Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 19 marca 2020 r.[1]

Sprawy połączone od C-21/19 do C-23/19

Postępowanie karne
przeciwko
XN (C-21/19),
YO (C-22/19),
P.F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),
przy udziale:
Openbaar Ministerie

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (sąd apelacyjny w Arnhem-Leeuwarden, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Przemieszczanie odpadów wewnątrz Unii Europejskiej – Dyrektywa 2008/98/WE – Artykuł 5 ust. 1 – Pojęcie „produktu ubocznego" – Zakres stosowania rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 – Artykuł 1 ust. 3 lit. d) – Rozporządzenie (WE) nr 1069/2009 – Pojęcie „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego" i „kategorii materiałów" – Stosowanie mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i odpadów innych niż niebezpieczne – Ryzyko obejścia przepisów stanowiącego nadużycie

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (sąd apelacyjny w Arnhem-Leeuwarden, Niderlandy) dotyczy przepisów Unii w dziedzinie odpadów, a w szczególności przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego zmieszanych z odpadami innymi niż niebezpieczne.

2. Po wydaniu wyroku w sprawie ReFood[2], dotyczącego przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, najmniej niebezpiecznej, który rozstrzygał, czy przewóz ten był regulowany rozporządzeniem nr 1069/2009/WE[3] czy przepisami bardziej restrykcyjnymi, jakie stanowi ogólnie rzecz biorąc rozporządzenie nr 1013/2006/WE[4], Trybunał po raz kolejny ma wypowiedzieć się w przedmiocie relacji między tymi dwoma rozporządzeniami, jednak tym razem odnośnie mieszaniny substancji.

1 Język oryginału: francuski.

2 Wyrok z dnia 23 maja 2019 r., ReFood, (C-634/17, zwany dalej „wyrokiem ReFood", EU:C:2019:443,).

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz.U. 2009, L 300, s. 1).

4 Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. 2006, L 190, s. 1).

3. W niniejszej sprawie pojawia się pewna liczba problemów związanych z redakcją, a co za tym idzie z wykładnią mających zastosowanie przepisów, na które postaram się zwrócić uwagę.

4. Zgodnie z moją analizą zaproponuję Trybunałowi, podążając za linią wytyczoną w wyroku ReFood, orzeczenie, że przewóz mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne podlega rozporządzeniu nr 1069/2009, a w szczególności przepisom mającym zastosowanie do kategorii produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, do której należą produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego zawarte w tej mieszaninie.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Przepisy dotyczące odpadów

a) Dyrektywa 2008/98

5. Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE [5] stanowi:

„Wyłącza się spod stosowania niniejszej dyrektywy, w zakresie, w jakim zostały objęte innymi przepisami wspólnotowymi:

[…]

b) produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, w tym produkty przetworzone objęte rozporządzeniem nr 1774/2002/WE[[6]], z wyjątkiem tych, które są przewidziane do przekształcenia termicznego, składowania na składowisku lub do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz lub w kompostowni;

[…]”.

6. Zgodnie z art. 5 tej dyrektywy, zatytułowanym „Produkty uboczne”:

„1. Substancja lub przedmiot, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkowanie, mogą być uznane za produkt uboczny, a nie za odpady, o których mowa w art. 3 pkt 1, wyłącznie jeżeli spełnione są następujące warunki:

a) dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne;

b) dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa;

c) dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; oraz

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3).

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. 2002, L 273, s. 1). Rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 1069/2009.

d) dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem, tzn. dana substancja lub przedmiot spełniają wszelkie istotne wymagania dla określonego zastosowania w zakresie produktu, ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego, i nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych oddziaływań na środowisko lub zdrowie ludzkie.

[…]".

b) Rozporządzenie nr 1013/2006

7. Motyw 11 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowi:

„Konieczne jest uniknięcie powielania [rozporządzenia nr 1774/2002], które już zawiera przepisy dotyczące wszystkich aspektów dotyczących przesyłki, wyboru trasy i przesyłania (gromadzenia, przewozu, przeładunku, przetwarzania, wykorzystywania, odzyskiwania i unieszkodliwiania, prowadzenia dokumentacji, dokumentów towarzyszących oraz możliwości śledzenia) produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w obrębie Wspólnoty, do Wspólnoty oraz poza jej obszar".

8. W art. 1 ust. 3 lit. d) tego rozporządzenia przewidziano:

„Z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia wyłącza się:

[…]

d) przemieszczenia, które podlegają wymogom w zakresie zezwoleń wynikającym z rozporządzenia […] nr 1774/2002;

[…]".

9. Artykuł 2 pkt 35 omawianego rozporządzenia zawiera definicję „nielegalnego przemieszczania", która obejmuje między innymi przemieszczenia dokonywane bez zgłoszenia wszystkim zainteresowanym właściwym organom lub bez ich zgody.

10. Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia:

„1. W przypadku zgłoszenia dotyczącego planowanego przemieszczenia odpadów przeznaczonych do odzysku właściwe organy miejsca przeznaczenia i wysyłki mogą […] zgodnie z traktatem, zgłosić [uzasadniony] sprzeciw wobec przemieszczenia oparty na jednej lub kilku spośród następujących podstaw:

[…]

c) planowane przemieszczanie lub odzysk odpadów byłyby niezgodne z przepisami krajowymi obowiązującymi w państwie wysyłki w zakresie odzysku odpadów, co obejmuje przypadki gdy planowane przemieszczanie obejmowałoby odpady przeznaczone do odzysku w instalacji, stosującej mniej rygorystyczne normy przetwarzania takich odpadów niż instalacja położona w państwie wysyłki, przy poszanowaniu potrzeby zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

[…]".

2. Przepisy dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego

a) Rozporządzenie nr 1774/2002

11. Artykuł 2 rozporządzenia nr 1774/2002, zatytułowany „Definicje", stanowił:

„1. Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

a) produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego: całe tusze, części zwierząt lub produkty pochodzenia zwierzęcego określone w art. 4, 5 i 6 nie przeznaczone do spożycia przez ludzi, obejmujące komórki jajowe, zarodki i nasienie;

[…]

d) surowiec kategorii 3: produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego określone w art. 6;

[…]".

12. Zgodnie z art. 6 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Surowiec kategorii 3", „[s]urowiec kategorii 3 obejmuje produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego odpowiadające poniższemu opisowi lub dowolny surowiec zawierający takie produkty". Termin „lub dowolny surowiec zawierający takie produkty" został również użyty w definicji surowców kategorii 1 i 2, zawartej w art. 4 i 5 tego rozporządzenia.

b) Rozporządzenie nr 1069/2009

13. W motywie 29 rozporządzenia nr 1069/2009 wskazano:

„Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego i produkty pochodne należy sklasyfikować w trzech kategoriach, odpowiadających zagrożeniu dla zdrowia ludzi i zwierząt, na podstawie ocen ryzyka. […]".

14. W art. 1 tego rozporządzenia przewidziano:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia przepisy w zakresie zdrowia ludzi i zwierząt dla produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego oraz produktów pochodnych, w celu zapobieżenia zagrożeniu stwarzanemu przez te produkty dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz zminimalizowania tego zagrożenia, a w szczególności w celu ochrony bezpieczeństwa łańcucha żywnościowego i paszowego".

15. W art. 3 omawianego rozporządzenia przewidziano:

„Do celów niniejszego rozporządzenia zastosowanie mają następujące definicje:

1. »produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego« oznaczają całe zwierzęta martwe lub ich części, produkty pochodzenia zwierzęcego lub inne produkty otrzymane ze zwierząt nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi, w tym komórki jajowe, zarodki i nasienie;

2. »produkty pochodne« oznaczają produkty otrzymane w wyniku przynajmniej jednej obróbki, przekształcenia lub etapu przetwarzania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego;

[…]".

16. W art. 8, 9 i 10 rozporządzenia nr 1069/2009 zdefiniowano odpowiednio surowiec kategorii 1, 2 i 3.

17. Artykuł 41 ust. 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przywóz i tranzyt”, stanowi:

„W drodze odstępstwa od ust. 1, przywóz i tranzyt:

[…]

b) produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych zmieszanych z jakimkolwiek odpadem uznanym za niebezpieczny w decyzji 2000/532/WE[7] lub zanieczyszczon[ych] nim, odbywa się zgodnie z wymogami rozporządzenia […] nr 1013/2006.

[…]”.

18. Artykuł 43 ust. 5 omawianego rozporządzenia, zatytułowany „Wywóz”, stanowi:

„W drodze odstępstwa od ust. 3 i 4, wywóz:

[…]

b) produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych zmieszanych z jakimkolwiek odpadem uznanym za niebezpieczny w decyzji [2000/532] lub zanieczyszczon[ych] nim, odbywa się zgodnie z wymogami rozporządzenia (WE) nr 1013/2006”.

19. Zgodnie z art. 48 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Kontrole wysyłek do innych państw członkowskich”:

„1. Jeśli podmiot ma zamiar wysłać materiał kategorii 1, kategorii 2 oraz mączkę mięsno-kostną lub tłuszcz zwierzęcy pochodzący z materiałów kategorii 1 i kategorii 2 do innego państwa członkowskiego, informuje o tym właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia oraz właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia.

Właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia podejmuje po złożeniu wniosku przez dany podmiot, w określonym terminie decyzję:

a) o odmowie przyjęcia wysyłki;

b) o bezwarunkowym przyjęciu wysyłki; lub

c) o przyjęciu wysyłki pod następującymi warunkami:

   (i) jeśli produkty pochodne nie przeszły sterylizacji ciśnieniowej, muszą jej zostać poddane; lub

   (ii) produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne muszą spełniać warunki dotyczące wysyłek, które są uzasadnione ochroną zdrowia ludzi i zwierząt, aby zapewnić zgodne z niniejszym rozporządzeniem traktowanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych.

2. Wzory składanych przez podmioty wniosków, o których mowa w ust. 1, mogą zostać przyjęte zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 52 ust. 3.

7 Decyzja Komisji z dnia 3 maja 2000 r. zastępująca decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz.U. 2000, L 226, s. 3).

3. Właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia informuje właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia za pomocą systemu Traces, zgodnie z decyzją 2004/292/WE[8], o każdej wysyłce do państw członkowskich przeznaczenia:

a) produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych, o których mowa w ust. 1;

b) przetworzonego białka zwierzęcego pochodzącego z materiału kategorii 3. […]

[…]

6. W drodze odstępstwa od ust. 1–5, przedmiotowe produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne, które zostały wymieszane z jakimkolwiek odpadem uznanym za niebezpieczny w decyzji [2000/532] lub zanieczyszczone nim, są wysyłane do innych państw członkowskich jedynie na warunkach spełniających wymogi rozporządzenia […] nr 1013/2006.

[…]".

20. Artykuł 54 rozporządzenia nr 1069/2009 ma następujące brzmienie:

„Rozporządzenie […] nr 1774/2002 traci moc ze skutkiem od dnia 4 marca 2011 r.

Odesłania do rozporządzenia […] nr 1774/2002 interpretuje się jako odesłania do niniejszego rozporządzenia […]".

B. Prawo niderlandzkie

21. Artykuł 10.60 ust. 2 Wet milieubeheer (ustawy o ochronie środowiska) stanowi:

„Zakazane jest dokonywanie czynności, o których mowa w art. 2 pkt 35 [rozporządzenia nr 1013/2006]".

22. W art. 1.1 ust. 6 ustawy o ochronie środowiska przewidziano:

„[…] W każdym razie za odpady nie uważa się materiałów, mieszanin lub przedmiotów, które są produktami ubocznymi w rozumieniu art. 5 [dyrektywy 2008/98], jeżeli te produkty uboczne spełniają warunki określone w ww. artykule i kryteria wskazane w tym celu w ramach środków wykonawczych przyjętych na podstawie wspomnianego artykułu [dyrektywy 2008/98] lub rozporządzenia wydanego przez ministra".

III. Postępowania główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

23. W ramach trzech postępowań karnych Openbaar Ministerie (prokuratura, Niderlandy) zarzuca spółce P.F. Kamstra Recycling BV oraz Xn i YO, dwóm osobom fizycznym pracującym dla tej spółki (zwanym dalej łącznie „Kamstra Recycling"), że w okresie od dnia 10 czerwca 2011 r. do dnia 19 czerwca 2012 r. przemieściły z Niderlandów do Niemiec bez uprzedniego zgłoszenia właściwym

8 Decyzja Komisji z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie wprowadzenia systemu TRACES i zmieniająca decyzję 92/486/EWG (Dz.U. 2004, L 94, s. 63)

organom lub bez ich zgody, zgodnie z rozporządzeniem nr 1013/2006, mieszaninę solanki i tkanek zwierzęcych, mieszaninę odpadów tłuszczowych i solanki, mieszaninę osadów z procesów oczyszczania i innych (nieznanych) odpadów, mieszaninę osadu z procesów oczyszczania i odpadów (z przetworów mlecznych) i mieszaninę osadu z procesów oczyszczania ścieków i koncentratu białka.

24. Sąd odsyłający wskazuje, że przynajmniej jedna lub dwie spośród rozpatrywanych mieszanin składały się częściowo z produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i częściowo z innych substancji i że w odniesieniu do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego chodziło o materiał kategorii 3 w rozumieniu art. 10 rozporządzenia nr 1069/2009. Mieszaniny były przeznaczone do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz w Niemczech. Przemieszczenia będące przedmiotem postępowania głównego nie zostały zgłoszone właściwym organom, a organy te nie udzieliły na nie zgody.

25. Sąd ten zauważa, że pytanie, które pojawia się w niniejszych sprawach, dotyczy tego, czy przemieszczenia mieszanek, o których mowa w aktach oskarżenia, objęte są zakresem stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, czy rozporządzenia nr 1069/2009.

26. Prokuratura stoi na stanowisku, że zastosowanie ma rozporządzenie nr 1013/2006, ponieważ mieszaniny wskazane w aktach oskarżenia należy każdorazowo uznać za odpady. Jej zdaniem kwestię, czy chodzi o produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, należy oceniać na podstawie kryteriów wymienionych w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98, a także na podstawie definicji „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” zawartej w art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1069/2009.

27. Oskarżeni uważają natomiast, że w niniejszej sprawie powinno mieć zastosowanie rozporządzenie nr 1069/2009, a nie rozporządzenie nr 1013/2006, ponieważ mieszaniny wskazane w aktach oskarżenia są produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego. W istocie w przypadku produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego rozporządzenie nr 1069/2009 ma pierwszeństwo przed rozporządzeniem nr 1013/2006. W tym względzie oskarżeni opierają twierdzenie, zgodnie z którym omawiane mieszaniny są produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego, na definicji „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” zawartej w dawnym rozporządzeniu w sprawie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, czyli w rozporządzeniu nr 1774/2002. Zgodnie z tym ostatnim rozporządzeniem pojęcie „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” obejmuje również „dowolny surowiec/mieszaninę zawierające produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego”.

28. Oskarżeni przyznają, że prawdą jest, iż rozporządzenie nr 1069/2009 nie stanowi już, że materiały zawierające produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego należy traktować jak produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego. Podnoszą jednakże, że to ostatnie rozporządzenie nie miało na celu wprowadzenia zmian do definicji „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” zawartej w rozporządzeniu nr 1774/2002. Na poparcie tego stanowiska oskarżeni powołali się na opinię biegłego z dnia 10 marca 2016 r., która została zlecona w pierwszej instancji przez rechtbank Gelderland (sąd rejonowy w Gueldrii, Niderlandy). Tak więc mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, z wyłączeniem mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego zawierających odpady niebezpieczne, również wchodzą w zakres definicji „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” zawartej w rozporządzeniu nr 1069/2009, przy czym nie ma znaczenia stosunek, jaki w mieszaninie stanowią produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego względem innych surowców.

29. Rechtbank Gelderland (sąd rejonowy w Gueldrii), przychylając się do opinii biegłego, uniewinnił oskarżonych z zarzucanych im czynów. Prokuratura wniosła zatem apelację od tych wyroków uniewinniających do sądu odsyłającego.

30. Sąd odsyłający rozważa, w jakim stosunku pozostaje pojęcie „produkty uboczne" użyte w art. 5 dyrektywy 2008/98 do pojęcia „produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego" użytego w rozporządzeniu nr 1069/2009. Dokładniej rzecz ujmując, sąd ten zastanawia się, czy materiał, którego nie można zakwalifikować jako produktu ubocznego w rozumieniu tej dyrektywy, może jednak zostać uznany za „produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego" w rozumieniu tego rozporządzenia i w związku z tym może zostać wyłączony z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006 na podstawie jego art. 1 ust. 3.

31. Następnie, zdaniem sądu odsyłającego, należy dokonać wykładni art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 w celu ustalenia, w jaki sposób należy rozumieć wyłączenie z zakresu stosowania tego rozporządzenia dotyczące „przemieszczeń, które podlegają wymogom w zakresie zezwoleń wynikającym z rozporządzenia nr 1069/2009". W opinii tego sądu powstaje w tym względzie pytanie, czy to wyłączenie dotyczy przewozu z jednego państwa członkowskiego do drugiego państwa członkowskiego produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego niezależnie od kategorii, do której należą te materiały, czy też dotyczy ono wyłącznie przewozu materiałów, o których mowa w art. 48 rozporządzenia nr 1069/2009, a mianowicie materiałów kategorii 1, materiałów kategorii 2, niektórych ich produktów pochodnych i przetworzonego białka zwierzęcego uzyskanego z materiału kategorii 3.

32. Wreszcie sąd odsyłający uważa, że powinien zadać sobie pytanie, czy art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 należy interpretować w ten sposób, iż dotyczy on również przemieszczania mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i innych materiałów, a jeśli tak, to czy proporcja, jaką w mieszaninie stanowią produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego w stosunku do innych materiałów, ma znaczenie.

33. Zdaniem tego sądu należy w tym względzie ustalić, czy definicja „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego" zawarta w rozporządzeniu nr 1069/2009 miała na celu dokonanie merytorycznej zmiany w stosunku do definicji zawartej w rozporządzeniu nr 1774/2002 w tym znaczeniu, że pewna ilość materiałów zmieszanych z pewną ilością produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego, niezależnie od proporcji pomiędzy tymi dwiema ilościami, nie może być już zakwalifikowana jako „produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego", a więc przemieszczenie takiej mieszaniny wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 1013/2006.

34. W tych okolicznościach Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (sąd apelacyjny w Arnhem-Leeuwarden) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy substancja, która nie jest produktem ubocznym w rozumieniu dyrektywy 2008/98 – z definicji nie jest również produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego w rozumieniu rozporządzenia nr 1069/2009, a w związku z tym substancja ta nie jest – zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2006 – wyłączona z zakresu stosowania tego ostatniego rozporządzenia? Czy też nie jest wykluczone, że dana substancja jest objęta definicją produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w rozumieniu rozporządzenia nr 1069/2009, jeśli nie spełnia ona warunków określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98, tak iż nie jest ona w sposób oczywisty objęta zakresem stosowania rozporządzenia nr 1013/2006?

2) W jaki sposób należy w kontekście art. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 1013/2006 rozumieć przemieszczenie odpadów podlegających w zakresie zezwoleń wymogom wynikającym z rozporządzenia nr 1774/2002 – obecnie rozporządzenia [1069/]2009: Czy przemieszczanie obejmuje przewóz produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego (z jednego państwa członkowskiego do drugiego państwa członkowskiego), niezależnie od kategorii, do której należy przewożony materiał? Czy też chodzi o przewóz materiałów wskazanych w art. 48 rozporządzenia nr 1069/2009 (uprzednio art. 8 rozporządzenia nr 1774/2002), ograniczających się do produktów

ubocznych pochodzenia zwierzęcego oraz produktów pochodnych w rozumieniu tego przepisu, to jest materiałów kategorii 1, kategorii 2 i niektórych ich produktów pochodnych, w tym przetworzonego białka zwierzęcego uzyskanego z materiału kategorii 3?

3) Jeżeli przez przemieszczanie odpadów, które w zakresie zezwoleń podlega wymogom przewidzianym w rozporządzeniu nr 1774/2002 – obecnie w rozporządzeniu nr 1069/2009 – należy rozumieć przewóz produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego (z jednego państwa członkowskiego do drugiego państwa członkowskiego) w rozumieniu art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, niezależnie od kategorii, do której należy przewożony materiał, to czy art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 należy interpretować w ten sposób, że chodzi również o przemieszczanie mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i innych materiałów, a jeśli tak, to czy ma znaczenie stosunek ilościowy między ubocznymi produktami pochodzenia zwierzęcego i innymi substancjami? Czy też produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego traci charakter produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego w rozumieniu rozporządzenia nr 1069/2009 i w wyniku połączenia z inną substancją staje się odpadem w rozumieniu rozporządzenia nr 1013/2006?”.

35. Postanowienie odsyłające z dnia 19 grudnia 2018 r. wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 15 stycznia 2019 r. Uwagi na piśmie przedstawiły Kamstra Recycling, prokuratura, rządy niderlandzki, francuski i austriacki oraz Komisja Europejska. Te same strony i zainteresowani, z wyjątkiem prokuratury i rządu austriackiego, byli reprezentowani na rozprawie, która odbyła się w dniu 4 grudnia 2019 r.

IV. Analiza

36. Zbadam kolejno każde z trzech pytań, podkreślając na wstępie, że pytanie drugie stanowi zasadniczo powtórzenie pytanie, na które Trybunał udzielił odpowiedzi w wyroku ReFood, której to odpowiedzi jednak sąd odsyłający nie mógł poznać, ponieważ wyrok Trybunału został wydany dopiero po wysłaniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

A. W przedmiocie pytania pierwszego

37. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy definicję „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1069/2009 należy interpretować w związku z definicją „produktu ubocznego” zawartą w art. 5 dyrektywy 2008/98, tak że pojęcie „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” obejmuje jedynie materiał, który stanowi również „produkt uboczny” w rozumieniu tej dyrektywy.

38. Analiza tych dwóch pojęć pokazuje, że nie są one ze sobą powiązane.

39. Po pierwsze, ich definicje w żaden sposób nie pokrywają się ani nie odsyłają do siebie nawzajem. „Produkt uboczny” w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2008/98 jest substancją lub przedmiotem, powstającym w wyniku procesu produkcyjnego, spełniającym określone warunki [9]. „Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego” są zdefiniowane w sposób autonomiczny w art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1069/2009 jako całe zwierzęta martwe lub ich części, produkty pochodzenia zwierzęcego lub inne produkty otrzymane ze zwierząt nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi, w tym komórki jajowe, zarodki i nasienie.

9 Zobacz pkt 6 niniejszej opinii.

40. Po drugie, pojęcie „produktu ubocznego” w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2008/98 jest zdefiniowane w przeciwieństwie do pojęcia „odpady” w rozumieniu art. 3 pkt 1 tej dyrektywy. Ów art. 5 przewiduje bowiem wyraźnie, że „produkt uboczny” nie jest odpadem. Natomiast „produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego” w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1069/2009 mogą być „odpadami” w rozumieniu art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98, jak wynika z art. 12, 13 i 14 rozporządzenia nr 1069/2009. W konsekwencji substancja może być „produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego”, odpowiadając pojęciu „odpadu”, nie stanowiąc „produktu ubocznego” w rozumieniu dyrektywy 2008/98.

41. Po trzecie, jak podnosi Komisja, za „produkt uboczny” w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2008/98 można uznać tylko substancję lub przedmiot, co do których jest pewne, że zostaną one następnie wykorzystane bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa. Wyklucza to sytuację, w której „produkt uboczny” jest przetwarzany, w szczególności w drodze sterylizacji, podczas gdy takie przetworzenie jest przewidziane konkretnie w przypadku „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” [10].

42. Po czwarte, dyrektywa 2008/98 wskazuje wyraźnie [11], że nie ma ona zastosowania do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego objętych rozporządzeniem nr 1069/2009 [12], z wyjątkiem produktów przewidzianych do przekształcenia termicznego, składowania na składowisku lub do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz lub w kompostowni. W tych trzech przypadkach dyrektywa 2008/98 ma zastosowanie do „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego”, przy czym nie odwołuje się do pojęcia „produktu ubocznego” w rozumieniu art. 5 tej dyrektywy.

43. Wynika z tego, że materiał, który nie jest „produktem ubocznym” w rozumieniu dyrektywy 2008/98, może jednak być „produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego” w rozumieniu rozporządzenia nr 1069/2009.

44. Pragnę podkreślić, że taka wykładnia jest zgodna z celem rozporządzenia nr 1069/2009, którym jest ustanowienie kompletnych ram dotyczących przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego [13].

45. W konsekwencji proponuję, aby na pytanie pierwsze Trybunał odpowiedział, że definicja „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1069/2009 jest niezależna od definicji „produktu ubocznego” zawartej w art. 5 dyrektywy 2008/98, wobec czego materiał może być „produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego”, nie stanowiąc „produktu ubocznego” w rozumieniu tej dyrektywy.

B. W przedmiocie pytania drugiego

46. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zwraca się zasadniczo do Trybunału o dokonanie wykładni art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006. W ten sposób sąd ten dąży do ustalenia, czy wszystkie przemieszczenia produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, niezależnie od ich kategorii, są wyłączone z rozporządzenia nr 1013/2006, czy też tylko niektóre z tych przemieszczeń są

10 Zobacz w szczególności art. 2 lit. g) pkt (iii), art. 3 pkt 19, art. 12 lit. a) pkt (ii), art. 13 lit. d), art. 14 lit. k) i art. 24 lit. a) rozporządzenia nr 1069/2009.

11 Zobacz art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/98.

12 Dyrektywa 2008/98 odnosi się do rozporządzenia nr 1774/2002, lecz zgodnie z art. 54 rozporządzenia nr 1069/2009, odniesienia do rozporządzenia nr 1774/2002 uważa się za odniesienia do rozporządzenia nr 1069/2009.

13 Zobacz wyrok ReFood, pkt 56; zob. także art. 2 ust. 2 dyrektywy 2008/98.

wyłączone z tego rozporządzenia. Pytanie to było właśnie przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie ReFood, w której przedstawiłem opinię[14] i która doprowadziła do wydania wyroku o tej samej nazwie. Jak wskazałem w pkt 36 niniejszej opinii, został on ogłoszony po wniesieniu do Trybunału niniejszej sprawy.

47. W konsekwencji proponuję, aby Trybunał przypomniał co orzekł w pkt 62 wyroku ReFood, mianowicie, że art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 należy interpretować w ten sposób, że przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego objęte rozporządzeniem nr 1069/2009 jest wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, poza przypadkami, w których rozporządzenie nr 1069/2009 wyraźnie przewiduje stosowanie rozporządzenia nr 1013/2006.

48. Rozpatrywane przypadki zostały wymienione w art. 41 ust. 2 lit. b), art. 43 ust. 5 lit. b) i art. 48 ust. 6 rozporządzenia nr 1069/2009. Wszystkie one dotyczą mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z produktami niebezpiecznymi.

C. W przedmiocie pytania trzeciego

49. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, w jaki sposób należy potraktować przewóz mieszanin, takich jak będące przedmiotem postępowania głównego, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego[15] z innymi materiałami, w niniejszym przypadku odpadami innymi niż niebezpieczne. Sąd ten zmierza w istocie do ustalenia, czy rozporządzenie nr 1069/2009, analizowane w świetle art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, należy interpretować w ten sposób, że ma ono zastosowanie do mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z innymi materiałami stanowiącymi odpady inne niż niebezpieczne, niezależnie od udziału produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w tej mieszaninie.

50. Odpowiedź nastręcza trudności, o czym świadczą rozbieżne uwagi przedłożone Trybunałowi zarówno na pisemnym, jak i w toku ustnego etapie postępowania.

51. Trudności te wynikają z faktu, że rozporządzenie nr 1069/2009 nie odnosi się wyraźnie do kwestii mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i odpadów innych niż niebezpieczne, że definicja produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w tym rozporządzeniu budzi wątpliwości co do stosowania rozporządzenia do tych mieszanin oraz że co się tyczy odpadów innych niż niebezpieczne, nie jest jasny związek z rozporządzeniem nr 1013/2006.

52. Pytanie to powstaje w następującym kontekście. Przedsiębiorstwo dokonywało przewozu z Niderlandów w szczególności osadów z procesów oczyszczania[16], stanowiących w niniejszej sprawie odpady inne niż niebezpieczne, które zostały zmieszane z produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 w celu ich przetworzenia w zakładzie produkującym biogaz w Niemczech. W zależności od tego, czy mieszanina ta jest uważana za produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego, czy za odpad, czy też za jedno i drugie, jej przewóz podlega rozporządzeniu nr 1069/2009, lub rozporządzeniu nr 1013/2006, lub też obu tym rozporządzeniom.

14 Zobacz moją opinię w sprawie ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

15 Używam poniżej wyrażenia „produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego”, aby objąć nim zarówno „produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego” w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1069/2009, jak i „produkty pochodne” w rozumieniu art. 3 pkt 2 tego rozporządzenia.

16 W pkt 23 niniejszej opinii zostały wymienione inne materiały przewożone wraz z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego, ale to na osadach z procesów oczyszczania skupił się zarówno sąd odsyłający, jak i strony, które przedstawiły uwagi. Pragnę podkreślić w tym względzie, że solanka jest zasadniczo słoną wodą i że nie sformułowano uwag w przedmiocie mieszanek z tym materiałem. Ponadto osady z procesów oczyszczania pochodzą ze ścieków.

53. Są to zagadnienia o znacznej doniosłości praktycznej. Z postanowienia odsyłającego i uwag na piśmie prokuratury wynika, że rozpatrywane osady, rozważane same w sobie, a zatem niezwiązane z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego, są uważane za „odpady" i że ich przemieszczanie podlega procedurze uprzedniego zgłoszenia i zgody przewidzianej w rozporządzeniu nr 1013/2006. Jeżeli po zmieszaniu z produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 uznaje się je za produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego tej kategorii i podlegają one wyłącznie rozporządzeniu nr 1069/2009, do ich przewozu konieczny jest jedynie dokument handlowy określający charakter danych materiałów, a w stosownych przypadkach świadectwo sanitarne [17], zaś procedura zgłoszenia i zgody nie jest wymagana. Procedura jest więc znacznie surowsza, jeśli zastosowanie ma rozporządzenie nr 1013/2006 [18].

54. Aby udzielić odpowiedzi na zadane pytanie, należy dokonać wykładni rozporządzenia nr 1069/2009 w świetle wyroku ReFood, biorąc pod uwagę jego brzmienie, cel i systematykę.

1. Ustalenia Trybunału w wyroku ReFood

55. Sprawa leżąca u podstaw tego wyroku dotyczyła przewozu z państwa członkowskiego produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, a mianowicie odpadów gastronomicznych objętych art. 10 lit. p) rozporządzenia nr 1069/2009, przeznaczonych do przetworzenia w zakładzie produkującym biogaz położonym w innym państwie członkowskim. Sąd odsyłający dążył do ustalenia, czy przemieszczanie to podlega rozporządzeniu nr 1013/2006 i w związku z tym, biorąc pod uwagę charakter rozpatrywanych odpadów, podlega procedurze uprzedniego zgłoszenia i zgody, czy rozporządzeniu nr 1069/2009 oraz łagodniejszej procedurze. Uznawszy, że odpowiedź zależy od wykładni art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, zwrócił się on do Trybunału z pytaniem na ten temat.

56. Jak przypomniano w pkt 47 niniejszej opinii, Trybunał orzekł, iż art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 należy interpretować w ten sposób, że przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego objęte rozporządzeniem nr 1069/2009 jest wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, *poza* przypadkami, w których rozporządzenie nr 1069/2009 wyraźnie przewiduje stosowanie rozporządzenia nr 1013/2006 [19]. Stwierdził on, że tak jest w przypadku mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami niebezpiecznymi, które zostały wyraźnie wymienione w rozporządzeniu nr 1069/2009 jako objęte rozporządzeniem nr 1013/2006 [20]. Podkreślił natomiast, że przewóz produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 nie figuruje wśród przypadków wyraźnie wymienionych w rozporządzeniu nr 1069/2009, a zatem nie jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia nr 1013/2006 [21].

57. Czy z wyroku tego należy wywieść, że skoro mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i odpadów innych niż niebezpieczne wyraźnie nie są objęte tymi przypadkami, podlegają one nie rozporządzeniu nr 1013/2006, lecz rozporządzeniu nr 1069/2009?

58. Jest to punkt widzenia Kamstra Recycling, rządu niderlandzkiego i Komisji. Dwaj pierwsi uważają, że w sytuacji, gdy produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 zostanie zmieszany z odpadami innymi niż niebezpieczne, mieszanina należy do tej samej kategorii. Komisja uważa, że przewóz takiej mieszanki należy traktować jako objęty kategorią 2. Rząd francuski uważa ze swej

17 Zobacz art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 1069/2009.

18 Zobacz wyrok w sprawie ReFood, pkt 39.

19 Wyróżnienie moje. Zobacz wyrok w sprawie ReFood, pkt 55, 56 i 62.

20 Zobacz wyrok w sprawie ReFood, pkt 53 i 54.

21 Zobacz wyrok w sprawie ReFood, pkt 55.

strony, że przemieszczanie takich mieszanin podlega rozporządzeniu nr 1069/2009 w odniesieniu do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, które mieszaniny te zawierają, oraz rozporządzeniu nr 1013/2006 w odniesieniu do innych materiałów stanowiących odpady inne niż niebezpieczne, które wchodzą w ich skład [22].

59. Jak podkreśla sąd odsyłający, wątpliwość budzi zmiana definicji „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego" i „kategorii" produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w następstwie uchylenia i zastąpienia rozporządzenia nr 1774/2002 rozporządzeniem nr 1069/2009. To ostatnie nie ujmuje już wyraźnie takich mieszanin w swoich definicjach [23].

60. Uważam, że wyrok ReFood, w którym Trybunał szczegółowo zbadał rozporządzenie nr 1069/2009 w świetle rozporządzenia nr 1013/2006 i dyrektywy 2008/98, daje narzędzia do udzielenia twierdzącej odpowiedzi na pytanie przedstawione w pkt 57 niniejszej opinii.

61. Ponieważ jednak Trybunał nie miał w ramach tego wyroku okazji poruszać problemu mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne, należy zbadać ten problem, zaczynając od przedstawienia wątpliwości wynikających z brzmienia rozporządzenia nr 1069/2009.

2. Wątpliwości wynikające z definicji „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego" i „kategorii"

62. Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego zostały zdefiniowane w art. 3 pkt 1 rozporządzenia nr 1069/2009 jako całe zwierzęta martwe lub ich części, produkty pochodzenia zwierzęcego lub inne produkty otrzymane ze zwierząt nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi, w tym komórki jajowe, zarodki i nasienie.

63. Pojęcie „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego" zawarte w rozporządzeniu nr 1774/2002, bliskie tej definicji, różniło się jednak w zakresie, w jakim odsyłało do art. 4, 5 i 6 tego rozporządzenia, w których zdefiniowano trzy kategorie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego [24]. Definicje te obejmowały w odniesieniu do każdej kategorii nie tylko wykaz konkretnie określonych produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, ale także „*dowolny surowiec zawierający takie produkty [uboczne]*" [25].

64. Tak więc pod rządami rozporządzenia nr 1774/2002 było możliwe i nie zostało to zresztą zakwestionowane, że odpady inne niż niebezpieczne, takie jak osady z procesów oczyszczania, z którymi zostały zmieszane produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, stanowiły produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, ponieważ stanowiły „surowiec zawierający takie produkty [uboczne]".

65. Artykuły 8, 9 i 10 rozporządzenia nr 1069/2009, które powtarzają te trzy kategorie surowców, jednocześnie je zmieniając, zawierają również podobne wykazy konkretnie wskazanych produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, ale nie zawierają już sformułowania „dowolny surowiec zawierający takie produkty [uboczne]".

22 Rząd austriacki, podobnie jak prokuratura, przedstawili uwagi jedynie na etapie pisemnym, a w związku z tym nie wykorzystali wyroku ReFood. Rząd austriacki uważa, że przemieszczanie mieszanek produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1013/2006. Prokuratura uważa, podobnie jak rząd francuski, ale w przeciwieństwie do rządu niderlandzkiego, że przemieszczanie takich mieszanek podlega równoległemu stosowaniu rozporządzenia nr 1013/2006 i rozporządzenia nr 1069/2009.

23 Zobacz pkt 12 i 15 niniejszej opinii.

24 Zobacz pkt 11 niniejszej opinii.

25 Wyróżnienie moje. Zobacz pkt 12 niniejszej opinii.

66. W następstwie zmiany wprowadzonej do definicji „kategorii" produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego powstaje pytanie, czy takie mieszanki nadal stanowią produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, czy też ustawodawca pragnął wyłączyć z rozporządzenia nr 1069/2009 mieszanki takich produktów ubocznych z innymi materiałami.

67. Jak wskazuje sąd odsyłający, wykładnia literalna rozporządzenia oparta wyłącznie na tych definicjach prowadziłaby do wyłączenia z jego zakresu stosowania mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z innymi materiałami, lecz uwzględnienie innych przepisów rozporządzenia, w szczególności przepisów dotyczących mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami niebezpiecznymi, oraz historia powstawania tych przepisów mogłaby stać na przeszkodzie takiemu wnioskowi.

68. Należy zatem w poniższej sekcji odwołać się do tych innych przepisów, które zostały zbadane w wyroku ReFood, a także do historii powstawania rozporządzenia nr 1069/2009.

3. Przepisy dotyczące mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i odpadów niebezpiecznych

69. Mieszanki produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami niebezpiecznymi zostały wymienione w art. 41 ust. 2 lit. b), art. 43 ust. 5 lit. b) i art. 48 ust. 6 rozporządzenia nr 1069/2009. Przepisy te, interpretowane w świetle prac przygotowawczych, pozwalają wywnioskować stanowisko prawodawcy w odniesieniu do przewozu mieszanin tych produktów ubocznych z odpadami *innymi niż niebezpieczne*.

70. Jak orzekł Trybunał w pkt 53 i 54 wyroku ReFood, przepisy te ustanawiają odstępstwo od stosowania rozporządzenia nr 1069/2009, przewidując, że przewóz mieszanin tych produktów ubocznych z odpadami niebezpiecznymi podlega rozporządzeniu nr 1013/2006.

71. Trybunał wywiódł z tego a contrario w pkt 55 tego wyroku, że poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w tych przepisach przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nie jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1013/2006.

72. W świetle prac przygotowawczych nad rozporządzeniem nr 1069/2009 należy stwierdzić, że wniosek ten ma zastosowanie do przemieszczania mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne, ponieważ mieszanki te nie są wyraźnie wymienione w tych przepisach.

73. Jak bowiem wynika z tych prac przygotowawczych [26], Parlamentowi Europejskiemu przedłożono propozycję zmiany zakresu odstępstw przewidzianych w art. 41, 43 i 48 rozporządzenia nr 1069/2009. Proponowane zmiany [27] zmierzały do tego, aby mieszanki produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z *wszelkimi* odpadami niebezpiecznymi lub odpadami innymi niż niebezpieczne były wwożone do Unii lub wywożone poza nią, przewożone przez nią lub wysyłane z jednego państwa członkowskiego do drugiego wyłącznie zgodnie z rozporządzeniem nr 1013/2006.

26 Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego z dnia 2 marca 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi „rozporządzenie dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego",A6–0087/2009).

27 Zobacz poprawki 111, 113 i 114.

74. Należy stwierdzić, że odrzucając te poprawki, Parlament, a tym samym prawodawca [28], zbadał kwestię systemu mającego zastosowanie do przemieszczania mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne i że celowo wykluczył, by ich przemieszczanie podlegało rozporządzeniu nr 1013/2006.

75. Pragnę dodać, że postępując w ten sposób, prawodawca nie wyłączył tych mieszanin z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1069/2009, lecz jedynie z zakresu odstępstwa. Wynika z tego, że rozporządzenie to obejmuje mieszanki zarówno z odpadami *niebezpiecznymi*, jak i z odpadami *innymi niż niebezpieczne*, lecz jedynie przemieszczanie tych pierwszych podlega rozporządzeniu nr 1013/2006.

76. Pragnę podkreślić, że nic w pracach przygotowawczych nie wskazuje na to, iż zmieniając definicje „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego" i „kategorii" produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, prawodawca zamierzał zmienić zakres stosowania rozporządzenia nr 1069/2009 w odniesieniu do tych mieszanin z odpadami innymi niż niebezpieczne. Pierwotny wniosek Komisji, nad którym pracowały Parlament i Rada, posługiwał się definicjami podobnymi do definicji zawartych w rozporządzeniu nr 1774/2002, a „kategorie" obejmowały zatem wyrażenie „dowolny surowiec zawierający takie produkty [uboczne]". Sprawozdanie z dnia 2 marca 2009 r. zbadane przez Parlament [29], zawierało jeszcze zasadniczo te same definicje. Zostały one zmienione dopiero w stanowisku Parlamentu przyjętym w pierwszym czytaniu w kwietniu następnego roku, któremu to stanowisku odpowiada rozporządzenie nr 1069/2009 w wersji ostatecznej, przy czym nie przedstawiono żadnych wyjaśnień dotyczących tej zmiany definicji.

77. Wydaje się zatem, że zmiany, które zaszły w definicji produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i kategorii produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nie miały wpływu na kwestię stosowania rozporządzenia nr 1069/2009 do mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne.

78. Cel rozporządzenia nr 1069/2009 i systematyka jego przepisów również potwierdzają tę analizę.

79. Co się tyczy *celów* rozporządzenia nr 1069/2009, przypominam w pierwszej kolejności, że z motywów 5 i 6 rozporządzenia nr 1069/2009 wynika, iż prawodawca starał się ustanowić spójne i kompletne ramy przepisów sanitarnych mających zastosowanie do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w szczególności do ich przewozu, które będą proporcjonalne do związanego z nimi zagrożenia dla zdrowia i które będą uwzględniały zagrożenie dla środowiska [30]. Rozporządzenie nr 1069/2009 stanowi zatem przepisy szczególne, czyli *lex specialis* w stosunku do rozporządzenia nr 1013/2006, które obejmuje wszystkie czynności dokonywane wobec produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

80. W drugiej kolejności, jak wynika z motywu 11 rozporządzenia nr 1013/2006 i z art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/98, prawodawca zmierzał do uniknięcia nakładania się na siebie rozporządzenia nr 1069/2009 i rozporządzenia nr 1013/2006, a tym samym niepotrzebnych powieleń, a także do wyłączenia co do zasady przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z zakresu stosowania przepisów dotyczących odpadów [31].

81. Powtarzając te kluczowe elementy swojej analizy, Trybunał orzekł w pkt 56 wyroku ReFood, że prawodawca zamierzał w rozporządzeniu nr 1069/2009 ustanowić „całościowe ramy prawne mające zastosowanie do przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i wyłączyć – z zastrzeżeniem wyraźnie ustanowionego odstępstwa – przemieszczanie produktów ubocznych

28 Parlament odrzucił te poprawki w pierwszym i jedynym czytaniu. Tekst przyjęty przez Parlament po takim czytaniu odpowiada ostatecznemu aktowi ustawodawczemu, rozporządzeniu nr 1069/2009, przyjętemu przez Parlament i Radę.

29 Zobacz przypis 26 do niniejszej opinii.

30 Zobacz wyrok w sprawie ReFood, pkt 49.

31 Zobacz wyrok w sprawie ReFood, pkt 44, 46 i 47.

pochodzenia zwierzęcego, które one obejmują, z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006". Innymi słowy, zamiarem prawodawcy było, aby rozporządzenie nr 1069/2009 obejmowało wszelkie przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w tym mieszanin z odpadami, poddając jednocześnie szczególnej regulacji rozporządzenia nr 1013/2006 przemieszczanie mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami niebezpiecznymi.

82. *Systematyka* rozporządzenia nr 1069/2009 również na to wskazuje. Wprowadzając przepisy dla każdego przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego od kategorii 3, najmniej niebezpiecznej, aż do mieszanin z odpadami niebezpiecznymi, poprzez produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego kategorii 2 i 1, prawodawca zamierzał objąć wszystkie sytuacje dotyczące przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w tym w konsekwencji mieszanki z odpadami innymi niż niebezpieczne.

83. Ich uwzględnienie w rozporządzeniu nr 1069/2009 znajduje ponadto potwierdzenie w rozporządzeniu wykonawczym nr 142/2011/UE [32]. Rozporządzenie nr 142/2011 w rozdziale III załącznika VIII zawiera bowiem wzór dokumentu handlowego, który mają wypełnić przewoźnicy, wyraźnie wymieniający wśród towarów, do których ma zastosowanie, mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne [33].

84. W związku z tym, pomimo niepewności wynikającej ze zmiany definicji produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i kategorii produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, z ogółu przepisów przewidzianych w rozporządzeniu nr 1069/2009 wynika, że rozporządzenie to dotyczy, podobnie jak rozporządzenie nr 1774/2002 przed nim, wszystkich przewozów produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, w tym mieszanin tych materiałów z odpadami innymi niż niebezpieczne i że mieszaniny te należy uznać, podobnie jak poprzednio, za produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego.

85. Na tym etapie analizy należy określić konsekwencje, jakie należy wyciągnąć z zastosowania rozporządzenia nr 1069/2009 do mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne.

4. Konsekwencje płynące ze stosowania rozporządzenia nr 1069/2009

86. Z zastosowania rozporządzenia nr 1069/2009 wynika moim zdaniem, że przewóz mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne powinien być zgodny z zasadami mającymi zastosowanie do kategorii, do której należą przedmiotowe produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego. Tak więc co się tyczy, jak w niniejszej sprawie w postępowaniu głównym, mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 z odpadami innymi niż niebezpieczne, zastosowanie mają przepisy właściwe dla przewozu tej kategorii produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

32 Rozporządzenie Komisji z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, oraz w sprawie wykonania dyrektywy Rady 97/78/WE w odniesieniu do niektórych próbek i przedmiotów zwolnionych z kontroli weterynaryjnych na granicach w myśl tej dyrektywy (Dz.U. 2011, L 54, s. 1), ostatnio zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2019/1177 z dnia 10 lipca 2019 r. (Dz.U. 2019, L 185, s. 26) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 142/2011").

33 Uwagi dotyczące rubryki odnoszącej się do rodzaju przewożonych towarów odsyłają bowiem do wykazu towarów obejmującego takie mieszanki, które należy określić w następujący sposób: „[rodzaj produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego lub produktu pochodnego] wymieszane z odpadami innymi niż niebezpieczne [kod EURAL]".

87. Skutek ten wynika z samego brzmienia rozporządzenia nr 1069/2009. Tak więc, rozporządzenie to ustanawia zasady mające zastosowanie do wszystkich produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, niezależnie od ich kategorii [34], oraz te, które mają zastosowanie konkretnie do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w zależności od ich kategorii [35].

88. Nie podzielam zatem stanowiska rządu francuskiego, zgodnie z którym przewóz tych mieszanin podlega równoległemu stosowaniu rozporządzenia nr 1069/2009 i rozporządzenia nr 1013/2006, ani stanowiska Komisji, zgodnie z którym przewóz ten jest regulowany przepisami mającymi zastosowanie do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 2. Ze względów, które przedstawię poniżej, uważam, że proponowana przez nie wykładnia skutkuje zaostrzeniem ograniczeń spoczywających na podmiotach gospodarczych w sposób nieprzewidziany w rozporządzeniu nr 1069/2009.

a) W przedmiocie równoległego stosowania obu rozporządzeń

89. Rząd francuski wskazał, że jego zdaniem mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne podlegają równoległemu stosowaniu obu rozporządzeń. Rząd ten wyjaśnił, że gdyby jedynie rozporządzenie nr 1069/2009 miało zastosowanie, Francja nie byłaby w stanie zgłosić sprzeciwu wobec przemieszczenia na jej terytorium osadów z procesów oczyszczania zmieszanych z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich w celu rolniczego wykorzystania, jak mogłaby to uczynić na podstawie art. 12 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1013/2006 [36]. Rząd ten wskazał również na ryzyko, że mieszanina osadów z procesów oczyszczania z odpadami z supermarketu zostanie przewieziona do Francji w takich celach bez poszanowania przepisów krajowych, które narzucają rygorystyczne zasady w tej dziedzinie. W braku zgłoszenia tego przewozu zgodnie z rozporządzeniem nr 1013/2006 właściwe organy miejsca przeznaczenia nie będą wiedziały o tym przewozie i nie będą mogą go uzależnić od spełnienia warunków, a nawet zabronić jego wysyłki.

90. Uważam jednak, że równoległe stosowanie tych dwóch rozporządzeń do mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne nie jest możliwe. Przede wszystkim pozbawiałoby ono sensu odstępstwo dotyczące mieszanin z odpadami niebezpiecznymi, ponieważ – jak wskazano powyżej – z odstępstwa tego, interpretowanego w świetle historii jego powstawania, wynika, że *jedynie* przewóz tych ostatnich podlega zakresowi stosowania rozporządzenia nr 1013/2006 i że przewóz mieszanin z odpadami innymi niż niebezpieczne jest z niego wyłączony. Następnie, choć rząd francuski wyraża rzeczywistą obawę, nie może ona uzasadniać równoległego stosowania obu rozporządzeń, ponieważ takie stosowanie nie znajduje oparcia w tych aktach, skoro omawiany przewóz wykracza poza sytuacje wyraźnie przewidziane w rozporządzeniu nr 1069/2009 dla celów stosowania rozporządzenia nr 1013/2006 [37]. Wreszcie stosowanie obu rozporządzeń byłoby sprzeczne z zamierzonymi przez prawodawcę celami uniknięcia nakładania się ustawodawstw.

34 Zobacz tytułem przykładu art. 21 rozporządzenia nr 1069/2009 dotyczący gromadzenia, przewozu i identyfikowalności.

35 Zobacz tytułem przykładu: artykuły 12–14 rozporządzenia nr 1069/2009 dotyczące usuwania i stosowania materiałów, przy czym art. 12 poświęcony jest materiom kategorii 1, art. 13 – materiom kategorii 2, a art. 14 – materiom kategorii 3; art. 48 tego rozporządzenia, mający zastosowanie do wysyłek do innych państw członkowskich Unii materiałów kategorii 1 lub 2 lub niektórych produktów pochodnych z tych materiałów i mieszanek z odpadami niebezpiecznymi lub przetworzonym białkiem zwierzęcym pochodzącym z materiałów kategorii 3.

36 Rząd francuski wyjaśnił, że większość państw członkowskich nie zezwala na tego typu wykorzystanie osadów z procesów oczyszczania zmieszanych z odpadami innymi niż niebezpieczne i że Francja na nie zezwala, regulując je jednak ściśle. Wyjaśnił on, że organy krajowe zastrzegają sobie prawo, zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1013/2006, do odmowy zgody na przemieszczenia tych osadów pochodzących z państw członkowskich, które nie przewidują takiego wykorzystania tych osadów.

37 Zobacz wyrok w sprawie ReFood, pkt 55.

b) W przedmiocie zaklasyfikowania rozpatrywanych mieszanin do kategorii 2

91. Komisja wskazała, że jej zdaniem przewóz mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 z odpadami innymi niż niebezpieczne podlega przepisom mającym zastosowanie do odpadów kategorii 2. Te bardziej restrykcyjne zasady, o których mowa w art. 48 ust. 1–5 rozporządzenia nr 1069/2009 w odniesieniu do wysyłek do innych państw członkowskich, przewidują w szczególności uprzednie poinformowanie organów państwa członkowskiego przeznaczenia.

92. Instytucja ta podnosi, że art. 9 rozporządzenia nr 1069/2009, poświęcony materiałom kategorii 2, zawiera pozycję w lit. h), która grupuje produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego inne niż materiały kategorii 1 lub 3. Przepis ten stanowi klasyfikację dopełniającą, która obejmuje wszystkie materiały, które nie zostały wyraźnie wymienione w kategoriach 1 lub 3, i może obejmować mieszaniny z odpadami innymi niż niebezpieczne. Taka klasyfikacja podąża za logiką rozporządzenia nr 1069/2009, zgodnie z którym w przypadku, gdy bierze się pod uwagę wiele kategorii, znajdują zastosowanie te, które przewidują najbardziej restrykcyjny system.

93. Prawdą jest, że co się tyczy mieszanin materiałów należących do różnych kategorii, mieszanina powinna być traktowana jako należąca do kategorii podlegającej najbardziej restrykcyjnej regulacji [38] a podejście to wydaje się odpowiadać logice mającej ogólnie zastosowanie w dziedzinie odpadów [39].

94. Pragnę jednak podkreślić, że prawodawca wskazał, iż wprowadzając rozporządzenie nr 1069/2009 pragnął zmniejszyć obciążenia administracyjne spoczywające na podmiotach gospodarczych, utrzymując równocześnie wysoki poziom ochrony zdrowia [40]. Moim zdaniem nie należy zatem stosować bardziej restrykcyjnego systemu poza przypadkami przewidzianymi w tym rozporządzeniu [41]. Wydaje mi się, że Trybunał wykraczałby właśnie poza przypadki przewidziane przez prawodawcę, gdyby uznał, że system kategorii 2 należy stosować do przewozu mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 z odpadami innymi niż niebezpieczne.

95. Po pierwsze, przepisy dotyczące stosowania najbardziej restrykcyjnego systemu są przewidziane jedynie dla mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego różnych kategorii [42], a nie dla mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z innymi materiałami.

96. Po drugie, ta dopełniająca kategoria, która figurowała już w rozporządzeniu nr 1774/2002 [43], obejmuje, zgodnie z jej brzmieniem, produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego inne niż materiały kategorii 1 lub 3. Z motywu 35 rozporządzenia nr 1069/2009 wynika, że tę dopełniającą kategorię należy stosować, tak jak poprzednio, do materiałów takiego rodzaju, jak wymienione w kategoriach 1, 2 i 3 tego rozporządzenia, które jednak nie zostały w nich wyraźnie określone.

38 Zobacz motyw 30 rozporządzenia nr 1069/2009.

39 Zobacz podobnie art. 28 rozporządzenia nr 1013/2006 i wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, pkt 32–35).

40 Zobacz wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, przedstawiony w dniu 10 czerwca 2008 r. [COM(2008) 345 final], pkt 5.4. uzasadnienia.

41 Zobacz na przykład zasady szczególne mające zastosowanie w szczególności do przewozu odpadów gastronomicznych, o których mowa w art. 21 ust. 4 rozporządzenia nr 1069/2009, oraz odstępstwo przewidziane w art. 48 ust. 6 tego rozporządzenia.

42 Zobacz art. 8 lit. g) rozporządzenia nr 1069/2009, zgodnie z którym należy zaklasyfikować do kategorii 1 mieszaniny materiałów kategorii 1 z materiałami kategorii 2 lub 3, a także art. 9 lit. g) tego rozporządzenia, zgodnie z którym należy zaklasyfikować do kategorii 2 mieszanin materiałów kategorii 2 i kategorii 3.

43 Zobacz art. 5 lit. g) rozporządzenia nr 1774/2002.

97. Pragnę zauważyć zatem, że pod rządami rozporządzenia nr 1774/2002 materiały takie jak „skóry” i „jednodniowe kurczęta” nie zostały wyraźnie wymienione w żadnej kategorii. W konsekwencji materiały te prawdopodobnie należały do tej dopełniającej kategorii i należało je zaklasyfikować w sposób domyślny do kategorii 2[44]. Prawodawca zachował tę klasyfikację dopełniającą, tak jak poprzednio, jako środek ostrożności, aby wszystkie inne produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego nieujęte w żadnej z trzech kategorii zostały zaliczone do kategorii 2. Natomiast kategoria ta, podobnie jak i pod rządami rozporządzenia nr 1774/2002, nie ma zastosowania do mieszanin z odpadami innymi niż niebezpieczne.

98. Po trzecie, uznając, że zaklasyfikowanie do kategorii 2 odnośnych mieszanin w znacznym stopniu obciążałoby podmioty gospodarcze, gdyby miało zastosowanie do całego łańcucha procesów[45], Komisja wskazała podczas rozprawy przed Trybunałem, że jedynie *przewóz* tych mieszanin powinien podlegać przepisom mającym zastosowanie do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 2. Inne procesy, w szczególności odzysk, nadal podlegają regułom mającym zastosowanie do kategorii 3.

99. Jednakże rozporządzenie nr 1069/2009 nie przewiduje w żaden sposób takiej zróżnicowanej klasyfikacji w zależności od procesu, jakiemu poddane są dane materiały. Jak wynika z motywu 29 i art. 7 rozporządzenia nr 1069/2009, jedynym kryterium właściwym dla klasyfikacji produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego jest stopień ryzyka, a nie dokonywana czynność. Klasyfikacja produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego według kategorii ma zatem zastosowanie do wszystkich czynności, którym podlega produkt uboczny, od jego gromadzenia do wykorzystania lub usuwania. Wynika z tego, że mieszanina materiałów objęta rozporządzeniem nr 1069/2009 zawierająca odpady inne niż niebezpieczne nie może zostać zaklasyfikowana do bardziej rygorystycznej kategorii, w tym przypadku do kategorii 2, wyłącznie do celów jej przewozu.

100. Uważam zatem, że co się tyczy mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 z odpadami innymi niż niebezpieczne, mieszanina należy do tej kategorii, a przewóz tej mieszaniny w Unii podlega przepisom dotyczącym produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego należących do tej samej kategorii.

101. Sąd odsyłający pyta również o to, czy takie mieszaniny powinny być traktowane jak produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, niezależnie od proporcji produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w tych mieszaninach.

102. Proporcja materiałów nie jest wymieniona w rozporządzeniu nr 1069/2009 i nie wydaje się stanowić istotnego elementu. W ten sposób niewielka ilość produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, zmieszana z odpadami innymi niż niebezpieczne, prowadzi co do zasady do zaklasyfikowania tej mieszaniny jako wchodzącej w zakres materiału kategorii 3.

103. Pytanie to odzwierciedla jednak leżącą u jego podstaw obawę, a mianowicie dotyczącą ryzyka, że stosowanie rozporządzenia nr 1069/2009 do rozpatrywanych mieszanin będzie prowadziło do obejścia rozporządzenia nr 1013/2006, stanowiącego nadużycie. Zresztą to właśnie ta obawa skłoniła rząd francuski i Komisję do zaproponowania zastosowania dodatkowych ograniczeń. W konsekwencji odniosę się do tej kwestii w następnej sekcji.

5. Ryzyko obejścia przepisów stanowiącego nadużycie

104. Trybunałowi przedstawiono wiele przykładów zachowań uznanych za nadużycie.

44 Klasyfikacja tych produktów została odtąd zmieniona na kategorię 3, uznaną za lepiej dopasowaną do zagrożenia, odpowiednio w art. 10 lit. b) ppkt (iii) i art. 10 lit. k) ppkt (iii) rozporządzenia nr 1069/2009.

45 Rząd francuski wskazał na rozprawie przed Trybunałem, że poprzez przejście do kategorii 2 mieszanka przeznaczona do przetworzenia w kompostowni lub zakładzie produkującym biogaz powinna być uprzednio przedmiotem sterylizacji ciśnieniowej, co jest szczególnie uciążliwe i kosztowne dla podmiotów gospodarczych.

105. Wspomniałem już o podniesionym przez rząd francuski ryzyku, że osady z procesów oczyszczania zmieszane z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 będą przewożone w celu rolniczego wykorzystania bez uprzedniego zawiadomienia właściwych władz państwa członkowskiego przeznaczenia i że zostaną wykorzystane w rolnictwie z naruszeniem przepisów krajowych.

106. Rząd niderlandzki wspomniał natomiast o możliwości załadunku odpadów innych niż niebezpieczne do samochodów ciężarowych, które nie zostały w wystarczającym stopniu oczyszczone po przewozie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, oraz uznania ich za mieszaninę regulowaną rozporządzeniem nr 1069/2009, z naruszeniem przepisów rozporządzenia nr 1013/2006.

107. Wreszcie prokurator wspomniał o możliwości, że przedsiębiorstwa wrzucą pudełko mleka do odpadów innych niż niebezpieczne, aby uwolnić się od bardziej rygorystycznych zasad rozporządzenia nr 1013/2006.

108. Wyraźne naruszenie przepisów państwa członkowskiego lub Unii mogłoby stanowić przestępstwo podlegające sankcjom.

109. Trudniejsza jest sytuacja, w której podmiot gospodarczy formalnie przestrzega tych przepisów.

110. Pragnę przypomnieć, że istnienie praktyki stanowiącej nadużycie zakłada połączenie elementu subiektywnego i obiektywnego [46]. Element pierwszy oznacza, że zasadniczym celem danej praktyki jest wykorzystanie korzyści wynikającej z regulacji unijnej poprzez sztuczne stworzenie wymaganych dla jej uzyskania przesłanek [47]. Element drugi wyznacza zbiór okoliczności obiektywnych, wskazując, że mimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych przez regulacje unijne zamierzony przez nie cel nie został osiągnięty [48].

111. Dodanie niewielkich ilości produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego do odpadów innych niż niebezpieczne, takich jak osady z procesów oczyszczania, mogłoby w pewnych okolicznościach stanowić nadużycie.

112. Tak byłoby w przypadku dodania kartonu mleka wyłącznie w celu obejścia stosowania rozporządzenia nr 1013/2006 i zastosowania łagodniejszej procedury rozporządzenia nr 1069/2009.

113. Natomiast jeśli produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego jest przewożony zgodnie z praktyką zawodową i przewiduje ona w szczególności, że produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, takie jak mleko w małych ilościach, mogą być dodawane do osadów z procesów oczyszczania w celu przetworzenia w zakładzie produkującym biogaz, nie można uznać tego przewozu dokonanego na podstawie rozporządzenia nr 1069/2009 za praktykę stanowiącą nadużycie.

114. Kontrola przestrzegania przepisów zawartych w rozporządzeniu nr 142/2011, w szczególności w zakresie higieny, identyfikowalności i ilości przewożonych materiałów, powinna umożliwić sprawdzenie, czy przewóz dokonany na podstawie rozporządzenia nr 1069/2009 nie stanowi nadużycia.

115. Nie jest jednak wykluczone, że zastosowanie rozporządzenia nr 1069/2009 do mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, a nawet kategorii 1 lub 2, z odpadami innymi niż niebezpieczne, nie pozwoli na zapewnienie w odpowiedni sposób poszanowania środowiska naturalnego.

46 Zobacz moją opinię w sprawie Argos Supply Trading, C-4/15, EU:C:2016:223, pkt 110.

47 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 lutego 2006 r., Halifax i in., C-255/02, EU:C:2006:121, pkt 75.

48 Zobacz w szczególności wyroki z dnia 14 grudnia 2000 r., Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 52, oraz z dnia 11 stycznia 2007 r., Vonk Dairy Products, C-279/05, EU:C:2007:18, pkt 33.

116. Nawet bowiem w przypadku produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 1 lub 2, mimo że w rozporządzeniu nr 1069/2009 wzięto pod uwagę środowisko naturalne [49], jeśli wyłącznie to rozporządzenie znajdzie zastosowanie do przewozu mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z odpadami innymi niż niebezpieczne, mogą powstać wątpliwości co do identyfikowalności tych ostatnich. Jak podniósł rząd francuski na rozprawie przed Trybunałem, wynika to z faktu, że w zgłoszeniu przewozu tych mieszanin nie muszą koniecznie być w sposób precyzyjny określone materiały inne niż produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego.

117. Ponadto pragnę zauważyć, że art. 48 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1069/2009 zezwala na poddanie przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 1 lub 2 warunkom mającym na celu ochronę zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt, lecz nie wspomniano o zagrożeniach związanych ze środowiskiem naturalnym.

118. Rozumiem zatem obawy związane ze środowiskiem, o których mowa w niniejszej sprawie, ale uważam, że nie pozwalają one Trybunałowi na interpretowanie rozporządzenia nr 1069/2009 w sposób, który zaostrza ograniczenia nałożone na podmioty gospodarcze, jak proponują rząd francuski i Komisja, w braku podstawy prawnej w tym zakresie. Ich propozycje nie mogą stanowić dopuszczalnej wykładni rozporządzenia nr 1069/2009. W przypadku, gdy można będzie wykazać rzeczywisty charakter wspomnianych zagrożeń, to do prawodawcy Unii należała będzie zmiana obowiązujących przepisów, a w szczególności rozporządzenia nr 1069/2009.

119. W świetle obecnie obowiązujących przepisów proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytanie trzecie, że rozporządzenie nr 1069/2009, rozpatrywane w świetle art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, należy interpretować w ten sposób, iż ma ono zastosowanie do mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z innymi materiałami stanowiącymi odpady inne niż niebezpieczne, niezależnie od proporcji produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

120. Przepisami mającymi zastosowanie do przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego danej kategorii, zmieszanych z odpadami innymi niż niebezpieczne, są przepisy regulujące przewóz produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego należących do tej kategorii.

V. Wnioski

121. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (sąd apelacyjny w Arnhem-Leeuwarden, Niderlandy) w następujący sposób:

1) Definicja „produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenia o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) jest niezależna od definicji „produktu ubocznego” zawartej w art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, wobec czego materiał może być produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego, nie stanowiąc produktu ubocznego w rozumieniu tej dyrektywy.

2) Artykuł 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów należy interpretować w ten sposób, że przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego objęte rozporządzeniem

49 Zobacz wyrok w sprawie ReFood, pkt 49.

nr 1069/2009 jest wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, poza przypadkami, w których rozporządzenie nr 1069/2009 wyraźnie przewiduje stosowanie rozporządzenia nr 1013/2006.

Rozpatrywane przypadki zostały wymienione w art. 41 ust. 2 lit. b), art. 43 ust. 5 lit. b) i art. 48 ust. 6 rozporządzenia nr 1069/2009. Wszystkie one dotyczą mieszanin produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z produktami niebezpiecznymi.

3) Rozporządzenie nr 1069/2009, rozpatrywane w świetle art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, należy interpretować w ten sposób, że ma ono zastosowanie do mieszaniny produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z innymi materiałami stanowiącymi odpady inne niż niebezpieczne, niezależnie od proporcji produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

Przepisami mającymi zastosowanie do przewozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego danej kategorii, zmieszanych z odpadami innymi niż niebezpieczne, są przepisy regulujące przewóz produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego należących do tej kategorii.