (2) litera (b), la articolul 43 alineatul (5) litera (b) și la articolul 48 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1069/2009. Acestea privesc toate amestecurile de subproduse de origine animală cu produse periculoase.

C. Cu privire la a treia întrebare

49. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle cum trebuie tratat transportul de amestecuri, precum cele în discuție în litigiul principal, de subproduse de origine animală [15] cu alte materiale, în speță deșeuri nepericuloase. Aceasta solicită în esență să se stabilească dacă Regulamentul nr. 1069/2009, examinat în lumina articolului 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006, trebuie interpretat în sensul că se aplică unui amestec de subproduse de origine animală cu alte materiale care constituie deșeuri nepericuloase, indiferent de proporția de subproduse de origine animală în acest amestec.

50. Răspunsul ridică dificultăți, după cum atestă observațiile divergente care au fost prezentate Curții, atât în faza scrisă, cât și în faza orală a procedurii.

51. Aceste dificultăți privesc faptul că Regulamentul nr. 1069/2009 nu tratează în mod expres problema amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase, că definiția subproduselor de origine animală din acest regulament ridică întrebări cu privire la aplicarea regulamentului în cazul acestor amestecuri și că legătura cu Regulamentul nr. 1013/2006 în ceea ce privește deșeurile nepericuloase nu este clară.

52. Problema se ridică în următorul context. O întreprindere a efectuat transportul, din Țările de Jos, în special de nămol de epurare [16], care constituie în speță un deșeu nepericulos, care a fost amestecat cu un subprodus de origine animală de categoria 3, în vederea prelucrării lor într-o instalație de producere a biogazului din Germania. După cum acest amestec este considerat un subprodus de origine animală, un deșeu sau ambele, transportul său este guvernat de Regulamentul nr. 1069/2009 sau de Regulamentul nr. 1013/2006 sau chiar de aceste două regulamente.

53. Implicațiile practice sunt importante. Din decizia de trimitere și din observațiile scrise ale Ministerului Public reiese că nămolurile în discuție, considerate ca atare și, prin urmare, neasociate cu subproduse de origine animală, ar fi considerate „deșeu”, iar transferul lor ar fi supus procedurii de notificare și de acord prealabil prevăzute de Regulamentul nr. 1013/2006. În cazul în care, după ce au fost amestecate cu un subprodus de origine animală de categoria 3, acestea sunt considerate un subprodus de origine animală din această categorie și sunt supuse doar Regulamentului nr. 1069/2009, numai un document comercial în care se detaliază natura materialelor în cauză și, după caz, un certificat de sănătate vor trebui să însoțească transportul lor [17], și o procedură de notificare și de acord nu va fi necesară. Prin urmare, procedura este în mod semnificativ mai dificilă în cazul în care se aplică Regulamentul nr. 1013/2006 [18].

54. Pentru a răspunde la întrebarea adresată, Regulamentul nr. 1069/2009 trebuie interpretat în lumina Hotărârii ReFood, ținând seama de modul său de redactare, de finalitatea și de economia sa.

15 Utilizăm în continuare expresia „subproduse de origine animală” pentru a acoperi atât „subprodusele de origine animală” în sensul articolului 3 punctul 1 din Regulamentul nr. 1069/2009, cât și „produsele derivate” în sensul articolului 3 punctul 2 din acest regulament.

16 Celelalte materiale transportate cu subproduse de origine animală sunt menționate la punctul 23 din prezentele concluzii, însă atât instanța de trimitere, cât și părțile care au depus observații s-au concentrat cu privire la nămolul de epurare. Am sublinia în această privință că saramura este în esență apă sărată și că nu au fost formulate observații cu privire la amestecurile cu acest material. Pe de altă parte, apele reziduale stau la baza nămolului de epurare.

17 A se vedea articolul 21 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1069/2009.

18 A se vedea Hotărârea ReFood, punctul 39.

1. Concluziile din Hotărârea ReFood

55. Cauza aflată la baza acestei hotărâri privea transportul dintr-un stat membru al unui subprodus de origine animală de categoria 3, și anume deșeuri de catering, care intră sub incidența articolului 10 litera (p) din Regulamentul nr. 1069/2009, destinate să fie prelucrate într-o instalație de producere a biogazului situată în alt stat membru. Instanța de trimitere urmărea să afle dacă acest transfer era guvernat de Regulamentul nr. 1013/2006 și, prin urmare, ținând seama de natura deșeurilor în cauză, dacă era supus procedurii de notificare și de acord prealabil, sau de Regulamentul nr. 1069/2009, și unei proceduri mai ușoare. Considerând că răspunsul depindea de interpretarea articolului 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006, ea a solicitat Curții să se pronunțe cu privire la acest subiect.

56. Astfel cum s-a amintit la punctul 47 din prezentele concluzii, Curtea a statuat că articolul 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006 exclude din domeniul de aplicare al acestui regulament transferurile de subproduse de origine animală care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1069/2009, *cu excepția* ipotezelor în care acest din urmă regulament prevede în mod expres aplicarea Regulamentului nr. 1013/2006[19]. Curtea a constatat că acesta ar fi cazul amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri periculoase, care sunt expres prevăzute în Regulamentul nr. 1069/2009 ca intrând sub incidența Regulamentului nr. 1013/2006[20]. Ea a subliniat, în schimb, că transportul unui subprodus de origine animală de categoria 3 nu figurează printre ipotezele expres prevăzute în Regulamentul nr. 1069/2009 și, prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006[21].

57. Din această hotărâre trebuie să se deducă faptul că, întrucât amestecurile de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase nu sunt expres prevăzute în aceste ipoteze, ele nu intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006, ci al Regulamentului nr. 1069/2009?

58. Acesta este punctul de vedere al Kamstra Recycling, al guvernului neerlandez și al Comisiei. Primele două apreciază că, în ceea ce privește un subprodus de origine animală de categoria 3 amestecat cu un deșeu nepericulos, amestecul face parte din aceeași categorie. Comisia consideră că transportul unui asemenea amestec trebuie tratat în sensul că se încadrează în categoria 2. În ceea ce privește guvernul francez, acesta apreciază că transferul unor asemenea amestecuri face obiectul Regulamentului nr. 1069/2009, în ceea ce privește subprodusele de origine animală pe care le conțin, și al Regulamentului nr. 1013/2006 în ceea ce privește alte materiale care constituie deșeuri nepericuloase din compoziția acestora[22].

59. Astfel cum subliniază instanța de trimitere, există o îndoială ca urmare a schimbării intervenite în definiția „subproduselor de origine animală” și a „categoriei” de subproduse de origine animală, ca urmare a abrogării și a înlocuirii Regulamentului nr. 1774/2002 prin Regulamentul nr. 1069/2009. Acesta din urmă nu mai acoperă în mod clar asemenea amestecuri în definițiile sale[23].

60. Considerăm că Hotărârea ReFood, în care Curtea a examinat în mod detaliat Regulamentul nr. 1069/2009, în lumina Regulamentului nr. 1013/2006 și a Directivei 2008/98, oferă instrumentele pentru a răspunde afirmativ la întrebarea adresată la punctul 57 din prezentele concluzii.

19 Sublinierea noastră. A se vedea Hotărârea ReFood, punctele 55, 56 și 62.

20 A se vedea Hotărârea ReFood, punctele 53 și 54.

21 A se vedea Hotărârea ReFood, punctul 55.

22 Guvernul austriac, la fel ca și Ministerul Public, a depus observații doar în faza scrisă și, în consecință, fără a beneficia de Hotărârea ReFood. Guvernul austriac consideră că transferul amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase intră sub incidența Regulamentului nr. 1013/2006. Ministerul Public consideră, la fel ca guvernul francez, dar contrar guvernului neerlandez, că transferul unor astfel de amestecuri este supus aplicării în paralel a Regulamentului nr. 1013/2006 și a Regulamentului nr. 1069/2009.

23 A se vedea punctele 12 și 15 din prezentele concluzii.

61. Cu toate acestea, întrucât Curtea nu a avut ocazia, în cadrul hotărârii menționate, să abordeze problema amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase, trebuie să o examinăm începând cu a expune îndoielile suscitate de modul de redactare a Regulamentului nr. 1069/2009.

2. Îndoielile suscitate de definiția „subproduselor de origine animală” și a „categoriilor”

62. Subprodusele de origine animală sunt definite la articolul 3 punctul 1 din Regulamentul nr. 1069/2009 ca fiind corpuri întregi sau părți de corpuri de animale, produse de origine animală sau alte produse obținute de la animale, care nu sunt destinate consumului uman, incluzând ovule, embrioni și material seminal.

63. Noțiunea de „subproduse de origine animală” dată de Regulamentul nr. 1774/2002, deși era apropiată de această definiție, prezenta o diferență în măsura în care făcea trimitere la articolele 4, 5 și 6 din acest regulament, care defineau trei categorii de subproduse de origine animală [24]. Or, aceste definiții conțineau, pentru fiecare categorie, nu numai o listă de subproduse de origine animală desemnate în mod specific, ci și „*orice material care conține astfel de subproduse*” [25].

64. Astfel, în temeiul Regulamentului nr. 1774/2002, era posibil și, de altfel, nu se contestă că deșeuri nepericuloase, precum nămolurile de epurare, care erau amestecate cu subproduse de origine animală, constituiau subproduse de origine animală, întrucât făceau parte din „materiale[le] care conțin[…] astfel de subproduse”.

65. Articolele 8, 9 și 10 din Regulamentul nr. 1069/2009 care reiau, modificându-le, aceste trei categorii de materiale cuprind de asemenea liste similare de subproduse de origine animală desemnate în mod specific, dar nu mai cuprind termenii „orice material care conține astfel de subproduse”.

66. În urma modificării introduse în definiția „categoriilor” de subproduse de origine animală, se pune problema dacă asemenea amestecuri constituie întotdeauna subproduse de origine animală sau dacă legiuitorul a intenționat să excludă din Regulamentul nr. 1069/2009 amestecurile de astfel de subproduse cu alte materiale.

67. Astfel cum arată instanța de trimitere, o interpretare literală a regulamentului întemeiată numai pe definițiile respective ar conduce la excluderea din domeniul de aplicare al acestuia din urmă a amestecurilor de subproduse de origine animală cu alte materiale, însă luarea în considerare a altor dispoziții ale regulamentului, în special a celor privind amestecurile de subproduse de origine animală cu deșeuri periculoase, și geneza acestora s-ar putea opune unei asemenea concluzii.

68. În consecință, trebuie să se facă trimitere la aceste alte dispoziții, care au fost examinate în Hotărârea ReFood, precum și la geneza Regulamentului nr. 1069/2009, în secțiunea care urmează.

3. Dispozițiile privind amestecurile de subproduse de origine animală cu deșeuri periculoase

69. Amestecurile de subproduse de origine animală cu deșeuri periculoase sunt menționate la articolul 41 alineatul (2) litera (b), la articolul 43 alineatul (5) litera (b) și la articolul 48 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1069/2009. Interpretate în lumina lucrărilor pregătitoare, aceste dispoziții permit să se deducă poziția legiuitorului în ceea ce privește transportul amestecurilor acestor subproduse cu deșeuri *nepericuloase*.

24 A se vedea punctul 11 din prezentele concluzii.

25 Sublinierea noastră. A se vedea punctul 12 din prezentele concluzii.

70. Astfel cum a statuat Curtea la punctele 53 și 54 din Hotărârea ReFood, aceste dispoziții instituie o derogare de la aplicarea Regulamentului nr. 1069/2009, prevăzând că transportul amestecurilor acestor subproduse cu deșeuri periculoase sunt supuse Regulamentului nr. 1013/2006.

71. Dimpotrivă, Curtea a dedus din aceasta la punctul 55 din hotărârea menționată că, în afara ipotezelor expres prevăzute de aceste dispoziții, transferul subproduselor de origine animală nu intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006.

72. Trebuie să se considere, în lumina lucrărilor pregătitoare ale Regulamentului nr. 1069/2009, că această concluzie este aplicabilă transferurilor de amestecuri de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase, aceste amestecuri nefiind vizate în mod expres de aceleași dispoziții.

73. Astfel, după cum reiese din aceste lucrări pregătitoare [26], o propunere de modificare a domeniului de aplicare al derogărilor prevăzute la articolele 41, 43 și 48 din Regulamentul nr. 1069/2009 a fost prezentată Parlamentului European. Amendamentele propuse [27] urmăreau ca amestecurile de subproduse de origine animală cu *orice* deșeu, periculos sau nepericulos, să fie importate în Uniune sau exportate în afara acesteia, să tranziteze Uniunea sau să fie expediate dintr-un stat membru în altul numai în conformitate cu Regulamentul nr. 1013/2006.

74. Respingând aceste amendamente, trebuie să se constate că Parlamentul și, în consecință, legiuitorul [28], a examinat problema regimului aplicabil transferului de amestecuri de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase și a exclus în mod deliberat ca transferul lor să facă obiectul Regulamentului nr. 1013/2006.

75. Am adăuga că, procedând astfel, legiuitorul nu a exclus aceste amestecuri din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1069/2009, ci numai din cel al derogării. Rezultă că acest regulament acoperă atât amestecurile cu deșeuri *periculoase*, cât și cu deșeuri *nepericuloase*, dar că numai transferul celor dintâi este supus Regulamentului nr. 1013/2006.

76. Subliniem că niciun element din lucrările pregătitoare nu indică faptul că, prin modificarea definițiilor „subproduselor de origine animală” și a „categoriilor” de subproduse de origine animală, legiuitorul a intenționat să modifice domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1069/2009 în ceea ce privește aceste amestecuri cu deșeuri nepericuloase. Propunerea inițială a Comisiei la care au lucrat Parlamentul și Consiliul utiliza definiții similare celor care figurează în Regulamentul nr. 1774/2002 și „categoriile” cuprindeau astfel termenii „orice material care conține astfel de subproduse”. Și raportul din 2 martie 2009, examinat de Parlament [29], cuprindea, în esență, aceleași definiții. Acestea au fost modificate numai în poziția Parlamentului adoptată în primă lectură, din luna aprilie 2009, poziție căreia îi corespunde Regulamentul nr. 1069/2009 în versiunea sa finală, fără să fi fost oferită nicio explicație pentru această schimbare a definițiilor.

77. Rezultă astfel că schimbările intervenite în definițiile subproduselor de origine animală și ale categoriilor de subproduse de origine animală nu au avut efect asupra chestiunii aplicării Regulamentului nr. 1069/2009 în cazul amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase.

78. Finalitatea Regulamentului nr. 1069/2009 și economia dispozițiilor sale confirmă de asemenea această analiză.

26 Raportul Parlamentului European privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman („Regulament privind subprodusele de origine animală”) din 2 martie 2009 (A6-0087/2009).

27 A se vedea amendamentele 111, 113 și 114.

28 Parlamentul a respins aceste amendamente în primă și unică lectură. Textul adoptat de Parlament în urma acestei lecturi corespunde actului legislativ final, Regulamentul nr. 1069/2009, adoptat de Parlament și de Consiliu.

29 A se vedea nota de subsol 26 din prezentele concluzii.

79. În ceea ce privește *obiectivele* Regulamentului nr. 1069/2009, amintim în primul rând că din considerentele (5) și (6) ale Regulamentului nr. 1069/2009 reiese că legiuitorul a încercat să stabilească un cadru coerent și cuprinzător al normelor sanitare aplicabile subproduselor de origine animală, în special transportului acestora, care să fie proporționale cu riscul pentru sănătatea publică și animală suportat și care să țină seama de riscurile pentru mediu [30]. Regulamentul nr. 1069/2009 constituie astfel o reglementare specifică, respectiv o *lex specialis*, în raport cu Regulamentul nr. 1013/2006, care include toate manipulările subproduselor de origine animală.

80. În al doilea rând, astfel cum reiese din considerentul (11) al Regulamentului nr. 1013/2006 și din articolul 2 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/98, legiuitorul a urmărit să evite suprapunerea cu Regulamentul nr. 1069/2009 și cu Regulamentul nr. 1013/2006 și, prin aceasta, dubla reglementare inutilă, precum și să scoată, în principiu, transportul subproduselor de origine animală din domeniul de aplicare al reglementării în materia deșeurilor [31].

81. Reluând aceste elemente esențiale ale analizei sale, Curtea a statuat la punctul 56 din Hotărârea ReFood că legiuitorul a intenționat, prin Regulamentul nr. 1069/2009, să instituie „un cadru cuprinzător de norme aplicabile transportului subproduselor de origine animală și să scoată, cu excepția unei derogări exprese, transferul subproduselor de origine animală pe care îl reglementează din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006”. Cu alte cuvinte, intenția legiuitorului era ca Regulamentul nr. 1069/2009 să acopere toate transferurile subproduselor de origine animală, inclusiv amestecurile cu deșeuri, supunând totodată regimului special al Regulamentului nr. 1013/2006 transferurile amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri periculoase.

82. *Economia* Regulamentului nr. 1069/2009 merge de asemenea în acest sens. Prevăzând norme pentru orice transport de subproduse de origine animală de categoria 3, cea mai puțin periculoasă, până la amestecuri cu deșeuri periculoase, trecând prin subproduse de origine animală de categoriile 2 și 1, legiuitorul a intenționat să reglementeze toate situațiile referitoare la transportul subproduselor de origine animală, inclusiv, în consecință, amestecurile cu deșeuri nepericuloase.

83. Luarea în considerare a acestora din urmă de Regulamentul nr. 1069/2009 este confirmată și de Regulamentul (UE) nr. 142/2011 [32]. Astfel, Regulamentul nr. 142/2011 conține în capitolul III din anexa VIII la acesta, un model de document comercial care trebuie completat de operatorii de transport și care menționează în mod expres, printre mărfurile cărora li se aplică, amestecurile de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase [33].

84. Astfel, în pofida incertitudinilor create de schimbarea definițiilor subproduselor de origine animală și ale categoriilor de subproduse de origine animală, din ansamblul normelor prevăzute de Regulamentul nr. 1069/2009 reiese că regulamentul menționat privește, la fel ca Regulamentul nr. 1774/2002 înaintea acestuia, toate transporturile subproduselor de origine animală care nu sunt destinate consumului uman, inclusiv amestecurile acestor materiale cu deșeuri nepericuloase, și că amestecurile respective trebuie considerate, la fel cum s-a considerat anterior, subproduse de origine animală.

30 A se vedea Hotărârea ReFood, punctul 49.

31 A se vedea Hotărârea ReFood, punctele 44, 46 și 47.

32 Regulamentul Comisiei din 25 februarie 2011 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1069/2009 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman și de punere în aplicare a Directivei 97/78/CE a Consiliului în ceea ce privește anumite probe și produse care sunt scutite de la controalele sanitar-veterinare la frontieră în conformitate cu directiva menționată (JO 2011, L 54, p. 1), astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/1177 al Comisiei din 10 iulie 2019 (JO 2019, L 185, p. 26) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 142/2011”).

33 Notele referitoare la situația privind natura mărfii transportate fac astfel referire la o listă de mărfuri printre care figurează asemenea amestecuri care trebuie indicate după cum urmează: „[natura subprodusului de origine animală sau a produsului derivat] amestecat cu deșeuri nepericuloase [codul EURAL]”.

85. În acest stadiu al analizei, trebuie să se precizeze consecințele care trebuie deduse din aplicarea Regulamentului nr. 1069/2009 în cazul amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase.

4. Consecințele care decurg din aplicarea Regulamentului nr. 1069/2009

86. În opinia noastră, din aplicarea Regulamentului nr. 1069/2009 reiese că transportul amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase trebuie să respecte normele aplicabile categoriei din care fac parte subprodusele de origine animală în cauză. Astfel, în ceea ce privește, precum în litigiul principal, amestecurile de subproduse de origine animală de categoria 3 cu deșeuri nepericuloase, se aplică normele aplicabile transportului acestei categorii de subproduse de origine animală.

87. Această consecință decurge chiar din termenii Regulamentului nr. 1069/2009. Astfel, regulamentul menționat stabilește normele aplicabile tuturor subproduselor de origine animală, indiferent de categoria din care fac parte [34], și cele care se aplică în mod specific subproduselor de origine animală în funcție de categoriile lor [35].

88. Prin urmare, nu suntem de acord cu punctul de vedere al guvernului francez, potrivit căruia transportul acestor amestecuri este supus aplicării în paralel a Regulamentului nr. 1069/2009 și a Regulamentului nr. 1013/2006, nici cu cel al Comisiei, potrivit căruia acest transport ar fi guvernat de normele aplicabile subproduselor de origine animală de categoria 2. Pentru motivele pe care le dezvoltăm în continuare, apreciem că interpretările pe care acestea le propun au ca efect îngreunarea constrângerilor care revin operatorilor economici într-un sens neprevăzut de Regulamentul nr. 1069/2009.

a) Cu privire la aplicarea în paralel a celor două regulamente

89. Guvernul francez a arătat că, în opinia sa, amestecurile de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase sunt supuse unei aplicări în paralel a celor două regulamente. Acest guvern a arătat că, în cazul în care ar fi aplicabil numai Regulamentul nr. 1069/2009, Franța nu ar fi în măsură să formuleze o obiecție împotriva transferului către teritoriul său a nămolurilor de epurare amestecate cu subproduse de origine animală provenite din alte state membre, în vederea răspândirii, astfel cum ar putea proceda în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 1013/2006 [36]. Guvernul menționat a expus de asemenea riscul ca un amestec de nămoluri de epurare cu deșeuri de supermarket să fie transportat în Franța în astfel de scopuri, fără ca legislația națională care impune norme stricte în acest domeniu să fie respectată. În lipsa notificării acestui transport în conformitate cu Regulamentul nr. 1013/2006, autoritățile competente de destinație nu ar fi la curent cu acest transport și nu ar putea să îl supună unor condiții sau chiar să interzică expedierea sa.

90. Considerăm totuși că o aplicare în paralel a acestor două regulamente în privința amestecurilor de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase nu este posibilă. Mai întâi, aceasta ar goli de sens derogarea referitoare la amestecurile cu deșeuri periculoase, întrucât, astfel cum s-a arătat mai sus, din derogarea respectivă, interpretată în lumina genezei sale, rezultă că *numai* transportul

34 A se vedea de exemplu articolul 21 din Regulamentul nr. 1069/2009 referitor la colectare, transport și trasabilitate.

35 A se vedea de exemplu articolele 12-14 din Regulamentul nr. 1069/2009 referitoare la eliminarea și utilizarea materialelor, articolul 12 fiind consacrat materialelor de categoria 1, articolul 13 celor de categoria 2, iar articolul 14 celor de categoria 3; articolul 48 din acest regulament aplicabil expedierii în Uniune a materialelor de categoria 1 sau 2 sau a anumitor produse derivate provenite din aceste materiale și amestecurilor cu deșeuri periculoase sau cu proteine animale prelucrate provenite din materiale de categoria 3.

36 Guvernul francez a explicat că majoritatea statelor membre nu autorizează acest tip de utilizare a nămolurilor de epurare amestecate cu deșeuri nepericuloase și că Franța îl permite, însă cu respectarea unor norme stricte. Acesta a precizat că autoritățile naționale își rezervă dreptul, în conformitate cu articolul 12 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 1013/2006, de a refuza transferurile acestor nămoluri provenite din state membre care nu prevăd astfel de utilizări ale nămolurilor respective.

acestora din urmă este supus aplicării Regulamentului nr. 1013/2006 și că transportul amestecurilor cu deșeuri nepericuloase nu intră sub incidența acestuia. În continuare, chiar dacă guvernul francez exprimă îngrijorări reale, acesta nu poate justifica o aplicare în paralel a celor două regulamente, întrucât o asemenea aplicare nu găsește sprijin în textele respective, transportul în discuție fiind în afara ipotezelor expres prevăzute de Regulamentul nr. 1069/2009 pentru aplicarea Regulamentului nr. 1013/2006 [37]. În sfârșit, o aplicare a celor două regulamente ar fi contrară obiectivelor urmărite de legiuitor de a evita suprapunerea legislațiilor.

b) Cu privire la clasificarea amestecurilor în cauză în categoria 2

91. Comisia a arătat că, în opinia sa, transportul de amestecuri de subproduse de origine animală de categoria 3 cu deșeuri nepericuloase intră sub incidența normelor aplicabile deșeurilor de categoria 2. Aceste norme mai constrângătoare menționate la articolul 48 alineatele (1)-(5) din Regulamentul nr. 1069/2009, în ceea ce privește expedierile în Uniune, prevăd în special informarea prealabilă a autorităților statului membru de destinație.

92. Această instituție subliniază că articolul 9 din Regulamentul nr. 1069/2009, consacrat materialului de categoria 2, conține litera (h), care regrupează subprodusele de origine animală, altele decât materialul de categoria 1 sau materialul de categoria 3. Această dispoziție constituie o clasificare reziduală care ar acoperi toate materialele care nu figurează în mod clar în categoriile 1 sau 3 și ar fi în măsură să încorporeze amestecurile cu deșeuri nepericuloase. O astfel de clasificare ar urma logica Regulamentului nr. 1069/2009 potrivit căruia, atunci când sunt implicate mai multe categorii, se aplică cele care prevăd regimul cel mai strict.

93. Este desigur adevărat că, în ceea ce privește amestecurile de materiale care fac parte din categorii diferite, amestecul trebuie tratat în sensul că face parte din categoria care impune cel mai strict regim [38], și că abordarea respectivă pare să corespundă logicii aplicabile, în general, în materia deșeurilor [39].

94. Subliniem totuși că legiuitorul a indicat că intenționa, prin introducerea Regulamentului nr. 1069/2009, să reducă constrângerile administrative care revin operatorilor economici, menținând totodată un nivel ridicat de protecție a sănătății [40]. Prin urmare, nu este necesar, în opinia noastră, să se aplice un regim mai strict în afara ipotezelor prevăzute de acest regulament [41]. Or, considerăm că Curtea ar depăși tocmai cazurile avute în vedere de legiuitor în cazul în care ar considera că regimul de categoria 2 ar trebui aplicat transportului de amestecuri de subproduse de origine animală de categoria 3 cu deșeuri nepericuloase.

95. În primul rând, normele privind aplicarea celui mai strict regim sunt prevăzute numai pentru amestecurile de subproduse de origine animală de diferite categorii [42], iar nu pentru amestecurile de subproduse de origine animală cu alte materiale.

37 A se vedea Hotărârea ReFood, punctul 55.

38 A se vedea considerentul (30) al Regulamentului nr. 1069/2009.

39 A se vedea în acest sens articolul 28 din Regulamentul nr. 1013/2006 și Hotărârea din 21 iunie 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, punctele 32-35).

40 A se vedea Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman, prezentată la 10 iunie 2008 [COM(2008) 345 final], punctul 5.4 din expunerea de motive.

41 A se vedea de exemplu normele specifice aplicabile în special transportului de deșeuri de catering, menționate la articolul 21 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1069/2009 și derogarea prevăzută la articolul 48 alineatul (6) din acest regulament.

42 A se vedea articolul 8 litera (g) din Regulamentul nr. 1069/2009, potrivit căruia fac parte din categoria 1 amestecurile de materiale de categoria 1 cu materiale de categoriile 2 și/sau 3, precum și articolul 9 litera (g) din acest regulament, potrivit căruia fac parte din categoria 2 amestecurile de materiale de categoria 2 cu materiale de categoria 3.

96. În al doilea rând, această categorie reziduală, care figura deja în Regulamentul nr. 1774/2002 [43], include, în conformitate cu modul său de redactare, subprodusele de origine animală, altele decât materiile prime de categoria 1 sau materiile prime de categoria 3. Din considerentul (35) al Regulamentului nr. 1069/2009 reiese că această categorie reziduală trebuie aplicată, astfel cum s-a arătat anterior, materialelor de tipul celor enumerate în categoriile 1, 2 și 3 din regulamentul menționat, dar care nu sunt specificate în mod expres în acesta.

97. Observăm astfel că, în temeiul Regulamentului nr. 1774/2002, materiale precum „piei” și „pui de o zi” nu erau menționate în mod specific în nicio categorie. În consecință, aceste materiale intrau probabil în această categorie reziduală și trebuiau să fie clasificate, în lipsa altor mențiuni, în categoria 2 [44]. Legiuitorul a păstrat această clasificare reziduală, la fel ca anterior, pe baza principiului precauției pentru ca orice alt subprodus de origine animală care nu figurează în niciuna dintre cele trei categorii să fie clasificat în categoria 2. În schimb, această categorie nu are, nici în temeiul Regulamentului nr. 1774/2002, vocația de a se aplica amestecurilor cu deșeuri nepericuloase.

98. În al treilea rând, recunoscând că clasificarea în categoria 2 a amestecurilor vizate ar fi în mare măsură în sarcina operatorilor economici în cazul în care s-ar aplica întregului lanț de operațiuni [45], Comisia a indicat, în ședința în fața Curții, că numai *transportul* acestor amestecuri trebuie să intre sub incidența normelor aplicabile subproduselor de origine animală de categoria 2. Celelalte operațiuni, inclusiv recuperarea, ar continua să fie supuse normelor aplicabile categoriei 3.

99. Cu toate acestea, Regulamentul nr. 1069/2009 nu prevede nicidecum o astfel de clasificare diferențiată în funcție de operațiunile cărora le sunt supuse materialele vizate. Astfel cum reiese din considerentul (29) și din articolul 7 din Regulamentul nr. 1069/2009, singurul criteriu pertinent pentru clasificarea subproduselor de origine animală este gradul de risc, iar nu operațiunea efectuată. Clasificarea unui subprodus de origine animală pe categorii este valabilă, prin urmare, pentru toate operațiunile cărora le este supus subprodusul, de la colectarea până la utilizarea sau eliminarea acestuia. Rezultă că un amestec de materiale care intră sub incidența Regulamentului nr. 1069/2009, și care conține deșeuri nepericuloase, nu poate fi clasificat într-o categorie mai strictă, în speță categoria 2, numai în scopul transportului său.

100. În consecință, apreciem că, în ceea ce privește un amestec de subproduse de origine animală de categoria 3 cu deșeuri nepericuloase, amestecul face parte din această categorie, iar transportul amestecului respectiv în Uniune este supus normelor aferente subproduselor de origine animală din aceeași categorie.

101. Instanța de trimitere solicită să se stabilească și dacă asemenea amestecuri trebuie tratate ca subproduse de origine animală, indiferent de proporția subproduselor de origine animală în cadrul acestora.

102. Proporția materialelor nu este menționată în Regulamentul nr. 1069/2009 și nu pare să constituie un element pertinent. Astfel, o cantitate redusă de subproduse de origine animală de categoria 3 amestecată cu deșeuri nepericuloase conduce, în principiu, la clasificarea acestui amestec ca făcând parte din materialele de categoria 3.

43 A se vedea articolul 5 litera (g) din Regulamentul nr. 1774/2002.

44 Aceste produse au fost în prezent reclasificate în categoria 3, considerată ca fiind mai bine adaptată la gradul lor de periculozitate, la articolul 10 litera (b) punctul (iii) și, respectiv, la articolul 10 litera (k) punctul (iii) din Regulamentul nr. 1069/2009.

45 Guvernul francez a arătat în ședința în fața Curții că, trecând în categoria 2, un amestec destinat să fie prelucrat într-o instalație de producere a compostului sau a biogazului ar trebui să facă în prealabil obiectul unei sterilizări sub presiune, ceea ce ar fi deosebit de constrângător și de costisitor pentru operatorii economici.

103. Această întrebare reflectă totuși o preocupare subiacentă, și anume riscul ca aplicarea Regulamentului nr. 1069/2009 în cazul amestecurilor în discuție să conducă la eludări abuzive ale Regulamentului nr. 1013/2006. De altfel, această preocupare a determinat guvernul francez și Comisia să propună aplicarea unor constrângeri suplimentare. În consecință, vom aborda această problemă în secțiunea care urmează.

5. Riscul de eludare abuzivă

104. Mai multe exemple de comportamente considerate abuzive au fost prezentate Curții.

105. Am menționat deja riscul evidențiat de guvernul francez ca nămolurile de epurare, amestecate cu subproduse de origine animală de categoria 3, să fie transportate în vederea răspândirii fără ca autoritățile competente ale statului membru de destinație să fie avertizate în acest sens și să fie răspândite cu încălcarea normelor naționale.

106. În ceea ce privește guvernul neerlandez, acesta a menționat eventualitatea ca deșeuri nepericuloase să fie încărcate în camioane care nu ar fi fost suficient curățate după ce au transportat subproduse de origine animală și să fie considerate un amestec guvernat de Regulamentul nr. 1069/2009, în pofida dispozițiilor Regulamentului nr. 1013/2006.

107. În sfârșit, Ministerul Public a evocat posibilitatea ca întreprinderile să arunce o cutie de lapte la deșeuri nepericuloase pentru a se sustrage de la aplicarea normelor mai stricte ale Regulamentului nr. 1013/2006.

108. Nerespectarea clară a normelor unui stat membru sau ale Uniunii ar putea constitui o încălcare pasibilă de sancțiuni.

109. Mai delicată este situația în care operatorul economic respectă în mod formal aceste norme.

110. Amintim că existența unei practici abuzive presupune reunirea unui element subiectiv și a unui element obiectiv [46]. Primul element presupune că practica în discuție urmărește, în esență, să se beneficieze de un avantaj rezultat din reglementarea Uniunii prin crearea artificială a condițiilor necesare pentru obținerea sa [47]. Al doilea element desemnează un ansamblu de împrejurări obiective din care reiese că, în pofida unei respectări formale a condițiilor prevăzute de reglementarea Uniunii, obiectivul urmărit de aceasta nu a fost atins [48].

111. Adăugarea unor cantități reduse de subproduse de origine animală la deșeuri nepericuloase, precum nămolurile de epurare, ar putea, în anumite împrejurări, să constituie o practică abuzivă.

112. Aceasta ar fi situația adăugării unei cutii de lapte exclusiv în scopul eludării aplicării Regulamentului nr. 1013/2006 și aplicării procedurii mai ușoare prevăzute de Regulamentul nr. 1069/2009.

113. În schimb, dacă subprodusul de origine animală este transportat în conformitate cu practicile profesiei și acestea prevăd în special că subproduse de origine animală, precum laptele în cantitate mică, pot fi adăugate la nămoluri de epurare în scopul prelucrării într-o instalație de producere a biogazului, acest transport în regimul Regulamentului nr. 1069/2009 nu trebuie considerat o practică abuzivă.

46 A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, punctul 110).

47 A se vedea în special Hotărârea din 21 februarie 2006, Halifax și alții (C-255/02, EU:C:2006:121, punctul 75).

48 A se vedea în special Hotărârea din 14 decembrie 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punctul 52), precum și Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punctul 33).

114. Controlul respectării normelor prevăzute de Regulamentul nr. 142/2011, în special în ceea ce privește igiena, trasabilitatea și cantitatea materialelor transportate, ar trebui să permită să se verifice dacă transportul efectuat sub regimul Regulamentului nr. 1069/2009 nu constituie o practică abuzivă.

115. Cu toate acestea, nu este exclus ca aplicarea Regulamentului nr. 1069/2009 în cazul amestecurilor de subproduse de origine animală de categoria 3, chiar de categoria 1 sau 2, cu deșeuri nepericuloase, să nu permită asigurarea în mod adecvat a respectării mediului.

116. Astfel, chiar și în cazul subproduselor de origine animală de categoria 1 sau 2, deși Regulamentul nr. 1069/2009 ține seama de mediu [49], dacă doar acest regulament se aplică transportului de amestecuri de subproduse de origine animală cu deșeuri nepericuloase, pot subzista îndoieli în ceea ce privește trasabilitatea acestora din urmă. Astfel cum a susținut guvernul francez în ședința în fața Curții, aceasta s-ar explica prin faptul că notificarea transportului amestecurilor respective nu evidențiază exact, în mod necesar, alte materiale decât subprodusele de origine animală.

117. În plus, observăm că articolul 48 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 1069/2009 permite supunerea transportului de subproduse de origine animală de categoria 1 sau 2 unor condiții pentru protejarea sănătății publice și animale, dar că riscurile legate de mediu nu sunt menționate.

118. Înțelegem astfel preocupările legate de mediu evocate în prezenta cauză, dar apreciem că acestea nu permit Curții să interpreteze Regulamentul nr. 1069/2009 într-un mod care îngreunează constrângerile impuse operatorilor economici, astfel cum propun guvernul francez și Comisia, în lipsa unui temei legal în acest scop. Propunerile lor nu pot constitui o interpretare acceptabilă a Regulamentului nr. 1069/2009. În cazul în care realitatea riscurilor evocate ar putea fi demonstrată, ar reveni legiuitorului Uniunii sarcina de a modifica reglementarea în vigoare, în special Regulamentul nr. 1069/2009.

119. În stadiul actual al reglementării, propunem, în consecință, Curții să răspundă la a treia întrebare că Regulamentul nr. 1069/2009, examinat în lumina articolului 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006, trebuie interpretat în sensul că se aplică unui amestec de subproduse de origine animală cu alte materiale care constituie deșeuri nepericuloase, indiferent de proporția subproduselor de origine animală.

120. Normele aplicabile transportului de subproduse de origine animală dintr-o anumită categorie amestecate cu deșeuri nepericuloase sunt cele care reglementează transportul subproduselor de origine animală care fac parte din această categorie.

V. Concluzie

121. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Curtea de Apel din Arnhem-Leeuwarden, Țările de Jos) după cum urmează:

„1) Definiția «subproduselor de origine animală» în sensul articolului 3 punctul 1 din Regulamentul (CE) nr. 1069/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1774/2002 (Regulament privind subprodusele de origine animală) nu depinde de definiția «subprodusului» care figurează la articolul 5 din Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive, astfel încât un material poate fi un subprodus de origine animală fără a constitui un subprodus în sensul acestei directive.

49 A se vedea Hotărârea ReFood, punctul 49.

2) Articolul 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri trebuie interpretat în sensul că transferurile subproduselor de origine animală care intră sub incidența Regulamentului nr. 1069/2009 sunt excluse din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1013/2006, cu excepția ipotezelor în care Regulamentul nr. 1069/2009 prevede în mod expres aplicarea Regulamentului nr. 1013/2006.

   Ipotezele în discuție figurează la articolul 41 alineatul (2) litera (b), la articolul 43 alineatul (5) litera (b) și la articolul 48 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1069/2009. Acestea privesc toate amestecurile de subproduse de origine animală cu produse periculoase.

3) Regulamentul nr. 1069/2009, examinat în lumina articolului 1 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 1013/2006, trebuie interpretat în sensul că se aplică unui amestec de subproduse de origine animală cu alte materiale care constituie deșeuri nepericuloase, indiferent de proporția subproduselor de origine animală.

   Normele aplicabile transportului de subproduse de origine animală dintr-o anumită categorie amestecate cu deșeuri nepericuloase sunt cele care reglementează transportul de subproduse de origine animală care fac parte din această categorie.”