Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
19 päivänä maaliskuuta 2020[1]

Yhdistetyt asiat C-21/19–C-23/19

Rikosoikeudenkäynti,
jossa vastaajina ovat
XN (C-21/19),
YO (C-22/19),
P.F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),
Openbaar Ministerien
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Arnhem-Leeuwardenin muutoksenhakutuomioistuin, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Jätteiden siirto Euroopan unionissa – Direktiivi 2008/98/EY – 5 artiklan 1 kohta – Käsite ”sivutuote” – Asetuksen (EY) N:o 1013/2006 soveltamisala – 1 artiklan 3 kohdan d alakohta – Asetus (EY) N:o 1069/2009 – Käsite ”eläimistä saatavat sivutuotteet” ja käsite ”luokkaan kuuluvat ainekset” – Soveltaminen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksiin – Väärinkäyttötarkoituksessa tehdyn kiertämisen vaara

I Johdanto

1. Gerechtshof Arnhem-Leeuwardenin (Arnhem-Leeuwardenin muutoksenhakutuomioistuin, Alankomaat) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee unionin jäteitä koskevaa lainsäädäntöä ja erityisesti vaarattomiin jätteisiin sekoittuneiden eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetusta.

2. Tuomion ReFood[2], joka koski vähiten vaaralliseen luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetusta ja jossa kysymys oli siitä, sovellettiinko tähän kuljetukseen asetusta (EY) N:o 1069/2009[3] vai ankarampaa asetusta, jollainen asetus (EY) N:o 1013/2006[4] kokonaisuutena on, jälkeen unionin tuomioistuimen tarkasteltavana on taas näiden kahden asetuksen välinen vuorovaikutussuhde, mutta tällä kertaa ainesten seosten yhteydessä.

3. Käsiteltävänä oleva asia nostaa esiin tietyn määrän ongelmia, jotka liittyvät sovellettavien lakitekstien laadintaan ja näin ollen niiden tulkintaan, joita pyrin korostamaan.

1 Alkuperäinen kieli: ranska

2 Tuomio 23.5.2019, ReFood (C-634/17, jäljempänä tuomio ReFood, EU:C:2019:443).

3 Muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (sivutuoteasetus) (EUVL 2009, L 30, s. 1).

4 Jätteiden siirrosta 14.6.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2006, L 190, s. 1).

4. Ehdotan arvioinnissani, että unionin tuomioistuin katsoo tuomiota ReFood seuraten, että eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksen kuljetukseen sovelletaan asetusta N:o 1069/2009 ja erityisesti niitä säännöksiä, joita sovelletaan siihen eläimistä saatavien sivutuotteiden luokkaan, johon seoksen sisältämät eläimistä saatavat sivutuotteet kuuluvat.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

1. Jätteitä koskeva lainsäädäntö

a) Direktiivi 2008/98/EY

5. Direktiivin 2008/98/EY[5] 2 artiklan 2 kohdassa säädetään:

”Tämän direktiivin soveltamisalaan eivät myöskään kuulu, siltä osin kuin ne kuuluvat yhteisön muun lainsäädännön soveltamisalaan:

– –

b) eläimistä saatavat sivutuotteet, mukaan lukien asetuksen (EY) N:o 1774/2002[6] soveltamisalaan kuuluvat käsitellyt tuotteet, lukuun ottamatta niitä, jotka on tarkoitettu poltettaviksi, kaatopaikalle sijoitettaviksi tai käytettäviksi biokaasu- tai kompostointilaitoksissa;

– –”

6. Tämän direktiivin 5 artiklan, jonka otsikko on ”Sivutuotteet”, mukaan:

”1. Sellaisen tuotantoprosessin tuloksena syntynyttä ainetta tai esinettä, jonka ensisijaisena tavoitteena ei ole tämän aineen tai esineen valmistaminen, voidaan pitää sivutuotteena eikä 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna jätteenä ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) aineen tai esineen jatkokäyttö on varmaa;

b) ainetta tai esinettä voidaan käyttää suoraan ilman muuta kuin tavalliseksi katsottavaa teollista lisäkäsittelyä;

c) aine tai esine syntyy olennaisena osana tuotantoprosessia; ja

d) jatkokäyttö on laillista eli aine tai esine täyttää kaikki asiaankuuluvat, sen erityiseen käyttöön liittyvät tuotetta, ympäristöä ja terveydensuojelua koskevat vaatimukset eikä aiheuta haitallisia kokonaisvaikutuksia ympäristölle tai ihmisten terveydelle.

– –”

5 Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 312, s. 3).

6 Muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä 3.10.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL 2002, L 273, s. 1). Tämä asetus kumottiin ja korvattiin asetuksella N:o 1069/2009.

b) Asetus N:o 1013/2006

7. Asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa sanotaan:

”On tarpeen estää päällekkäisyys [asetuksen N:o 1774/2002] kanssa, koska se jo sisältää säännöksiä eläimistä saatavien sivutuotteiden lähetyksistä, ohjaamisesta ja siirroista (keräämisestä, kuljettamisesta, esikäsittelystä, käsittelystä, käytöstä, hyödyntämisestä tai hävittämisestä, kirjanpidosta, lähetysten mukaan liitettävistä asiakirjoista ja jäljitettävyydestä) yhteisössä, yhteisöön ja yhteisöstä.”

8. Saman asetuksen 1 artiklan 3 kohdan d alakohdassa säädetään:

”Tämän asetuksen soveltamisalaan eivät kuulu:

– –

d) siirrot, joiden osalta noudatetaan asetuksen – – N:o 1774/2002 hyväksyntävaatimuksia;

– –”

9. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 35 kohtaan sisältyy ”laittoman siirron” määritelmä, joka sisältää muun muassa siirrot, jotka toteutetaan tekemättä vaadittua ilmoitusta kaikille asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille tai ilman näiden antamaa hyväksyntää.

10. Saman asetuksen 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan:

”1. Kun hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden suunnitellusta siirrosta on tehty ilmoitus, vastaanottomaan ja lähtömaan toimivaltaiset viranomaiset voivat [– –] perustamissopimusta noudattaen esittää perusteltuja vastalauseita seuraavan yhden tai useamman syyn perusteella:

– –

c) suunniteltu siirto tai jätteen hyödyntäminen ei olisi lähtömaan jätteen hyödyntämiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön mukainen, myös silloin, kun suunniteltuun siirtoon kuuluva jäte on tarkoitettu hyödynnettäväksi laitoksessa, jonka käsittelynormit ovat tietyn jätteen osalta alhaisemmat kuin lähtömaan normit, ottaen samalla huomioon tarpeen varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta.

– –”

B Eläimistä saatavia sivutuotteita koskeva lainsäädäntö

a) Asetus N:o 1774/2002

11. Asetuksen N:o 1774/2002 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään:

”1. Tässä asetuksessa sovelletaan seuraavia määritelmiä:

a) eläimistä saatavat sivutuotteet: eläinten kokoruhot tai ruhonosat taikka 4, 5 ja 6 artiklassa tarkoitetut eläinperäiset tuotteet, joita ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi, mukaan lukien munasolut, alkiot ja siemenneste;

– –

d) luokkaan 3 kuuluva aines: 6 artiklassa tarkoitetut eläimistä saatavat sivutuotteet;

– –”

12. Tämän asetuksen 6 artiklan, jonka otsikko on ”Luokkaan 3 kuuluva aines”, mukaan ”luokkaan 3 kuuluva aines sisältää seuraavat eläimistä saatavat sivutuotteet tai tällaisia sivutuotteita sisältävän aineksen”. Ilmaisua ”tai tällaisia sivutuotteita sisältävän aineksen” käytettiin myös tämän saman asetuksen 4 ja 5 artiklassa olevien 1 ja 2 luokkaan kuuluvan aineksen määritelmissä.

b) Asetus N:o 1069/2009

13. Asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan 29 perustelukappaleessa sanotaan:

”Eläimistä saatavat sivutuotteet ja niistä johdetut tuotteet olisi riskinarvioinnin perusteella luokiteltava kolmeen luokkaan niiden ihmisten ja eläinten terveydelle aiheuttaman riskin suuruuden mukaan. – –”

14. Tämän asetuksen 1 artiklassa säädetään:

”Tällä asetuksella vahvistetaan ihmisten ja eläinten terveyttä koskevat säännöt eläimistä saataville sivutuotteille ja niistä johdetuille tuotteille tällaisten tuotteiden ihmisten ja eläinten terveydelle aiheuttamien riskien torjumiseksi ja minimoimiseksi sekä erityisesti elintarvike- ja rehuketjun turvallisuuden suojelemiseksi.”

15. Kyseisen asetuksen 3 artiklassa säädetään:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1. ”eläimistä saatavilla sivutuotteilla” kuolleiden eläinten kokonaisia ruhoja tai ruhonosia taikka muita eläinperäisiä tuotteita, joita ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi, mukaan lukien munasolut, alkiot ja siemenneste;

2. ”johdetuilla tuotteilla” tuotteita, jotka on saatu eläimistä saatavien sivutuotteiden yhdestä tai useammasta käsittelystä, muuntamisesta tai jalostusvaiheesta;

– –”

16. Asetuksen N:o 1069/2009 8, 9 ja 10 artiklassa määritellään luokkaan 1, 2 ja 3 kuuluva aines.

17. Tämän asetuksen 41 artiklan, jonka otsikko on ”Tuonti ja kauttakuljetus”, 2 kohdassa säädetään:

”Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään

– –

b) eläimistä saatavia sivutuotteita tai niistä johdettuja tuotteita, jotka ovat sekoittuneet päätöksessä 2000/532/EY[7] vaaralliseksi luetteloidun jätteen kanssa tai ovat sen saastuttamia, saa tuoda ja kautta kuljettaa ainoastaan asetuksessa [– –] N:o 1013/2006 säädetyin edellytyksin.

– –”

7 Jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3.5.2000 tehty komission päätös (EYVL 2000, L 226, s. 3).

18. Kyseisen asetuksen 43 artiklan, jonka otsikko on ”Vienti”, 5 kohdassa säädetään:

”Poiketen siitä, mitä 3 ja 4 kohdassa säädetään,

– –

b) eläimistä saatavia sivutuotteita tai niistä johdettuja tuotteita, jotka ovat sekoittuneet päätöksessä [2000/532] vaaralliseksi luetteloidun jätteen kanssa tai ovat sen saastuttamia, saa tuoda ja kauttakuljettaa ainoastaan asetuksessa [– –] N:o 1013/2006 säädetyin edellytyksin.”

19. Saman asetuksen 48 artiklan, jonka otsikko on ”Muihin jäsenvaltioihin lähettämistä koskeva valvonta”, mukaan:

”1. Jos toimija aikoo lähettää luokkaan 1 kuuluvaa ainesta, luokkaan 2 kuuluvaa ainesta tai luokkaan 1 ja luokkaan 2 kuuluvista aineksista johdettua liha-luujauhoa tai eläinrasvoja toiseen jäsenvaltioon, sen on ilmoitettava asiasta alkuperäjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle sekä määräjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Määräjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on toimijan hakemuksen mukaan tehtävä ennalta määritetyn ajan kuluessa päätös siitä,

a) kieltäytyykö se vastaanottamasta lähetystä;

b) hyväksyykö se lähetyksen ehdoitta; tai

c) ottaako se lähetyksen vastaan seuraavin ehdoin:

   i) jos johdettuja tuotteita ei ole painesteriloitu, ne on painesteriloitava; tai

   ii) eläimistä saatavien sivutuotteiden tai johdettujen tuotteiden on noudatettava kaikkia lähetystä koskevia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja ihmisten ja eläinten terveyden suojelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että eläimistä saatavia sivutuotteita ja johdettuja tuotteita käsitellään tämän asetuksen mukaisesti.

2. Hakemusten mallit 1 kohdassa tarkoitetuille toimijoille voidaan hyväksyä 52 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntelymenettelyä noudattaen.

3. Alkuperäjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on päätöksen 2004/292/EY [8] mukaisesti ilmoitettava Traces-järjestelmällä määräjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle jokaisesta määräjäsenvaltioon lähetetystä lähetyksestä, joka sisältää

a) 1 kohdassa tarkoitettuja eläimistä saatavia sivutuotteita tai johdettuja tuotteita;

b) luokkaan 3 kuuluvasta aineksesta johdettua käsiteltyä eläinvalkuaista. – –

– –

6. Poiketen siitä, mitä 1–5 kohdassa säädetään, kyseisissä kohdissa tarkoitettuja eläimistä saatavia sivutuotteita tai niistä johdettuja tuotteita, jotka ovat sekoittuneet päätöksessä [2000/532] vaaralliseksi luetteloidun jätteen kanssa tai ovat sen saastuttamia, saa lähettää muihin jäsenvaltioihin ainoastaan asetuksessa [– –] N:o 1013/2006 säädetyin edellytyksin.

8 TRACES-järjestelmän käyttöönotosta ja päätöksen 92/486/ETY muuttamisesta 30.3.2004 tehty komission päätös (EUVL 2004, L 94, s. 63)

– –”

20. Asetuksen N:o 1069/2009 54 artikla kuuluu seuraavasti:

”Kumotaan asetus [– –] N:o 1774/2002 4 päivästä maaliskuuta 2011.

Viittauksia asetukseen [– –] N:o 1774/2002 pidetään viittauksina tähän asetukseen [– –].”

C Alankomaiden oikeus

21. Wet milieubeheerin (ympäristöhallinnosta annettu laki) 10.60 §:n 2 momentissa säädetään:

”[Asetuksen N:o 1013/2006] 2 artiklan 35 kohdassa tarkoitettujen menettelyjen toteuttaminen on kiellettyä.”

22. Ympäristöhallinnosta annetun lain 1.1 §:n 6 momentissa säädetään:

”[– –] Joka tapauksessa aineita, seoksia tai esineitä, jotka ovat [direktiivin 2008/98] 5 artiklassa tarkoitettuja sivutuotteita, ei pidetä jätteenä, jos nämä sivutuotteet täyttävät edellä mainitussa artiklassa asetetut edellytykset ja mainitun [direktiivin 2008/98] artiklan nojalla säädetyssä täytäntöönpanotoimessa tai ministerimme tekemässä päätöksessä olevat tätä asiaa koskevat kriteerit.”

III Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

23. Openbaar Ministerie (syyttäjäviranomainen, Alankomaat) syyttää kolmessa rikosoikeudenkäynnissä yhtiötä P.F. Kamstra Recycling BV sekä kahta tälle yhtiölle työskentelevää luonnollista henkilöä XN ja YO (jäljempänä yhdessä Kamstra Recycling) siitä, että nämä ovat siirtäneet 10.6.2011–19.6.2012 Alankomaista Saksaan suolaliuoksen ja eläinkudosten seosta, rasvajätteen ja suolaliuoksen seosta, puhdistamolietteen ja muun (tuntemattoman) jätteen seosta, puhdistamolietteen ja (maitotuote)jätteen seosta sekä jäteveden käsittelyssä syntyvän lietteen ja proteiinitiivisteen seosta ilman asetuksen N:o 1013/2006 mukaista ennakkoilmoitusta toimivaltaisille viranomaisille tai näiden antamaa hyväksyntää.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että kyseessä olivat – vähintäänkin yhden tai kahden kyseessä olevan seoksen osalta – osittain eläimistä saatavat sivutuotteet ja osittain muut aineet, ja tällöin eläimistä saatavat sivutuotteet olivat asetuksen N:o 1069/2009 10 artiklassa tarkoitettuja luokkaan 3 kuuluvia aineksia. Seokset oli tarkoitettu käytettäväksi Saksassa sijaitsevassa biokaasun tuotantolaitoksessa. Pääasiassa kyseessä olevista siirroista ei tehty ilmoitusta toimivaltaisille viranomaisille eikä niille ollut saatu toimivaltaisten viranomaisten hyväksyntää.

25. Tämä tuomioistuin huomauttaa, että käsiteltävänä olevissa asioissa herää kysymys siitä, kuuluvatko syytteissä tarkoitetut seosten siirrot asetuksen N:o 1013/2006 vai asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan.

26. Syyttäjäviranomainen katsoo, että asetus N:o 1013/2006 tulee sovellettavaksi ja syytteissä tarkoitettuja seoksia tulee pitää jätteinä joka kerta. Syyttäjäviranomaisen mukaan kysymystä siitä, onko kyse eläimistä saatavista sivutuotteista, tulee arvioida direktiivin 2008/98 5 artiklan 1 kohdassa esitettyjen edellytysten sekä asetuksen N:o 1069/2009 3 artiklan 1 kohdassa olevan määritelmän ”eläimistä saatavat sivutuotteet” nojalla.

27. Syytetyt sitä vastoin katsovat, että asiassa tulisi soveltaa asetusta N:o 1069/2009 eikä asetusta N:o 1013/2006, sillä syytteissä mainitut seokset ovat eläimistä saatavia sivutuotteita. Nimittäin kun kyse on eläimistä saatavista sivutuotteista, asetus N:o 1069/2009 on ensisijainen asetukseen N:o 1013/2006 nähden. Tältä osin syytetyt perustelevat väitteen, jonka mukaan kyseiset seokset ovat eläimistä saatavia sivutuotteita, määritelmällä ”eläimistä saatavat sivutuotteet”, joka sisältyy vanhaan eläimistä saatavia sivutuotteita koskevaan asetukseen eli asetukseen N:o 1774/2002. Jälkimmäisen asetuksen mukaan käsite ”eläimistä saatavat sivutuotteet” pitäisi sisällään myös ”kaikki aineet/kaikki seokset, jotka sisältävät eläimistä saatavia sivutuotteita”.

28. Syytetyt esittävät, että asetuksessa N:o 1069/2009 ei selvästikään enää mainita, että aineet, jotka sisältävät eläimistä saatavia sivutuotteita, tulisi luokitella eläimistä saataviksi sivutuotteiksi. Kuitenkaan tällä viimeksi mainitulla asetuksella ei ollut tarkoitus muuttaa asetuksessa N:o 1774/2002 olevaa määritelmää ”eläimistä saatavat sivutuotteet”. Syytetyt ovat viitanneet tämän kannan tueksi asiantuntijalausuntoon päivämäärällä 10.3.2016, jonka on alkuperin tilannut rechtbank Gelderland (Gueldren ensimmäisen asteen tuomioistuin, Alankomaat). Näin ollen eläimistä saatavien sivutuotteiden seokset lukuun ottamatta eläimistä saatavien sivutuotteiden seoksia, jotka sisältävät vaarallisia jätteitä, kuuluisivat myös asetuksen N:o 1069/2009 määritelmään ”eläimistä saatavat sivutuotteet” eikä sillä olisi merkitystä, mikä on eläimistä saatavien sivutuotteiden osuus seoksessa muihin aineisiin verrattuna.

29. Rechtbank Gelderland (Gueldren ensimmäisen asteen tuomioistuin) seurasi asiantuntijalausunnossa esitettyä kantaa ja totesi syytetyt syyttömiksi seikkoihin, joista heitä syytettiin. Syyttäjäviranomainen valitti näistä vapauttavista tuomioista ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensiksi sitä, mikä on direktiivin 2008/98 5 artiklassa olevan käsitteen ”sivutuotteet” ja asetuksessa N:o 1069/2009 olevan käsitteen ”eläimistä saatavat sivutuotteet” välinen yhteys. Se kysyy erityisesti, voidaanko aineen tai aineksen, jota ei voida luokitella tässä direktiivissä tarkoitetuksi sivutuotteeksi, kuitenkin katsoa olevan tässä asetuksessa tarkoitettu ”eläimistä saatava sivutuote” ja näin ollen jäävän asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle tämän 1 artiklan 3 kohdan nojalla.

31. Seuraavaksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on tulkittava asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa, jotta voidaan määritellä se, millä tapaa tulee ymmärtää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääminen, joka liittyy ”[siirtoihin], joiden osalta noudatetaan asetuksen N:o 1069/2009 hyväksyntävaatimuksia”. Tämän tuomioistuimen mukaan tältä osin herää kysymys, koskeeko tämä ulkopuolelle jääminen eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetusta kahden jäsenvaltion välillä riippumatta luokasta, johon nämä ainekset kuuluvat, vai koskeeko se ainoastaan asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklassa tarkoitettujen ainesten eli luokkaan 1 kuuluvien ainesten, luokkaan 2 kuuluvien ainesten, tiettyjen näistä johdettujen tuotteiden ja luokkaan 3 kuuluvasta aineksesta johdetun käsitellyn eläinvalkuaisen kuljetusta.

32. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen on selvitettävä, onko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa tulkittava siten, että se koskee myös eläimistä saatavien sivutuotteiden ja muiden aineiden seosten kuljetuksia ja, jos vastaus on myöntävä, onko sillä merkitystä, mikä on eläimistä saatavien sivutuotteiden osuus seoksessa muihin aineisiin verrattuna.

33. Tämän tuomioistuimen mukaan tältä osin on syytä määrittää, onko asetuksessa N:o 1069/2009 olevalla määritelmällä ”eläimistä saatavat sivutuotteet” ollut tarkoitus muuttaa asiasisältöä asetuksessa N:o 1774/2002 olevaan määritelmään nähden siten, että jos eläimistä saatavien sivutuotteiden määrään sekoittuu jokin määrä aineita, sitä ei enää voida luokitella ”eläimistä saatavaksi sivutuotteeksi” riippumatta siitä, mikä on näiden määrien osuuksien välinen suhde, minkä seurauksena tällaisen seoksen siirto kuuluu asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan.

34. Näissä olosuhteissa Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Arnhem-Leeuwardenin muutoksenhakutuomioistuin, Alankomaat) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko niin, että aine tai aines, joka ei ole direktiivissä 2008/98 tarkoitettu sivutuote, ei määritelmän mukaan ole myöskään asetuksessa N:o 1069/2009 tarkoitettu eläimistä saatava sivutuote, jolloin tämä aine tai aines ei jää asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan nojalla? Vai eikö ole poissuljettua, että aine tai aines kuuluu asetuksessa N:o 1069/2009 tarkoitettuun määritelmään ”eläimistä saatavat sivutuotteet”, vaikkei se täytä direktiivin 2008/98 5 artiklan 1 kohdan edellytyksiä, jolloin tämä aine tai aines ei yksiselitteisesti kuulu asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan?

2) Miten asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu siirto, johon sovelletaan asetuksen N:o 1774/2002 (josta on tullut asetus N:o 1069/2009) hyväksyntävaatimuksia, tulee ymmärtää: tarkoitetaanko sillä eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetusta (jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon) riippumatta siitä, mihin luokkaan kyseinen aines kuuluu? Vai tarkoitetaanko sillä asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklassa (entinen asetuksen N:o 1774/2002 8 artikla) tarkoitettujen ainesten, eli ainoastaan tässä säännöksessä tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden tai johdettujen tuotteiden eli luokkaan 1 kuuluvan aineksen, luokkaan 2 kuuluvan aineksen ja tiettyjen niistä johdettujen tuotteiden, mukaan lukien luokkaan 3 kuuluvasta aineksesta johdetun käsitellyn eläinvalkuaisen, kuljetusta?

3) Jos asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ja d alakohdassa tarkoitetun siirto, johon sovelletaan asetuksen N:o 1774/2002 (josta on tullut asetus N:o 1069/2009) hyväksyntävaatimuksia, tulee ymmärtää niin, että sillä tarkoitetaan eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetusta (jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon) riippumatta siitä, mihin luokkaan kyseiset ainekset kuuluvat, onko asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan ensimmäistä virkettä ja d alakohtaa näin ollen tulkittava siten, että se koskee myös eläimistä saatavien sivutuotteiden ja muiden aineiden seosten siirtoja, ja jos vastaus on myöntävä, onko sillä merkitystä, mikä on eläimistä saatavien sivutuotteiden osuus seoksessa muihin aineisiin verrattuna? Vai lakkaako eläimistä saatava sivutuote olemasta asetuksessa N:o 1069/2009 tarkoitettu eläimistä saatava sivutuote ja tuleeko siitä asetuksessa N:o 1013/2006 tarkoitettua jätettä sen seurauksena, että siitä tehdään seos jonkin toisen aineen kanssa?”

35. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 19.12.2018, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 15.1.2019. Kirjallisia huomioita esittivät Kamstra Recycling, syyttäjäviranomainen, Alankomaiden hallitus, Ranskan hallitus, Itävallan hallitus ja Euroopan komissio. Samat osapuolet ja asianosaiset syyttäjäviranomaista ja Itävallan hallitusta lukuun ottamatta olivat edustettuina istunnossa, joka pidettiin 4.12.2019.

IV Arviointi

36. Käsittelen perätysten kutakin näistä kolmesta kysymyksestä ja korostan, että toinen kysymys on olennaisilta osin sama kuin kysymys, johon unionin tuomioistuin on vastannut tuomiossa ReFood, mutta johon annettua vastausta ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei kuitenkaan ollut hallussaan, koska unionin tuomioistuimen tuomio annettiin vasta ennakkoratkaisupyynnön lähettämisen jälkeen.

A Ensimmäinen kysymys

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti sitä, tuleeko asetuksen N:o 1069/2009 3 artiklan 1 kohdan mukaista määritelmää ”eläimistä saatavat sivutuotteet” lukea yhdessä direktiivin 2008/98 5 artiklassa olevan määritelmän ”sivutuote” kanssa, jolloin määritelmään ”eläimistä saatavat sivutuotteet” sisältyy ainoastaan aines, jota pidetään myös tässä direktiivissä tarkoitettuna ”sivutuotteena”.

38. Näiden kahden käsitteen arviointi osoittaa, etteivät ne ole kytköksissä toisiinsa.

39. Ensiksi näissä kahdessa määritelmässä ei ole minkäänlaista päällekkäisyyttä eikä kummassakaan viitata toiseen. Direktiivin 2008/98 5 artiklassa tarkoitettu ”sivutuote” on tuotantoprosessin tuloksena syntynyt aine tai esine, joka täyttää tietyn määrän edellytyksiä [9]. ”Eläimistä saatavat sivutuotteet” on määritelty asetuksen N:o 1069/2009 3 artiklan 1 kohdassa itsenäisesti siten, että niillä tarkoitetaan kuolleiden eläinten kokonaisia ruhoja tai ruhonosia taikka muita eläinperäisiä tuotteita, joita ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi, mukaan lukien munasolut, alkiot ja siemenneste.

40. Toiseksi direktiivin 2008/98 5 artiklassa tarkoitettu käsite ”sivutuote” määritellään asettamalla se vastakkain tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”jäte” kanssa. Tässä 5 artiklassa säädetään nimittäin nimenomaisesti, että ”sivutuote” ei ole jätettä. Sitä vastoin asetuksen N:o 1069/2009 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ”eläimistä saatavat sivutuotteet” voivat olla direktiivin 2008/98 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”jätettä”, kuten käy ilmi myös asetuksen N:o 1069/2009 12, 13 ja 14 artiklasta. Näin ollen aine tai aines voi olla ”eläimistä saatava sivutuote” ja vastata määritelmää ”jäte” ilman, että se on direktiivissä 2008/98 tarkoitettu ”sivutuote”.

41. Kolmanneksi, kuten komission esittää, direktiivin 2008/98 5 artiklassa tarkoitettuna ”sivutuotteena” voidaan pitää vain ainetta tai esinettä, jonka jatkokäyttö on varmaa ilman muuta kuin tavalliseksi katsottavaa teollista lisäkäsittelyä. Tämä estää sen, että ”sivutuotetta” voitaisiin muuntaa esimerkiksi steriloimalla, kun taas tällainen muuntaminen on nimenomaisesti otettu huomioon ”eläimistä saatavien sivutuotteiden” kohdalla [10].

42. Neljänneksi direktiivissä 2008/98 ilmaistaan nimenomaisesti [11], että sitä ei sovelleta asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan kuuluviin eläimistä saataviin sivutuotteisiin [12] lukuun ottamatta niitä, jotka on tarkoitettu poltettaviksi, kaatopaikalle sijoitettaviksi tai käytettäviksi biokaasu- tai kompostointilaitoksissa. Näissä kolmessa tilanteessa direktiiviä 2008/98 sovelletaan ”elämistä saataviin sivutuotteisiin” ilman viittausta tämän direktiivin 5 artiklan mukaiseen ”sivutuotteen” käsitteeseen.

43. Tästä seuraa, että aine tai aines, joka ei ole direktiivissä 2008/98 tarkoitettu ”sivutuote” voi kuitenkin olla asetuksessa N:o 1069/2009 tarkoitettu ”eläimistä saatava sivutuote”.

44. Korostan, että tämä tulkinta on yhteensopiva asetuksen N:o 1069/2009 tavoitteen kanssa, joka on vahvistaa eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetusta koskeva kattava kehys [13].

9 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

10 Ks. muun muassa asetuksen N:o 1069/2009 2 artiklan g alakohdan iii alakohta, 3 artiklan 19 kohta, 12 artiklan a alakohdan ii alakohta, 13 artiklan d alakohta, 14 artiklan k alakohta ja 24 artiklan a alakohta.

11 Ks. direktiivin 2008/98 2 artiklan 2 kohdan b alakohta.

12 Direktiivissä 2008/98 viitataan asetukseen N:o 1774/2002, mutta asetuksen N:o 1069/2009 54 artiklan mukaan asetukseen N:o 1774/2002 tehtäviä viittauksia tulee pitää viittauksina asetukseen N:o 1069/2009.

13 Ks. tuomio ReFood, 56 kohta; ks. myös direktiivin 2008/98 2 artiklan 2 kohta.

45. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen siten, että asetuksen N:o 1069/2009 3 artiklan 1 kohdan mukainen määritelmä ”eläimistä saatavat sivutuotteet” on riippumaton direktiivin 2008/98 5 artiklassa olevasta määritelmästä ”sivutuote”, mistä seuraa, että aines voi olla ”eläimistä saatava sivutuote” ilman, että se on tässä direktiivissä tarkoitettu ”sivutuote”.

B Toinen kysymys

46. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti sitä, kuinka asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa tulee tulkita. Tämä tuomioistuin haluaa näin selvittää, jäävätkö kaikki eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetukset asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle riippumatta siitä, mihin luokkaan ne kuuluvat, vai jääkö ainoastaan osa näistä kuljetuksista tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ennakkoratkaisupyyntö asiassa ReFood, jossa annoin ratkaisuehdotukseni[14] ja jossa annettiin samanniminen tuomio, koski nimenomaan tätä kysymystä. Kuten olen esittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa, tuomio annettiin sen jälkeen, kun nyt käsiteltävänä oleva asia oli saatettu unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

47. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin palauttaa mieliin sen, mitä lausutaan tuomion ReFood 62 kohdassa eli että asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan kuuluvat eläimistä saatavien sivutuotteiden siirrot jäävät asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle, ellei asetuksessa N:o 1069/2009 säädetä nimenomaisesti asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisesta.

48. Kyseiset soveltamistilanteet ovat asetuksen N:o 1069/2009 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, 43 artiklan 5 kohdan b alakohdassa ja 48 artiklan 6 kohdassa. Kaikki niistä koskevat eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarallisten aineiden seoksia.

C Kolmas kysymys

49. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kolmannella kysymyksellään selvittää, kuinka tulee käsitellä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten seosten, joissa on eläimistä saatavia sivutuotteita[15] ja muita aineita, jotka tässä tapauksessa ovat vaarattomia jätteitä, kuljetusta. Se kysyy pääasiallisesti, tuleeko asetusta N:o 1069/2009, kun sitä luetaan asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan valossa, tulkita siten, että sitä sovelletaan eläimistä saatavien sivutuotteiden ja muiden aineiden, jotka ovat vaarattomia jätteitä, seokseen riippumatta siitä, mikä on eläimistä saatavien sivutuotteiden osuus tässä seoksessa.

50. Vastaus nostaa esiin ongelmia, kuten käy ilmi unionin tuomioistuimelle kirjallisen käsittelyn sekä suullisen käsittelyn aikana toimitetuista erilaisista huomautuksista.

51. Nämä ongelmat liittyvät siihen, ettei asetuksessa N:o 1069/2009 nimenomaisesti käsitellä kysymystä eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksista, että tässä asetuksessa oleva eläimistä saatavien sivutuotteiden määritelmä herättää kysymyksiä asetuksen soveltamisesta näihin seoksiin ja että vaarattomien jätteiden osalta suhde asetukseen N:o 1013/2006 on epäselvä.

14 Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

15 Käytän jäljempänä ilmaisua ”eläimistä saatavat sivutuotteet” siten, että se kattaa sekä asetuksen N:o 1069/2009 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ”eläimistä saatavat sivutuotteet” että tämän asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ”johdetut tuotteet”.

52. Kysymys esitetään seuraavassa kontekstissa. Yritys on kuljettanut Alankomaista muun muassa puhdistamolietettä [16], joka on nyt käsiteltävänä asiassa vaaraton jäte, ja sen kanssa sekoittuneita luokkaan 3 kuuluvia eläimistä saatavia sivutuotteita tarkoituksena muuntaa ne Saksassa sijaitsevassa biokaasulaitoksessa. Riippuen siitä, pidetäänkö tätä seosta eläimistä saatavana sivutuotteena vai jätteenä vaiko molempina, sen kuljetuksessa tulee noudattaa joko asetusta N:o 1069/2009 tai asetusta N:o 1013/2006 tai kumpaakin näistä asetuksista.

53. Käytännön vaikutukset ovat merkittäviä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja syyttäjäviranomaisen kirjallisista huomautuksista käy ilmi, että sellaisenaan ja näin ollen eläimistä saataviin sivutuotteisiin liittymättömänä tarkasteltuna kyseistä puhdistamolietettä pidettäisiin ”jätteenä” ja sen kuljetuksessa tulisi noudattaa asetuksen N:o 1013/2006 mukaista ennakkoilmoitusta ja -hyväksyntää koskevaa menettelyä. Jos puhdistamolietettä, kun se on sekoittunut luokkaan 3 kuuluvan eläimistä saatavan sivutuotteen kanssa, pidetään tähän luokkaan kuuluvana eläimistä saatavana sivutuotteena ja siihen sovelletaan vain asetusta N:o 1069/2009, sen kuljetukseen tarvitaan ainoastaan kaupallinen asiakirja, jossa täsmennetään kyseessä olevien ainesten luonne, ja tarvittaessa hygieniatodistus [17] eikä ilmoitus- ja hyväksyntämenettelyä tarvita. Menettely on siis huomattavasti kuormittavampi, jos asetus N:o 1013/2006 tulee sovellettavaksi [18].

54. Esitettyyn kysymykseen vastaaminen edellyttää, että asetusta N:o 1069/2009 tulkitaan tuomion ReFood valossa, ja otetaan huomioon sen sanamuoto, sen tavoite ja sen sääntelyjärjestelmä.

1. Tuomiosta ReFood saatavat opetukset

55. Tämän tuomion taustalla ollut asia koski asetuksen N:o 1069/2009 10 artiklan p kohdan mukaisten luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden eli ruokajätteen kuljetusta yhdestä jäsenvaltiosta toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan biokaasulaitokseen käsittelyä varten. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrki selvittämään, sovellettiinko tähän kuljetukseen asetusta N:o 1013/2006 ja tuliko tästä syystä noudattaa – kyseisten jätteiden luonteen huomioon ottaen – etukäteistä ilmoitus- ja hyväksyntämenettelyä vai asetusta N:o 1069/2009 ja keveämpää menettelyä. Otettuaan huomioon sen, että vastaus riippui asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan tulkinnasta, se esitti unionin tuomioistuimelle tätä asiaa koskevan kysymyksen.

56. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 47 kohdassa on palautettu mieliin, unionin tuomioistuin katsoi, että asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan eläimistä saatavien sivutuotteiden siirrot, jotka kuuluvat asetuksen N:o 1069/2009 alaan, jäävät tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, *ellei* jälkimmäisessä asetuksessa säädetä nimenomaisesti asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisesta [19]. Se katsoi, että näin on eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarallisten jätteiden seosten, jotka nimenomaisesti mainitaan asetuksessa N:o 1069/2009 asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan kuuluvina, kohdalla [20]. Se korosti, että sitä vastoin luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetus ei kuulu asetuksessa N:o 1069/2009 nimenomaisesti mainittuihin soveltamistilanteisiin eikä näin ollen asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan [21].

16 Muut aineet, joita on kuljetettu eläimistä saatavien sivutuotteiden kanssa, mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohdassa, mutta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja huomautuksia esittäneet osapuolet ovat keskittyneet puhdistamolietteeseen. Tältä osin korostan, että suolaliuos on pääosin suolapitoista vettä ja että seoksista tämän aineen kanssa ei ole tehty huomautuksia. Jätevedet ovat taas puhdistamolietteen pohjana.

17 Ks. asetuksen N:o 1069/2009 21 artiklan 2 kohta.

18 Ks. tuomio ReFood, 39 kohta.

19 Korostus tässä. Ks. tuomio ReFood, 55, 56 ja 62 kohta.

20 Ks. tuomio ReFood, 53 ja 54 kohta.

21 Ks. tuomio ReFood, 55 kohta.

57. Onko tämän tuomion perusteella pääteltävä, että koska näissä soveltamistilanteissa ei viitata nimenomaisesti eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksiin, ne eivät kuulu asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan vaan asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan?

58. Tämä on Kamstra Recyclingin, Alankomaiden hallituksen ja komission kanta. Kaksi ensimmäistä arvioivat, että kun luokkaan 3 kuuluviin eläimistä saataviin sivutuotteisiin sekoittuu vaaratonta jätettä, seos kuuluu samaan luokkaan. Komissio katsoo, että tällaisen seoksen kuljetusta tulee kohdella luokkaan 2 kuuluvana. Ranskan hallitus arvioi osaltaan, että tällaisen seoksen siirtoon sovelletaan asetusta N:o 1069/2009 sen sisältämien eläimistä saatavien sivutuotteiden osalta ja asetusta N:o 1013/2006 siihen kuuluvien muiden aineiden, jotka ovat vaarattomia jätteitä, osalta [22].

59. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, on olemassa epäilys, sillä määritelmässä ”eläimistä saatavat sivutuotteet” ja määritelmässä eläimistä saatavien sivutuotteiden ”luokka” tapahtui muutos, kun asetus N:o 1774/2002 kumottiin ja korvattiin asetuksella N:o 1069/2009. Jälkimmäisen määritelmät eivät enää selkeästi kata tällaisia seoksia [23].

60. Arvioin, että tuomio ReFood, jossa unionin tuomioistuin on tarkastellut yksityiskohtaisesti asetusta N:o 1069/2009 asetuksen N:o 1013/2006 ja direktiivin 2008/98 valossa, tarjoaa välineet siihen, että tämän ratkaisuehdotuksen 57 kohdassa esiin nostettuun kysymykseen vastataan myöntävästi.

61. Koska unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ollut tilaisuutta käsitellä eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten ongelmaa tämän tuomion puitteissa, sitä on syytä tutkia aloittaen asetuksen N:o 1069/2009 sanamuodon herättämien epäilysten tarkastelulla.

2. Määritelmän ”eläimistä saatavat sivutuotteet” ja määritelmän ”luokat” herättämät epäilykset

62. Eläimistä saatavat sivutuotteet on määritelty asetuksen N:o 1069/2009 3 artiklan 1 kohdassa siten, että niillä tarkoitetaan kuolleiden eläinten kokonaisia ruhoja tai ruhonosia taikka muita eläinperäisiä tuotteita, joita ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi, mukaan lukien munasolut, alkiot ja siemenneste.

63. Asetuksessa N:o 1774/2002 oleva käsite ”eläimistä saatavat sivutuotteet”, vaikka onkin lähellä tätä määritelmää, eroaa siitä sikäli, että siinä viitattiin tämän asetuksen 4, 5 ja 6 artiklaan, joissa määritetään kolme eläimistä saatavien sivutuotteiden luokkaa [24]. Näihin määritelmiin sisältyi jokaisen luokan osalta sekä nimenomaisesti tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden luettelo että *”kaikki tällaisiin sivutuotteisiin sisältyvä aines”* [25].

64. Kun asetusta N:o 1774/2002 sovellettiin, oli siis mahdollista eikä myöskään ole riidanalaista, että puhdistamolietteen kaltaisia vaarattomia jätteitä, jotka olivat sekoittuneet eläimistä saataviin sivutuotteisiin, pidettiin eläimistä saatavina sivutuotteina siltä osin kuin ne kuuluivat ”tällaisia sivutuotteita sisältävä[ä]n ainekse[e]n”.

65. Asetuksen N:o 1069/2009 8, 9 ja 10 artiklaan, joissa kerrataan ja muotoillaan uudelleen nämä kolme ainesten luokkaa, sisältyvät myös samankaltaiset nimenomaisesti tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden luettelot mutta ei enää ilmaisua ”tällaisia sivutuotteita sisältävä aines”.

22 Itävallan hallitus sekä syyttäjäviranomainen ovat esittäneet huomautuksia ainoastaan käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja näin ollen niillä ei ollut käytössään tuomiota ReFood. Itävallan hallitus katsoo, että eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten siirto kuuluu asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan. Syyttäjäviranomainen arvioi Ranskan hallituksen tapaan ja vastoin Alankomaiden hallituksen kantaa, että tällaisten seosten siirtoihin sovelletaan rinnakkain asetusta N:o 1013/2006 ja asetusta N:o 1069/2009.

23 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 ja 15 kohta.

24 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

25 Korostus tässä. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

66. Määritelmään eläimistä saatavien sivutuotteiden ”luokat” tehdyn muutoksen seurauksena herää kysymys, pidetäänkö tällaisia seoksia yhä eläimistä saatavina sivutuotteina vai onko lainsäätäjä halunnut jättää tällaisten sivutuotteiden ja muiden aineiden seokset asetuksen N:o 1069/2009 ulkopuolelle.

67. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, asetuksen sananmuodon mukainen tulkinta, joka perustuu yksinomaan näihin määritelmiin, johtaa siihen, että eläimistä saatavien sivutuotteiden ja muiden aineiden seokset jätetään tämän jälkimmäisen soveltamisalan ulkopuolelle, mutta asetuksen muiden, erityisesti eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarallisten jätteiden seoksia koskevien säännösten ja näiden syntyhistorian huomioiminen voisivat estää tällaisen päätelmän tekemisen.

68. Näin ollen seuraavassa osiossa on syytä viitata näihin muihin säännöksiin, joita tutkittiin tuomiossa ReFood, sekä asetuksen N:o 1069/2009 syntyhistoriaan.

3. Eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarallisten jätteiden seoksia koskevat säännökset

69. Eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarallisten jätteiden seoksista säädetään asetuksen N:o 1069/2009 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, 43 artiklan 5 kohdan b alakohdassa ja 48 artiklan 6 kohdassa. Kun niitä luetaan asetuksen esitöiden valossa, näiden määräysten perusteella voidaan päätellä lainsäätäjän kanta näiden sivutuotteiden ja *vaarattomien* jätteiden seosten kuljetukseen.

70. Kuten unionin tuomioistuin on katsonut tuomion ReFood 53 ja 54 kohdassa, näissä säännöksissä säädetään poikkeuksesta asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan määräämällä, että näiden sivutuotteiden ja vaarallisten jätteiden kuljetuksiin sovelletaan asetusta N:o 1013/2006.

71. Tämän tuomion 55 kohdassa tehtiin a contrario -päätelmä, jonka mukaan eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtoon ei sovelleta asetusta N:o 1013/2006 muissa kuin näissä säännöksissä nimenomaisesti tarkoitetuissa soveltamistilanteissa.

72. Asetuksen N:o 1069/2009 esitöiden valossa on syytä katsoa, että tätä päätelmää voidaan soveltaa eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten siirtoihin, sillä näitä seoksia ei nimenomaisesti mainita näissä samoissa säännöksissä.

73. Kuten asetuksen esitöistä nimittäin käy ilmi[26], Euroopan parlamentille annettiin ehdotus asetuksen N:o 1069/2009 41, 43 ja 48 artiklassa säädettävien poikkeusten laajuuden muuttamisesta. Ehdotetut muutokset[27] koskivat sitä, että eläimistä saatavien sivutuotteiden ja *kaikkien* vaarallisten tai vaarattomien jätteiden seokset tuotaisiin unioniin, vietäisiin sen ulkopuolelle, kuljetettaisiin sen kautta tai lähetettäisiin jäsenvaltiosta toiseen ainoastaan asetuksen N:o 1013/2006 mukaisesti.

74. On syytä katsoa, että hylätessään nämä muutokset parlamentti ja näin ollen lainsäätäjä[28] on tarkastellut kysymystä siitä, mikä on eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten siirtoihin sovellettava sääntely, ja että se on tarkoituksellisesti jättänyt niiden siirrot asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle.

26 2.3.2009 annettu Euroopan parlamentin mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä (sivutuoteasetus) (A6-0087/2009).

27 Ks. 111, 113 ja 114 muutos.

28 Parlamentti hylkäsi nämä muutokset ensimmäisessä ja ainoassa käsittelyssä. Parlamentin tämän käsittelyn päätteeksi hyväksymä teksti vastaa parlamentin ja neuvoston antamaa lopullista säännöstä eli asetusta N:o 1069/2009.

75. Lisäisin, että tehdessään näin lainsäätäjä ei ole jättänyt näitä seoksia asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalan ulkopuolelle vaan ainoastaan poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tästä seuraa, että tämä asetus kattaa seokset sekä *vaarallisten* jätteiden että *vaarattomien* jätteiden kanssa, mutta ainoastaan ensimmäisten siirtoihin sovelletaan asetusta N:o 1013/2006.

76. Korostan, että mikään asetuksen esitöissä ei viittaa siihen, että muuttaessaan määritelmää ”eläimistä saatavat sivutuotteet” ja määritelmää eläimistä saatavien sivutuotteiden ”luokat”, lainsäätäjä olisi tarkoittanut muuttaa asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaa näiden vaarattomien jätteiden seosten osalta. Komission alkuperäisessä ehdotuksessa, jota parlamentti ja neuvosto käsittelivät edelleen, käytettiin samankaltaisia määritelmiä kuin ne, jotka sisältyivät asetukseen N:o 1774/2002, ja ”luokkiin” sisältyi myös ilmaisu ”tällaisia sivutuotteita sisältävän aineksen”. 2.3.2009 annettu mietintö, jota parlamentti käsitteli[29], sisälsi vielä olennaisilta osin nämä samat määritelmät. Niitä oli muutettu vasta parlamentin kannassa, joka vahvistettiin ensimmäisessä käsittelyssä seuraavan vuoden huhtikuussa ja jota asetuksen N:o 1069/2009 lopullinen versio vastaa, ilman, että tätä määritelmien muutosta olisi millään tapaa selitetty.

77. Vaikuttaa siis siltä, että määritelmään eläimistä saatavat sivutuotteet ja määritelmään elämistä saatavien sivutuotteiden luokat tehdyillä muutoksilla ei ole ollut vaikutusta kysymykseen asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisesta eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksiin.

78. Asetuksen N:o 1069/2009 lopullinen muoto ja sen säännösten rakenne tukevat myös tätä arviointia.

79. Asetuksen N:o 1069/2009 *tavoitteiden* osalta palautan mieliin ensiksi, että asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan 5 ja 6 perustelukappaleesta käy ilmi, että lainsäätäjä pyrki luomaan eläimistä saatavia sivutuotteita – erityisesti niiden kuljetusta – koskevan johdonmukaisen ja kattavan terveyssääntöjen kehyksen, joka on oikeassa suhteessa terveydelle aiheutuvaan riskiin ja jossa otetaan huomioon ympäristölle aiheutuvat riskit[30]. Asetus N:o 1069/2009 on siis asetukseen N:o 1013/2006 verrattuna erityissäännös tai lex specialis, joka kattaa kaiken eläimistä saatavien sivutuotteiden käsittelyn.

80. Toiseksi, kuten käy ilmi asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ja direktiivin 2008/98 2 artiklan 2 kohdan b alakohdasta, lainsäätäjä on pyrkinyt välttämään asetuksen N:o 1069/2009 ja asetuksen N:o 1013/2006 välisiä päällekkäisyyksiä ja tästä seuraavia tarpeettomia toistoja sekä pääsääntöisesti jättämään eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetuksen jätteitä koskevan lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle[31].

81. Unionin tuomioistuin kertasi nämä keskeiset tekijät arvioinnissaan ja katsoi tuomion ReFood 56 kohdassa, että lainsäätäjän tarkoituksena oli asetuksella N:o 1069/2009 ”vahvistaa eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetukseen sovellettavat säännöt kattavaksi kehykseksi ja jättää sen soveltamisalaan kuuluvien, eläimistä saatavien sivutuotteiden siirto nimenomaisia poikkeuksia lukuun ottamatta asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle”. Toisin sanottuna lainsäätäjä on tarkoittanut, että asetus N:o 1069/2009 kattaa kaikki eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetukset mukaan luettuna seokset jätteiden kanssa, ja että eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarallisten jätteiden seosten kuljetuksissa noudatetaan asetuksen N:o 1013/2006 erityismenettelyä.

82. Asetuksen N:o 1069/2009 *syntyhistoria* tukee myös tätä tulkintaa. Lainsäätäjä on pyrkinyt säätämällä kaikkia eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetuksia koskevat säännöt lähtien vähiten vaarallisesta luokasta 3 kulkien luokkaan 2 ja 1 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden kautta aina vaarallisten jätteiden kanssa tehtäviin seoksiin saakka kattamaan kaikki eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetuksiin liittyvät tilanteet, joihin näin ollen sisältyvät myös seokset vaarattomien jätteiden kanssa.

29 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 26 alaviite.

30 Ks. tuomio ReFood, 49 kohta.

31 Ks. tuomio ReFood, 44, 46 ja 47 kohta.

83. Sitä, että nämä jälkimmäiset on huomioitu asetuksessa N:o 1069/2009, tukee myös täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 142/2011 [32]. Asetukseen N:o 142/2011 nimittäin sisältyy kuljettajien täytettäväksi tarkoitettu kaupallisen asiakirjan malli, joka on sen liitteen VIII 3 luvussa ja jossa mainitaan nimenomaisesti sen soveltamisalaan kuuluvien tavaroiden joukossa eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seokset [33].

84. Näin ollen huolimatta epävarmuuksista, joita määritelmässä eläimistä saatavat sivutuotteet ja määritelmässä eläimistä saatavien sivutuotteiden luokat tapahtuneet muutokset ovat aiheuttaneet, asetuksessa N:o 1069/2009 säädettyjen sääntöjen kokonaisuudesta johtuu, että tämän asetus koskee – samoin kuin sitä edeltänyt asetus N:o 1774/2002 – kaikkien eläimistä saatavien sivutuotteiden, joita ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi, kuljetuksia mukaan luettuna näiden ainesten ja vaarattomien jätteiden seokset, ja että näitä seoksia tulee pitää eläimistä saatavina sivutuotteina kuten aiemminkin.

85. Arvioinnin tässä vaiheessa on täsmennettävä seurauksia, jotka aiheutuvat asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisesta eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksiin.

4. Asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisesta aiheutuvat seuraukset

86. Mielestäni asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisesta seuraa, että eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten kuljetuksessa tulee noudattaa sääntöjä, joita sovelletaan siihen luokkaan, johon kyseessä olevat eläimistä saatavat sivutuotteet kuuluvat. Näin ollen, kun kyseessä ovat nyt käsiteltävänä olevan asian tapaan luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seokset, sovelletaan sääntöjä, joita sovelletaan tähän luokkaan kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetukseen.

87. Tämä seuraus johtuu asetuksen N:o 1069/2009 sanamuodosta. Tässä asetuksessa säädetään siis säännöistä, joita sovelletaan kaikkiin eläimistä saataviin sivutuotteisiin riippumatta luokasta, johon ne kuuluvat [34], ja säännöistä, joita sovelletaan eläimistä saataviin sivutuotteisiin nimenomaan niiden luokan perusteella [35].

88. Näin ollen en jaa Ranskan hallituksen näkemystä, jonka mukaan näiden seosten kuljetukseen sovelletaan rinnakkain asetusta N:o 1069/2009 ja asetusta N:o 1013/2006, enkä komission näkemystä, jonka mukaan tässä kuljetuksessa noudatettaisiin sääntöjä, joita sovelletaan luokkaan 2 kuuluviin eläimistä saataviin sivutuotteisiin. Jäljempänä esittämistäni syistä arvioin, että Ranskan hallituksen ja komission ehdottamista tulkinnoista seuraisi taloudellisten toimijoiden taakan kasvattaminen vastoin asetuksessa N:o 1069/2009 tarkoitettua.

32 Muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1069/2009 täytäntöönpanosta sekä neuvoston direktiivin 97/78/EY täytäntöönpanosta tiettyjen näytteiden ja tuotteiden osalta, jotka vapautetaan kyseisen direktiivin mukaisista eläinlääkärintarkastuksista rajatarkastusasemilla, 25.2.2011 annettu komission asetus (EUVL 2011, L 54, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 10.7.2019 annetulla komission toimeenpanoasetuksella (EU) 2019/1177 (EUVL 2019, L 185, s. 26) (jäljempänä asetus N:o 142/2011).

33 Kuljetettujen tavaroiden luonnetta koskevaan kohtaan liittyvissä huomautuksissa viitataan itse asiassa luetteloon tavaroista, joihin tällaiset seokset kuuluvat, joista tulee antaa seuraavat tiedot: ”vaarattomien jätteiden kanssa sekoittuneiden [eläimistä saatavien sivutuotteiden tai johdettujen tuotteiden luonne] [koodi EURAL]”.

34 Ks. esimerkiksi asetuksen N:o 1069/2009 21 artikla, joka koskee keräämistä, kuljetusta ja jäljitettävyyttä.

35 Ks. esimerkiksi asetuksen N:o 1069/2009 12–14 artikla, jotka koskevat ainesten hävittämistä ja käyttöä, siten, että 12 artiklassa käsitellään luokkaan 1 kuuluvia aineksia, 13 artiklassa luokkaan 2 kuuluvia aineksia ja 14 artiklassa luokkaan 3 kuuluvia aineksia; tämän asetuksen 48 artikla, jota sovelletaan unionissa tapahtuviin luokkaan 1 kuuluvan aineksen, luokkaan 2 kuuluvaa aineksen tai tiettyjen näistä aineksista johdettujen tuotteiden ja vaarallisten jätteiden kanssa tehtyjen seosten tai luokkaan 3 kuuluvasta aineksesta johdetun käsitellyn eläinvalkuaisen lähetyksiin.

a) Kahden asetuksen soveltaminen rinnakkain

89. Ranskan hallitus esittää, että sen mukaan eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksiin sovelletaan rinnakkain näitä kahta asetusta. Tämä hallitus on huomauttanut, että jos vain asetus N:o 1069/2009 tulisi sovellettavaksi, Ranska ei voisi esittää vastalauseita sen alueelle suuntautuvaa eläimistä saataviin sivutuotteisiin sekoittuneen puhdistamolietteen siirtoa, joka on lähtöisin muista jäsenvaltioista ja tarkoitettu lannoitekäyttöön, vastaan, kuten se voisi tehdä asetuksen N:o 1013/2006 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla [36]. Kyseinen hallitus on myös huomauttanut, että vaarana on, että puhdistamolietteen ja ruokajätteen seos kuljetettaisiin Ranskaan tätä tarkoitusta varten noudattamatta kansallista lainsäädäntöä, jossa asetetaan tätä alaa koskevat tiukat säännöt. Ilman asetuksen N:o 1013/2006 mukaista tätä kuljetusta koskevaa ilmoitusta vastaanottomaan toimivaltaiset viranomaiset eivät olisi tietoisia tästä kuljetuksesta eivätkä voisi asettaa sille ehtoja taikka kieltää sen lähetystä.

90. Arvioin kuitenkin, ettei eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksiin ole mahdollista soveltaa rinnakkain kahta asetusta. Ensiksi se tekisi vaarallisten jätteiden seoksia koskevan poikkeuksen merkityksettömäksi, sillä kuten edellä on esitetty, tästä poikkeuksesta seuraa, kun se luetaan syntyhistoriansa valossa, että *ainoastaan* näiden jälkimmäisten kuljetukseen sovelletaan asetusta N:o 1013/2006 ja että seokset vaarattomien jätteiden kanssa eivät kuulu sen alaan. Toiseksi, vaikka Ranskan hallituksen esittämä huoli on todellinen, sillä ei voida perustella kahden asetuksen soveltamista rinnakkain silloin, kun tällainen soveltaminen ei saa tukea näistä teksteistä, ja kyseinen kuljetus ei kuulu asetuksen N:o 1013/2006 soveltamistilanteisiin, joista nimenomaisesti säädetään asetuksessa N:o 1069/2009 [37]. Lopuksi kahden asetuksen soveltaminen olisi vastoin lainsäätäjän tavoitetta välttää lainsäädännön päällekkäisyyksiä.

b) Kyseisten seosten luokitteleminen luokkaan 2 kuuluviksi

91. Komissio on esittänyt, että sen mukaan luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten kuljetuksiin tulee soveltaa määräyksiä, joita sovelletaan luokkaan 2 kuuluviin jätteisiin. Näissä asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklan 1–5 kohdassa olevissa unionissa tapahtuvaa lähettämistä koskevissa ankarammissa säännöissä säädetään muun muassa määräjäsenvaltion viranomaisille annettavasta ennakkoilmoituksesta.

92. Tämä toimielin esittää, että asetuksen N:o 1069/2009 9 artiklaan, joka koskee 2 luokkaan kuuluvia aineksia, sisältyy h alakohta, joka kattaa muut eläimistä saatavat sivutuotteet kuin luokkaan 1 kuuluvan aineksen tai luokkaan 3 kuuluva aineksen. Tämä säännös muodostaa jäännösluokituksen, joka kattaa kaikki ainekset, jotka eivät kuulu selkeästi luokkiin 1 tai 3, ja se olisi omiaan kattamaan seokset vaarattomien jätteiden kanssa. Tällainen luokitus noudattaisi asetuksen N:o 1069/2009 logiikkaa, jonka mukaan useista mahdollisista luokista sovellettavaksi tulee se, jossa säädetään ankarimmasta menettelystä.

93. Eri luokkiin kuuluvien ainesten seosten osalta on totta, että seosta tulee kohdella siihen luokkaan kuuluvana, jonka mukainen menettely on kaikkein ankarin [38], ja että tämä lähestymistapa vaikuttaa vastaavan jätteisiin yleisesti sovellettavaa logiikkaa [39].

36 Ranskan hallitus on selittänyt, että valtaosa jäsenvaltioista ei salli tämänkaltaista vaarattomiin jätteisiin sekoittuneen puhdistamolietteen hyödyntämistä ja että Ranska sallii sen, mutta tiukkoja sääntöjä noudattaen. Se on täsmentänyt, että asetuksen N:o 1013/20006 12 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kansalliset viranomaiset pidättävät oikeuden kieltää näiden puhdistamolietteiden siirrot jäsenvaltioista, joissa tällainen lietteen hyödyntäminen ei ole sallittua.

37 Ks. tuomio ReFood, 55 kohta.

38 Ks. asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan 30 perustelukappale.

39 Ks. vastaavasti asetuksen N:o 1013/2006 28 artikla ja tuomio 21.6.2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, 32–35 kohta).

94. Korostan kuitenkin, että lainsäätäjä on antanut ymmärtää, että se halusi asetuksen N:o 1069/2009 säätämällä keventää taloudellisten toimijoiden hallinnollista taakkaa niin, että terveyden suojelun korkea taso säilytetään [40]. Mielestäni ei näin ollen ole syytä soveltaa kaikkein ankarinta menettelyä tässä asetuksessa säädettyjen soveltamistilanteiden ulkopuolella [41]. Minusta vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuin menisi nimenomaisesti lainsäätäjän tarkoittamien tilanteiden ulkopuolelle, jos se katsoisi, että luokan 2 mukaista menettelyä tulisi soveltaa luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten kuljetuksiin.

95. Ensiksi ankarimman järjestelmän soveltamista koskevat säännöt on säädetty eri luokkiin kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden seoksia varten [42] eikä eläimistä saatavien ja muiden aineiden seoksia varten.

96. Toiseksi tämä jäännösluokka, joka oli jo asetuksessa N:o 1774/2002 [43], kattaa sen sanamuodon mukaan muut eläimistä saatavat sivutuotteet kuin luokkaan 1 tai 3 kuuluvat ainekset. Asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan 35 perustelukappaleesta käy ilmi, että tätä jäännösluokkaa tulee soveltaa aiempaan tapaan aineksiin, jotka ovat samankaltaisia kuin ne, jotka on luetteloitu tämän asetuksen luokassa 1, 2 ja 3, mutta joita ei ole nimenomaisesti mainittu niissä.

97. Huomautan samaten, että asetuksessa N:o 1774/2002 ”nahkojen” ja ”untuvikkojen” kaltaisia aineksia ei nimenomaisesti mainittu missään luokassa. Siten nämä ainekset kuuluivat luultavasti tähän jäännösluokkaan, ja niitä tuli pitää lähtökohtaisesti luokkaan 2 kuuluvina [44]. Lainsäätäjä on säilyttänyt tämän jäännösluokan aiempaan tapaan varotoimenpiteenä, jotta kaikki eläimistä saatavat sivutuotteet, joita ei mainita yhdessäkään kolmesta luokasta, luokiteltaisiin luokkaan 2 kuuluvaksi. Sitä vastoin tämä luokka ei sovellu sovellettavaksi vaarattomien jätteiden seoksiin sen enempää kuin se soveltui asetuksen N:o 1774/2002 aikana.

98. Kolmanneksi komissio on, ottaen huomioon sen, että kyseessä olevien seosten luokittelu luokkaan 2 rasittaisi taloudellisia toimijoita huomattavasti, jos sitä sovellettaisiin toimenpiteiden koko ketjuun [45], esittänyt unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että yksinomaan seosten *kuljetukseen* tulee soveltaa sääntöjä, joita sovelletaan luokkaan 2 kuuluviin eläimistä saataviin sivutuotteisiin. Muihin toimenpiteisiin, muun muassa hyödyntämiseen, sovellettaisiin yhä luokkaan 3 sovellettavia sääntöjä.

99. Asetuksessa N:o 1069/2009 ei kuitenkaan säädetä tällaisesta luokittelusta, joka vaihtelisi kyseiseen ainekseen kohdistuvan toimenpiteen mukaan. Kuten asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan 29 perustelukappaleesta ja 7 artiklasta käy ilmi, ainoa merkityksellinen kriteeri eläimistä saatavien sivutuotteiden luokituksessa on riskin vakavuus eikä suoritettu toimenpide. Eläimistä saatavan sivutuotteen luokittelu on näin ollen voimassa kaikkien sivutuotteeseen kohdistettavien toimenpiteiden osalta keräämisestä hyödyntämiseen tai hävittämiseen. Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan kuuluvien ainesten seosta, johon sisältyy vaarattomia jätteitä, ei voida luokitella ankarampaan luokkaan – tässä tapauksessa luokkaan 2 – yksinomaan sen kuljetuksen osalta.

40 Ks. 10.6.2008 annetun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä (KOM(2008) 345 lopullinen) perustelujen 5.4. kohta.

41 Ks. esimerkiksi asetuksen N:o 1069/2009 21 artiklan 4 kohdassa mainitut muun muassa ruokajätteen kuljettamista koskevat erityissäännöt ja tämän asetuksen 48 artiklan 6 kohdassa säädetty poikkeus.

42 Ks. asetuksen N:o 1069/2009 8 artiklan g alakohta, jonka mukaan luokkaan 1 kuuluvan aineksen ja luokkaan 2 ja/tai 3 kuuluvan aineksen seokset luokitellaan luokkaan 1 kuuluvaksi sekä tämän asetuksen 9 artiklan g alakohta, jonka mukaan luokkaan 2 ja/tai 3 kuuluvan aineksen seokset luokitellaan luokkaan 2 kuuluvaksi.

43 Ks. asetuksen N:o 1774/2002 5 artiklan g alakohta.

44 Nämä tuotteet on sittemmin luokiteltu uudelleen luokkaan 3 kuuluviksi, jonka on katsottu vastaavan paremmin niiden vaarallisuutta, asetuksen N:o 1069/2009 10 artiklan b alakohdan iii alakohdassa ja 10 artiklan k alakohdan iii alakohdassa.

45 Ranskan hallitus on esittänyt unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että siirrettäessä seos, joka on tarkoitettu muunnettavaksi kompostointi- tai biokaasulaitoksessa, luokkaan 2, se tulisi käsitellä ensin painesteriloimalla, mikä olisi erityisen kuormittavaa ja aiheuttaisi kustannuksia taloudellisille toimijoille.

100. Tämän seurauksena arvioin, että luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten osalta on niin, että seos kuuluu tähän luokkaan, ja tämän seoksen kuljetukseen unionin alueella sovelletaan sääntöjä, jotka koskevat tähän samaan luokkaan kuuluvia eläimistä saatavia sivutuotteita.

101. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi, tuleeko tällaisia seoksia käsitellä eläimistä saatavina sivutuotteina riippumatta siitä, mikä on niiden sisältämien eläimistä saatavien sivutuotteiden osuus.

102. Asetuksessa N:o 1069/2009 ei ole mainittu ainesten osuutta ja vaikuttaa siltä, ettei se ole merkityksellinen tieto. Näin ollen vähäisen luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden määrän sekoittuminen vaarattomiin jätteisiin johtaa lähtökohtaisesti siihen, että tämä seos luokitellaan luokkaan 3 kuuluviksi aineksiksi.

103. Tämä kysymys heijastelee silti taustalla olevaa huolenaihetta eli vaaraa siitä, että asetuksen N:o 1069/2009 soveltaminen kyseessä oleviin seoksiin johtaisi asetuksen N:o 1013/2006 kiertämiseen väärinkäyttötarkoituksessa. Lisäksi tämä huolenaihe sai Ranskan hallituksen ja komission ehdottamaan lisävaatimusten soveltamista. Näin ollen käsittelen tätä kysymystä seuraavassa osassa.

5. Väärinkäyttötarkoituksessa tehdyn kiertämisen vaara

104. Unionin tuomioistuimelle on esitetty useita esimerkkejä toiminnasta, jota pidetään väärinkäyttötarkoituksessa tehtynä kiertämisenä.

105. Olen jo maininnut Ranskan hallituksen esiin nostaman riskin siitä, että puhdistamojätettä, joka on sekoittunut luokkaan 3 kuuluviin eläimistä saataviin sivutuotteisiin, kuljetettaisiin lannoitekäyttöön ilman, että vastaanottomaan toimivaltaiset viranomaiset saisivat siitä tiedon ja että sitä levitettäisiin kansallisten sääntöjen vastaisesti.

106. Alankomaiden hallitus on puolestaan maininnut mahdollisuuden, että vaarattomia jätteitä lastattaisiin kuorma-autoihin, joita ei olisi puhdistettu riittävästi eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetuksen jälkeen, ja että niitä pidettäisiin seoksina, joihin sovelletaan asetusta N:o 1069/2009 eikä asetuksen N:o 1013/2006 säännöksiä.

107. Lopuksi syyttäjäviranomainen on esittänyt mahdollisuuden, että yritykset heittävät maitotölkin vaarattomiin jätteisiin vapautuakseen säännöistä, jotka ovat ankarampia kuin asetus N:o 1069/2009.

108. Jäsenvaltion tai unionin sääntöjen selkeää loukkaamista voidaan pitää rangaistavana tekona.

109. Tilanne, jossa taloudellinen toimija noudattaa näitä sääntöjä muodollisesti, on monimutkaisempi.

110. Palautan mieliin, että väärinkäytön toteaminen edellyttää sekä subjektiivisen että objektiivisen tekijän täyttymistä[46]. Ensimmäinen tekijä tarkoittaa, että kyseessä olevan toiminnan keskeinen päämäärä on saada yhteisön säännöstöstä johtuva etuus luomalla keinotekoisesti sen saamiseksi vaadittavat edellytykset[47]. Toinen tekijä tarkoittaa joukkoa objektiivisesti arvioitavia seikkoja, joista ilmenee, että yhteisön säännöstön tavoitetta ei ole saavutettu huolimatta siitä, että tämän säännöstön edellytyksiä on muodollisesti noudatettu[48].

46 Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, 110 kohta).

47 Ks. muun muassa tuomio 21.2.2006, Halifax ym. (C-255/02, EU:C:2006:121, 75 kohta).

48 Ks. muun muassa tuomio 14.12.2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, 52 kohta) sekä tuomio 11.1.2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, 33 kohta).

111. Vähäisten eläimistä saatavien sivutuotteiden määrän lisäämistä vaarattomiin jätteisiin kuten puhdistamolietteeseen voitaisiin tietyissä olosuhteissa pitää väärinkäyttönä.

112. Tästä olisi kyse silloin, jos maitotölkki lisättäisiin ainoastaan siitä syystä, että pyrittäisiin kiertämään asetuksen N:o 1013/2006 soveltamista ja soveltamaan asetuksen N:o 1069/2009 mukaista keveämpää menettelyä.

113. Jos eläimistä saatavia sivutuotteita kuljetetaan sitä vastoin alan käytänteiden mukaisesti, ja niiden mukaan puhdistamolietteeseen voidaan lisätä eläimistä saatavia sivutuotteita kuten vähäisiä maitomääriä biokaasulaitoksessa tapahtuvaa muuntamista varten, tätä asetuksen N:o 1069/2009 nojalla tapahtuvaa kuljetusta ei ole syytä pitää väärinkäytöksenä.

114. Asetuksen N:o 142/2011 sääntöjen, jotka koskevat muun muassa hygieniaa, jäljitettävyyttä ja kuljetettuja ainesmääriä, noudattamisen valvonnan tulisi mahdollistaa sen varmistaminen, että asetuksen N:o 1069/2009 nojalla tapahtuvassa kuljetuksessa ei ole kyse väärinkäytöksestä.

115. Lisäksi ei ole poissuljettua, ettei asetuksen N:o 1069/2009 soveltaminen luokkaan 3 taikka luokkaan 1 tai 2 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seoksiin mahdollista ympäristön suojelemisen riittävää valvontaa.

116. Nimittäin – ja tämä koskee myös luokkaan 1 tai 2 kuuluvia eläimistä saatavia sivutuotteita –, vaikka asetuksessa N:o 1069/2009 otetaan huomioon ympäristö[49], niin jos eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarattomien jätteiden seosten kuljetukseen sovelletaan ainoastaan tätä asetusta, voi jäädä epäilyksiä näiden jälkimmäisten jäljitettävyydestä. Kuten Ranskan hallitus esitti unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, tämä selittyisi sillä seikalla, että näiden seosten kuljetusilmoituksesta ei välttämättä käy tarkasti ilmi muita aineita kuin eläimistä saatavat sivutuotteet.

117. Lisäksi huomautan, että asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklan 1 kohdan c alakohta mahdollistaa sen, että luokkaan 1 tai 2 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetukseen sovelletaan vaatimuksia, joiden tarkoitus on suojella ihmisten ja eläinten terveyttä, mutta ympäristöä koskevia riskejä ei ole mainittu.

118. Ymmärrän siis ympäristöä koskevat huolenaiheet, joita käsiteltävänä olevassa asiassa on esitetty, mutta arvioin, ettei unionin tuomioistuimella ole niiden perusteella oikeutta tulkita asetusta N:o 1069/2009 tavalla, joka lisää taloudellisten toimijoiden taakkaa niin kuin Ranskan hallitus ja komissio ehdottavat, ilman tätä tukevaa oikeusperustaa. Niiden ehdotuksia ei voida pitää hyväksyttävinä tulkintoina asetuksesta N:o 1069/2009. Jos esitettyjen riskien todenperäisyys voidaan osoittaa, on unionin lainsäätäjän tehtävä muuttaa voimassa olevaa lainsäädäntöä mukaanluettuna asetus N:o 1069/2009.

119. Nykyisen lainsäädännön puitteissa ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa näin ollen kolmanteen kysymykseen siten, että asetusta N:o 1069/2009, kun sitä tarkastellaan asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan valossa, tulee tulkita siten, että sitä sovelletaan eläimistä saatavien sivutuotteiden ja muiden aineiden, jotka koostuvat vaarattomista jätteistä, seokseen riippumatta siitä, mikä on eläimistä saatavien sivutuotteiden osuus.

120. Tiettyyn luokkaan kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niihin sekoittuneiden vaarattomien jätteiden kuljetukseen sovelletaan sääntöjä, joita noudatetaan tähän luokkaan kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetuksessa.

49 Ks. tuomio ReFood, 49 kohta.

V Ratkaisuehdotus

121. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Gerechtshof Arnhem-Leeuwardenin (Arnhem-Leeuwardenin muutoksenhakutuomioistuin, Alankomaat) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1069/2009 (sivutuoteasetus) 3 artiklan 1 kohdan mukainen määritelmä ”eläimistä saatavat sivutuotteet” on riippumaton jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY 5 artiklassa olevasta määritelmästä ”sivutuote”, mistä seuraa, että aines voi olla ”eläimistä saatava sivutuote” ilman, että se on tässä direktiivissä tarkoitettu ”sivutuote”.

2) Jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa tulee tulkita siten, että eläimistä saatavien sivutuotteiden siirrot, jotka kuuluvat asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan, jäävät asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle, ellei asetuksessa N:o 1069/2009 säädetä nimenomaisesti asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisesta.

   Kyseiset soveltamistilanteet ovat asetuksen N:o 1069/2009 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, 43 artiklan 5 kohdan b alakohdassa ja 48 artiklan 6 kohdassa. Kaikki niistä koskevat eläimistä saatavien sivutuotteiden ja vaarallisten aineiden seoksia.

3) Asetusta N:o 1069/2009, kun sitä tutkitaan asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan valossa, tulee tulkita siten, että sitä sovelletaan eläimistä saatavien sivutuotteiden ja muiden aineiden, jotka koostuvat vaarattomista jätteistä, seokseen riippumatta siitä, mikä on eläimistä saatavien sivutuotteiden osuus.

   Tiettyyn luokkaan kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niihin sekoittuneiden vaarattomien jätteiden kuljetukseen sovelletaan sääntöjä, joita noudatetaan tähän luokkaan kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetuksessa.