Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 19 март 2020 година[1]

Съединени дела C-21/19—C-23/19

Наказателно производство
срещу
XN (C-21/19),
YO (C-22/19),
P.F. Kamstra Recycling BV (C-23/19)
в присъствието на
Openbaar Ministerie

(Преюдициално запитване, отправено от Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Апелативен съд Арнем-Льовардeн, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Превоз на отпадъци в рамките на Европейския съюз — Директива 2008/98/ЕО — Член 5, параграф 1 — Понятие „страничен продукт“ — Приложно поле на Регламент (ЕО) № 1013/2006 — Член 1, параграф 3, буква г) — Регламент (ЕО) № 1069/2009 — Понятия „странични животински продукти“ и „категории материали“ — Прилагане към смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци — Опасност от злоупотреба чрез заобикаляне“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване, отправено от Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Апелативен съд Арнем-Льовардeн, Нидерландия), се отнася до правната уредба на Съюза в областта на отпадъците, и по-специално до превоза на странични животински продукти, смесени с неопасни отпадъци.

2. След решение ReFood[2] относно превоза на странични животински продукти от най-малко опасната категория 3, в което се разглежда въпросът дали този превоз се урежда от Регламент (ЕО) № 1069/2009[3] или от по-строгия регламент, какъвто по принцип е Регламент (ЕО) № 1013/2006[4], Съдът трябва отново да се произнесе по взаимодействието между тези два регламента, но този път във връзка със смес от материали.

3. Настоящото дело разкрива няколко проблема, свързани със изготвянето, а оттам и с тълкуването на приложимите разпоредби, на които ще се опитам да наблегна.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 Решение от 23 май 2019 г., ReFood (C-634/17, наричано по-нататък „решение ReFood“, EU:C:2019:443).

3 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти и производни продукти, непредназначени за консумация от човека, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1774/2002 (Регламент за страничните животински продукти) (ОВ L 300, 2009 г., стр. 1).

4 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци (ОВ L 190, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172).

4. Въз основа на анализа си ще предложа на Съда да постанови, следвайки дадената в решение ReFood посока, че превозът на смес от странични животински продукти и неопасни отпадъци се урежда от Регламент № 1069/2009, и по-специално от разпоредбите, приложими за категорията странични животински продукти, към която спадат страничните животински продукти в тази смес.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Правната уредба относно отпадъците

а) Директива 2008/98/ЕО

5. Член 2, параграф 2 от Директива 2008/98/ЕО [5] гласи:

„От обхвата на настоящата директива се изключват следните отпадъци, доколкото попадат в приложното поле на други законодателни актове на Общността:

[…]

б) странични животински продукти, включително преработени продукти, попадащи в приложното поле на Регламент ЕО № 1774/2002[[6]], с изключение на предназначените за изгаряне, депониране или използване в инсталация за биогаз или компост;

[…]“.

6. Съгласно член 5 от тази директива, озаглавен „Странични продукти“:

„1. Вещество или предмет, които са резултат от производствен процес, чиято основна цел не е производството на това вещество или предмет, могат да не бъдат разглеждани като отпадък по смисъла на член 3, точка 1, а като страничен продукт, само, ако са спазени следните условия:

а) по-нататъшната употреба на веществото или предмета е ясно определена;

б) веществото или предметът могат да се използват пряко без по-нататъшна обработка, различна от обичайната промишлена практика;

в) веществото или предметът са произведени като неразделна част от производствен процес; и

г) по-нататъшната употреба е законна, т.е. веществото или предметът отговарят на всички съответни продуктови, екологични и свързани със защитата на човешкото здраве изисквания, съобразени с конкретната им употреба, и няма да доведат до цялостно вредно въздействие върху околната среда или човешкото здраве.

[…]“.

5 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 2008 г., стр. 3).

6 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 3 октомври 2002 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, непредназначени за консумация от човека (ОВ L 273, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 44, стр. 113). Този регламент е отменен и заменен с Регламент № 1069/2009.

б) Регламент № 1013/2006

7. Съображение 11 от Регламент № 1013/2006 гласи:

„Необходимо е да се избегне дублирането с [Регламент № 1774/2002], който вече съдържа разпоредби, обхващащи пратката, изпращането и движението (събиране, транспорт, обработка, преработване, употреба, оползотворяване или обезвреждане, регистриране, придружаващи документи и проследимост) на животински странични продукти в рамките на, към и извън Общността“.

8. Член 1, параграф 3, буква г) от този регламент предвижда:

„Следното е изключено от обхвата на настоящия регламент:

[…]

г) превози, които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент […] № 1774/2002;

[…]“.

9. В член 2, точка 35 от посочения регламент се съдържа определение за „незаконен превоз“, което включва по-специално превозите, извършени без необходимите нотификации до заинтересованите компетентни органи или без тяхното съгласие.

10. Съгласно член 12, параграф 1, буква в) от същия регламент:

„1. Когато се изпрати нотификация относно планиран превоз на отпадъци, предназначени за оползотворяване, компетентните органи по местоназначение и изпращане могат […] да повдигнат обосновани възражения, на база едно или повече от следните основания и в съответствие с Договора:

[…]

в) ако планираният превоз или оползотворяване няма да бъде в съответствие с националното законодателство в страната изпращач, отнасящо се до оползотворяване на отпадъци, включително когато планираният превоз засяга отпадъци, предназначени за оползотворяване в съоръжение с по-ниски стандарти на третиране за конкретните отпадъци, в сравнение с тези в страната изпращач, отчитайки необходимостта да се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар;

[…]“.

2. Правната уредба относно страничните животински продукти

а) Регламент № 1774/2002

11. Член 2 от Регламент № 1774/2002, озаглавен „Определения“, гласи:

„1. По смисъла на настоящия регламент се прилагат следните определения:

а) странични животински продукти: цели трупове или части от трупове или продукти от животински произход, посочени в членове 4, 5 и 6, които не са предназначени за консумация от човека, включително яйцеклетки, зародиши и сперма;

[…]

г) материали от категория 3: страничните животински продукти, посочени в член 6;“.

[…]“.

12. Съгласно член 6 от този регламент, озаглавен „Материали от категория 3“, „[м]атериалите от категория 3 включват всички странични животински продукти, отговарящи на описанията по-долу, или всякакви материали[,] съдържащи такива странични продукти“. Думите „или всякакви материали, съдържащи такива странични продукти“ са използвани и за определението на материалите от категории 1 и 2 в членове 4 и 5 от същия регламент.

б) Регламент (ЕО) № 1069/2009

13. Съображение 29 от Регламент № 1069/2009 гласи:

„Страничните животински продукти и производните продукти следва да бъдат класифицирани в три категории, които отразяват степента на риск, който те представляват за общественото здраве и здравето на животните, въз основа на оценки на риска. […]“.

14. Член 1 от този регламент предвижда:

„Настоящият регламент установява правила за общественото здраве и здравето на животните за странични животински продукти и производни продукти с цел предотвратяване и свеждане до минимум на рисковете за общественото здраве и здравето на животните, произтичащи от тези продукти, и по-специално опазване безопасността на хранителните вериги на хората и животните“.

15. Член 3 от посочения регламент предвижда:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

1. „странични животински продукти“ означава цели тела или части от тялото на умрели животни, продукти от животински произход или други продукти, получени от животни, които не са предназначени за консумация от човека, включително яйцеклетки, зародиши и сперма;

2. „производни продукти“ означава продукти, получени след една или повече обработки, преобразувания или стъпки в преработката на странични животински продукти;

[…]“.

16. Членове 8, 9 и 10 от Регламент № 1069/2009 определят съответно материалите от категории 1, 2 и 3.

17. Член 41 от този регламент е озаглавен „Внос и транзитно преминаване“ и в параграф 2 предвижда:

„Чрез дерогация от параграф 1 вносът и транзитното преминаване на:

[…]

б) странични животински продукти или производни продукти, смесени или замърсени с отпадъците, посочени като опасни в Решение 2000/532/ЕО[7], се осъществяват единствено при спазване изискванията на Регламент […] № 1013/2006.

[…]“.

18. Член 43 от посочения регламент е озаглавен „Износ“ и в параграф 5 гласи:

„Чрез дерогация от параграфи 3 и 4, износът на:

[…]

б) странични животински продукти или производни продукти, смесени или замърсени с отпадъците, посочени като опасни в Решение [2000/532], се осъществява единствено при спазване изискванията на Регламент […] № 1013/2006“.

19. Съгласно член 48 от същия регламент, озаглавен „Контрол върху изпращането към други държави членки“:

„1. Когато оператор възнамерява да изпрати към друга държава членка материал от категория 1, материал от категория 2, месокостно брашно или животински мазнини, получени от материали от категория 1 или категория 2, той информира компетентния орган на държавата членка на произход и на държавата членка на местоназначение.

В рамките на определен срок, компетентният орган на държавата членка по местоназначение взема по заявлението на оператора решение:

а) за отказ на приемането на пратката; или

б) за безусловно приемане на пратката; или

в) за приемане на пратката при следните условия:

i) ако производните продукти не са преминали стерилизация под налягане, те трябва да преминат такава обработка; или

ii) страничните животински продукти или производните продукти трябва да отговарят на всички условия за изпращането на пратката, които са оправдани от гледна точка на защитата на общественото здраве и на здравето на животните с цел гарантиране, че със страничните животински продукти и производните продукти се борави в съответствие с настоящия регламент.

2. Образците на заявленията от операторите, посочени в параграф 1, може да се приемат в съответствие с процедурата по регулиране, посочена в член 52, параграф 3.

7 Решение на Комисията от 3 май 2000 година за замяна на Решение 94/3/ЕО за установяване на списък на отпадъците в съответствие с член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета относно отпадъците и Решение 94/904/ЕО на Съвета за установяване на списък на опасните отпадъци в съответствие с член 1, параграф 4 от Директива 91/689/ЕИО на Съвета относно опасните отпадъци (ОВ L 226, 2000 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 69).

3. В съответствие с Решение 2004/292/ЕО[8] компетентният орган на държавата членка по произход информира чрез системата TRACES компетентния орган на държавата членка по местоназначението за изпращането към държавата членка по местоназначението на всяка пратка със

а) странични животински продукти или производни продукти, посочени в параграф 1;

б) преработени животински протеини, получени от материал от категория 3. […]

[…]

6. Чрез дерогация от параграфи 1—5, посочените в тях странични животински продукти или производни продукти, които са смесени или замърсени с отпадъците, посочени като опасни в Решение [2000/532], се изпращат в други държави членки само при спазване на изискванията на Регламент […] № 1013/2006.

[…]“.

20. Член 54 от Регламент № 1069/2009 има следното съдържание:

„Регламент […] № 1774/2002 се отменя, считано от 4 март 2011 г.

Позоваванията на Регламент […] № 1774/2002 се считат за позовавания на настоящия регламент […]“.

Б. Нидерландското право

21. Член 10.60, параграф 2 от Wet milieubeheer (Закон за опазване на околната среда) гласи:

„Забранява се извършването на действия като посочените в член 2, точка 35 от [Регламент № 1013/2006]“.

22. Член 1.1, параграф 6 от Закона за опазване на околната среда предвижда:

„[…] Във всеки случай не се считат за отпадъци материалите, смесите или предметите, които са странични продукти по смисъла на член 5 от [Директива 2008/98], когато тези странични продукти отговарят на определените в цитирания по-горе член условия и на критериите, установени за тази цел в мярка за изпълнение, приета съгласно посочения член от [Директива 2008/98], или в наредба, приета от министъра“.

III. Споровете в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

23. В рамките на три наказателни производства Openbaar Ministerie (прокуратура на Нидерландия) обвинява дружество P.F. Kamstra Recycling BV, както и XN и YO, две физически лица, работещи за това дружество (наричани по-нататък заедно „Kamstra Recycling“), че между 10 юни 2011 г. и 19 юни 2012 г. са превозили от Нидерландия в Германия, без предварителна нотификация до компетентните органи или без тяхното одобрение съгласно Регламент

8 Решение на Комисията от 30 март 2004 година относно въвеждането на системата TRACES и за изменение на Решение 92/486/ЕИО (ОВ L 94, 2004 г., стр. 63; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 55, стр. 51).

№ 1013/2006, смес от саламура и животински тъкани, смес от отпадни мазнини и саламура, смес от утайки от почистване и други (неизвестни) отпадъци, смес от утайки от почистване и отпадъци (от млечни продукти) и смес от утайки от пречистване на отпадъчни води и протеинов концентрат.

24. Запитващата юрисдикция посочва, че най-малко една или две от съответните смеси се състоят частично от странични животински продукти и частично от други материали и че страничните животински продукти в тези случаи са материали от категория 3 по смисъла на член 10 от Регламент № 1069/2009. Смесите са били предназначени за употреба в инсталация за биогаз в Германия. За превозите, предмет на главното производство, нито е изпратена нотификация до компетентните органи, нито е дадено одобрение от тези органи.

25. Тази юрисдикция отбелязва, че въпросът, който се поставя по настоящите дела, е дали превозите на посочените в обвинителните актове смеси попадат в приложното поле на Регламент № 1013/2006 или в това на Регламент № 1069/2009.

26. Прокуратурата счита, че е приложим Регламент № 1013/2006, тъй като посочените в обвинителните актове смеси следва във всеки случай да се квалифицират като отпадъци. Според нея въпросът дали са налице странични животински продукти трябва да се преценява с оглед на критериите по член 5, параграф 1 от Директива 2008/98, както и на определението за „странични животински продукти“ в член 3, точка 1 от Регламент № 1069/2009.

27. Подсъдимите обаче считат, че в случая трябва да се приложи Регламент № 1069/2009, а не Регламент № 1013/2006, тъй като посочените в обвинителните актове смеси представляват странични животински продукти. Всъщност, когато става дума за странични животински продукти, Регламент № 1069/2009 имал предимство пред Регламент № 1013/2006. В това отношение подсъдимите основават твърдението си, че въпросните смеси са странични животински продукти, на определението за „странични животински продукти“ в стария регламент относно страничните животински продукти, а именно Регламент № 1774/2002. Съгласно този регламент понятието „странични животински продукти“ включвало и „всякакви материали/смеси, съдържащи странични животински продукти“.

28. Подсъдимите признават, че наистина в Регламент № 1069/2009 вече не се споменава, че материалите, съдържащи странични животински продукти, трябва да се считат за странични животински продукти. Целта на последния регламент обаче не била да се внесе изменение в определението за „странични животински продукти“ в Регламент № 1774/2002. В подкрепа на това становище подсъдимите се позовават на експертното заключение от 10 март 2016 г., което е разпоредено от Rechtbank Gelderland (Първоинстанционен съд Гелдерланд, Нидерландия) в първоинстанционното производство. Така смесите от странични животински продукти — освен ако не са смеси, съдържащи опасни отпадъци — също попадали в обхвата на определението за „странични животински продукти“ в Регламент № 1069/2009, и то независимо от съотношението между страничните животински продукти и другите вещества в сместа.

29. Rechtbank Gelderland (Първоинстанционен съд Гелдерланд) приема становището в експертното заключение и оправдава подсъдимите по повдигнатите им обвинения. Тогава прокуратурата подава въззивна жалба срещу тези оправдателни присъди пред запитващата юрисдикция.

30. Запитващата юрисдикция иска да се установи, най-напред, как понятието „странични продукти“ по смисъла на член 5 от Директива 2008/98 се съотнася към понятието „странични животински продукти“, употребено в Регламент № 1069/2009. По-точно тя иска да се установи дали материал, който не може да се квалифицира като страничен продукт по смисъла на тази директива, може все пак да се счита за „страничен животински продукт“ по смисъла на този регламент и следователно да бъде изключен от приложното поле на Регламент № 1013/2006 съгласно член 1, параграф 3 от него.

31. По-нататък, според запитващата юрисдикция следва да се тълкува член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006, за да се определи начинът, по който трябва да се разбира изключването от обхвата на този регламент на „превози[те], които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент [№ 1069/2009]“. В това отношение според тази юрисдикция се поставя въпросът дали това изключване се отнася до превоза на странични животински продукти от една държава членка в друга, независимо от коя категория са тези материали, или единствено до превоза на материалите по член 48 от Регламент № 1069/2009, а именно материал от категория 1, материал от категория 2, някои производни от тях продукти и преработени животински протеини, получени от материал от категория 3.

32. Накрая, запитващата юрисдикция счита, че следва да се изясни дали член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася и до превоза на смеси от странични животински продукти и други материали, и ако това е така, дали съотношението между страничните животински продукти и другите материали в сместа има значение.

33. Според тази юрисдикция в това отношение е важно да се установи дали определението за „странични животински продукти“ в Регламент № 1069/2009 е трябвало да измени по същество определението в Регламент № 1774/2002 в смисъл, че смес от някакво количество материал и някакво количество страничен животински продукт, независимо от съотношението между тях, вече не може да се счита за „страничен животински продукт“, поради което превозът на такава смес попада в приложното поле на Регламент № 1013/2006.

34. При това положение Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Апелативен съд Арнем-Льовардeн) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли да се приеме, че всяко вещество, което не е страничен продукт по смисъла на [Директива 2008/98], по дефиниция не е и страничен животински продукт по смисъла на [Регламент № 1069/2009], така че това вещество не е изключено от обхвата на Регламент № 1013/2006 съгласно член 1, параграф 3 от него? Обратно, трябва ли да се приеме, че когато веществото не отговаря на критериите по член 5, параграф 1 от [Директива 2008/98], не е изключено все пак да попада в обхвата на дефиницията за странични животински продукти по смисъла на [Регламент № 1069/2009], така че това вещество не попада автоматично в обхвата на Регламент № 1013/2006?

2. По смисъла на член 1, параграф 3 от Регламент № 1013/2006, какво следва да се разбира под превози, които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент № 1774/2002, (понастоящем Регламент № 1069/2009): означава ли това транспорт на странични животински продукти (от една държава членка в друга), независимо от коя категория е този материал? Или означава транспорт на материал от посочените в член 48 от [Регламент № 1069/2009] (по-рано член 8 от Регламент № 1774/2002), който обхваща само странични животински продукти и производни продукти по смисъла на тази разпоредба, тоест материал от категория 1, материал от категория 2 и някои производни от тях продукти, включително преработени животински протеини, получени от материал от категория 3?

3. Ако по смисъла на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 под превози, които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент № 1774/2002, (понастоящем Регламент № 1069/2009), следва да се разбира транспорт на странични животински продукти (от една държава членка в друга), независимо от коя категория е този материал, трябва ли освен това член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 да се тълкува в смисъл, че се отнася и до превозите на смеси от странични животински продукти и други вещества, и ако е така, има ли значение какво е съотношението между страничните животински продукти и другите вещества в сместа? Обратно, в резултат от смесването му с друго вещество губи ли страничният животински продукт качеството на страничен животински продукт по смисъла на [Регламент № 1069/2009] и става ли отпадък по смисъла на Регламент № 1013/2006?“.

35. Актът за преюдициално запитване от 19 декември 2018 г. постъпва в секретариата на Съда на 15 януари 2019 г. Писмени становища представят Kamstra Recycling, прокуратурата, нидерландското, френското и австрийското правителство и Европейската комисия. Същите страни и заинтересовани лица, с изключение на прокуратурата и на австрийското правителство, са представлявани в проведеното на 4 декември 2019 г. съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

IV. Анализ

36. Ще разгледам трите въпроса един след друг, като веднага подчертавам, че вторият въпрос по същество повтаря въпроса, на който Съдът отговаря в решение ReFood — запитващата юрисдикция обаче не е разполагала с този отговор, тъй като решението на Съда е произнесено едва след изпращането на преюдициалното запитване.

A. По първия въпрос

37. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали определението за „странични животински продукти“ по смисъла на член 3, точка 1 от Регламент № 1069/2009 трябва да се тълкува във връзка с определението за „страничен продукт“ в член 5 от Директива 2008/98, така че в обхвата на понятието „странични животински продукти“ да попадат само материали, които са и „странични продукти“ по смисъла на тази директива.

38. Анализът на двете понятия показва, че между тях няма връзка.

39. Първо, определенията им изобщо не съвпадат, нито препращат едно към друго. „Страничен продукт“ по смисъла на член 5 от Директива 2008/98 е вещество или продукт, които са резултат от отговарящ на известен брой условия производствен процес[9]. „Страничните животински продукти“ са определени самостоятелно в член 3, точка 1 от Регламент № 1069/2009 като цели тела или части от тялото на умрели животни, продукти от животински произход или други продукти, получени от животни, които не са предназначени за консумация от човека, включително яйцеклетки, зародиши и сперма.

40. Второ, понятието „страничен продукт“ по смисъла на член 5 от Директива 2008/98 се определя чрез противопоставяне на понятието „отпадък“ по смисъла на член 3, точка 1 от тази директива. Всъщност в член 5 се посочва изрично, че „страничният продукт“ не е отпадък. „Страничните животински продукти“ по смисъла на член 3, точка 1 от Регламент № 1069/2009

9 Вж. точка 6 от настоящото заключение.

обаче могат да бъдат „отпадъци“ по смисъла на член 3, точка 1 от Директива 2008/98, както следва от членове 12, 13 и 14 от Регламент № 1069/2009. Следователно дадено вещество може да е „страничен животински продукт“ и да отговаря на определението за понятието „отпадък“, без да представлява „страничен продукт“ по смисъла на Директива 2008/98.

41. Трето, както изтъква Комисията, за „страничен продукт“ по смисъла на член 5 от Директива 2008/98 може да се счита само вещество или предмет, за които е сигурно, че впоследствие ще бъдат използвани без по-нататъшна обработка, различна от обичайната промишлена практика. Това изключва възможността „страничният продукт“ да бъде преработван, по-специално чрез стерилизация, докато такава преработка е изрично предвидена за „страничните животински продукти“ [10].

42. Четвърто, в Директива 2008/98 изрично се посочва [11], че тя не се прилага за страничните животински продукти, попадащи в приложното поле на Регламент № 1069/2009 [12], с изключение на предназначените за изгаряне, депониране или използване в инсталация за биогаз или компост. В тези три случая Директива 2008/98 се прилага за „страничните животински продукти“, без да се прави позоваване на понятието „страничен продукт“ по смисъла на член 5 от тази директива.

43. От това следва, че материал, който не е „страничен продукт“ по смисъла на Директива 2008/98, може все пак да е „страничен животински продукт“ по смисъла на Регламент № 1069/2009.

44. Подчертавам, че това тълкуване е в съответствие с целта на Регламент № 1069/2009, а именно да се установи комплексна рамка за превоза на странични животински продукти [13].

45. Ето защо предлагам на Съда да отговори на първия въпрос, че определението за „странични животински продукти“ по смисъла на член 3, точка 1 от Регламент № 1069/2009 е независимо от определението за „страничен продукт“ в член 5 от Директива 2008/98, така че даден материал може да бъде „страничен животински продукт“, без да представлява „страничен продукт“ по смисъла на тази директива.

Б. По втория въпрос

46. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита Съда как следва да се тълкува член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006. По този начин посочената юрисдикция иска да се установи дали от Регламент № 1013/2006 са изключени всички превози на странични животински продукти, независимо от тяхната категория, или от този регламент са изключени само някои от тези превози. Точно това е въпросът, предмет на преюдициалното запитване по дело ReFood, по което представих заключение [14] и което приключи с едноименното решение. Както посочих в точка 36 от настоящото заключение, това решение е произнесено след сезирането на Съда с настоящото дело.

10 Вж. по-специално член 2, буква ж), подточка iii), член 3, точка 19, член 12, буква а), подточка ii), член 13, буква г), член 14, буква к) и член 24, буква а) от Регламент № 1069/2009.

11 Вж. член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2008/98.

12 Директива 2008/98 се позовава на Регламент № 1774/2002, но съгласно член 54 от Регламент № 1069/2009 позоваванията на Регламент № 1774/2002 се считат за позовавания на Регламент № 1069/2009.

13 Вж. решение ReFood, точка 56; вж. също член 2, параграф 2 от Директива 2002/98.

14 Вж. заключението ми по дело ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

47. Ето защо предлагам на Съда да припомни постановеното от него в точка 62 от решение ReFood, а именно че член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че превозите на странични животински продукти, които попадат в приложното поле на Регламент № 1069/2009, са изключени от приложното поле на Регламент № 1013/2006, освен в случаите, когато Регламент № 1069/2009 изрично предвижда прилагането на Регламент № 1013/2006.

48. Въпросните случаи са посочени в член 41, параграф 2, буква б), в член 43, параграф 5, буква б) и в член 48, параграф 6 от Регламент № 1069/2009. Всички те се отнасят до смеси от странични животински продукти и опасни продукти.

B. По третия въпрос

49. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи как следва да се третира превозът на смеси, които — подобно на разглежданите в главното производство — съдържат странични животински продукти[15] и други материали, в случая неопасни отпадъци. По същество тя иска да се установи дали Регламент № 1069/2009, разглеждан във връзка с член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към смес от странични животински продукти и други материали, представляващи неопасни отпадъци, независимо от относителния дял на страничните животински продукти в тази смес.

50. Отговорът създава затруднения, за което свидетелстват разминаващите се становища, представени на Съда и в писмената, и в устната фаза на производството.

51. Тези затруднения се дължат на факта, че Регламент № 1069/2009 не разглежда изрично въпроса за смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци, че определението за странични животински продукти в този регламент поставя въпроси, отнасящи се до прилагането му към тези смеси, и че не е ясна връзката му с Регламент № 1013/2006, що се отнася до неопасните отпадъци.

52. Въпросът е поставен в следния контекст. Предприятие е извършвало превоз от Нидерландия, по-специално на утайки от почистване[16], които в случая представляват неопасен отпадък и които са смесвани със страничен животински продукт от категория 3 за целите на преработката им в инсталация за биогаз в Германия. В зависимост от това дали сместа се счита за страничен животински продукт, за отпадък или за едното и другото, превозът ѝ се урежда от Регламент № 1069/2009 или от Регламент № 1013/2006, или от двата.

53. Практическият залог е голям. От акта за преюдициално запитване и от писменото становище на прокуратурата се установява, че разглеждани сами за себе си и следователно без връзка със страничните животински продукти, въпросните утайки се считат за „отпадък“ и към превоза им би се прилагала процедурата за предварителна нотификация и съгласие, предвидена в Регламент № 1013/2006. Ако след смесването им със страничен животински продукт от категория 3 те се считат за страничен животински продукт от тази категория и към тях се

15 По-нататък ще използвам израза „странични животински продукти“ както за „страничните животински продукти“ по смисъла на член 3, точка 1 от Регламент № 1069/2009, така и за „производните продукти“ по смисъла на член 3, точка 2 от този регламент.

16 Другите превозвани със странични животински продукти материали са посочени в точка 23 от настоящото заключение, но вниманието и на запитващата юрисдикция, и на представилите становища страни е насочено именно към утайките от почистване. В това отношение бих искал да подчертая, че саламурата е главно солена вода и че по смесите с този материал не са изложени становища. От друга страна, отпадъчните води са в основата на утайките от почистване.

прилага само Регламент № 1069/2009, за превоза им ще е нужен само търговски документ с подробно описание на естеството на съответните материали, и евентуално от здравен сертификат [17], без да е необходима процедура за нотификация и съгласие. Следователно процедурата е значително по-утежнена при прилагането на Регламент № 1013/2006 [18].

54. За да се отговори на поставения въпрос, Регламент № 1069/2009 следва да се тълкува в светлината на решение ReFood, като се вземат предвид текста, предназначението и структурата му.

1. Изводите от решение ReFood

55. Делото, по което е постановено това решение, се отнася до превоза от една държава членка на страничен животински продукт от категория 3, а именно кухненски и хранителни отпадъци по смисъла на член 10, точка п) от Регламент № 1069/2009, предназначени за преработка в разположена в друга държава членка инсталация за биогаз. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали този превоз се урежда от Регламент № 1013/2006 и поради това, предвид естеството на разглежданите отпадъци, към него се прилага процедурата за предварителна нотификация и съгласие, или от Регламент № 1069/2009 и той подлежи на по-лека процедура. Тъй като счита, че отговорът зависи от тълкуването на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006, тя отправя запитване до Съда по този въпрос.

56. Както беше припомнено в точка 47 от настоящото заключение, Съдът постановява, че член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 изключва от приложното поле на този регламент превозите на странични животински продукти, които попадат в приложното поле на Регламент № 1069/2009, *освен* в случаите, когато вторият посочен регламент изрично предвижда прилагането на Регламент № 1013/2006 [19]. Той констатира, че такъв е случаят със смесите от странични животински продукти и опасни отпадъци, за които в Регламент № 1069/2009 изрично се посочва, че попадат в приложното поле на Регламент № 1013/2006 [20]. От друга страна, той подчертава, че превозът на страничен животински продукт от категория 3 не е сред изрично посочените в Регламент № 1069/2009 хипотези и следователно не попада в приложното поле на Регламент № 1013/2006 [21].

57. Трябва ли от това решение да се заключи, че след като тези хипотези не се отнасят изрично до смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци, последните попадат в приложното поле на Регламент № 1069/2009, а не на Регламент № 1013/2006?

58. Такова е становището на Kamstra Recycling, на нидерландското правителство и на Комисията. Първите двама считат, че при смесване на страничен животински продукт от категория 3 с неопасен отпадък сместа спада към същата категория. Според Комисията превозът на такава смес трябва да се третира като попадащ в обхвата на категория 2. От своя страна френското правителство е на мнение, че към превоза на такива смеси се прилага Регламент № 1069/2009, що се отнася до съдържащите се в тях странични животински продукти, и Регламент № 1013/2006, що се отнася до влизащите в състава им други материали, представляващи неопасни отпадъци [22].

17 Вж. член 21, параграф 2 от Регламент № 1069/2009.

18 Вж. решение ReFood, точка 39.

19 Курсивът е мой. Вж. решение ReFood, точки 55, 56 и 62.

20 Вж. решение ReFood, точки 53 и 54.

21 Вж. решение ReFood, точка 55.

22 Австрийското правителство, както и прокуратурата представят становища само в писмената фаза и следователно не се възползват от решение ReFood. Австрийското правителство счита, че превозът на смеси от странични животински продукти и неопасни отпадъци попада в приложното поле на Регламент № 1013/2006. Подобно на френското, но за разлика от нидерландското правителство, прокуратурата счита, че към превоза на такива смеси се прилагат успоредно Регламенти № 1013/2006 и № 1069/2009.

59. Както подчертава запитващата юрисдикция, съмнение съществува, поради изменението на определението за „странични животински продукти“ и за „категория“ странични животински продукти, след отмяната на Регламент № 1774/2002 и замяната му с Регламент № 1069/2009. Вторият регламент вече не включва категорично тези смеси в определенията си[23].

60. Считам, че решение ReFood, в което Съдът разглежда подробно Регламент № 1069/2009 във връзка с Регламент № 1013/2006 и с Директива 2008/98, предлага инструментите за утвърдителен отговор на повдигнатия в точка 57 от настоящото заключение въпрос.

61. Все пак, тъй като във връзка с това решение Съдът не е имал повод да разгледа въпроса за смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци, важно е той да се разгледа, като най-напред се изложат съмненията, породени от текста на Регламент № 1069/2009.

2. Съмненията, породени от определенията за „странични животински продукти“ и за „категории“

62. Страничните животински продукти са определени в член 3, точка 1 от Регламент № 1069/2009 като цели тела или части от тялото на умрели животни, продукти от животински произход или други продукти, получени от животни, които не са предназначени за консумация от човека, включително яйцеклетки, зародиши и сперма.

63. Макар и близко до това определение, понятието „странични животински продукти“ в Регламент № 1774/2002 се различава от него, тъй като препраща към членове 4, 5 и 6 от този регламент, в които се определени три категории странични животински продукти[24]. Впрочем в тези определения се съдържа не само списък на конкретно посочени странични животински продукти за всяка категория, но и уточнението *„всякакви материали, съдържащи такива странични продукти“*[25].

64. Така при действието на Регламент № 1774/2002 е било възможно — нещо, което впрочем не се оспорва — неопасни отпадъци като утайки от почистване, смесени със странични животински продукти, да представляват странични животински продукти, доколкото спадат към „материали[те], съдържащи такива странични продукти“.

65. В членове 8, 9 и 10 от Регламент № 1069/2009, които възпроизвеждат тези три категории материали с някои изменения, също има подобни списъци на конкретно посочени странични животински продукти, но вече не съдържат думите „всякакви материали, съдържащи такива странични продукти“.

66. След изменението на определението за „категории“ странични животински продукти се поставя въпросът дали такива смеси продължават да са странични животински продукти, или законодателят е искал да изключи смесите от такива странични продукти и други материали от Регламент № 1069/2009.

67. Както посочва запитващата юрисдикция, буквално тълкуване на Регламента, основано само на тези определения, ще доведе до изключване на смесите от странични животински продукти и други материали от приложното му поле, но ако се вземат предвид други негови разпоредби — и по-специално тези относно смесите от странични животински продукти и опасни отпадъци — и техният генезис, възможно е те да не допускат такъв извод.

23 Вж. точки 12 и 15 от настоящото заключение.

24 Вж. точка 11 от настоящото заключение.

25 Курсивът е мой. Вж. точка 12 от настоящото заключение.

68. Ето защо е важно в следващия раздел да се изложат тези други разпоредби — вече разгледани в решение ReFood, както и генезисът на Регламент № 1069/2009.

3. Разпоредбите, отнасящи се до смесите от странични животински продукти и опасни отпадъци

69. Смесите от странични животински продукти и опасни отпадъци са посочени в член 41, параграф 2, буква б), член 43, параграф 5, буква б) и член 48, параграф 6 от Регламент № 1069/2009. Във връзка с подготвителните работи, тези разпоредби позволяват да се изведе становището на законодателя по въпроса за превоза на смеси от тези странични продукти и *неопасни* отпадъци.

70. Както е постановил Съдът в точки 53 и 54 от решение ReFood, тези разпоредби въвеждат дерогация от прилагането на Регламент № 1069/2009, като предвиждат, че към превоза на смеси от тези странични продукти и опасни отпадъци се прилагат разпоредбите на Регламент № 1013/2006.

71. Въз основа на това в точка 55 от посоченото решение Съдът заключава a contrario, че с изключение на изрично посочените в тези разпоредби хипотези, превозът на странични животински продукти не попада в приложното поле на Регламент № 1013/2006.

72. В светлината на подготвителните работи по Регламент № 1069/2009 трябва да се приеме, че този извод важи и за превозите на смеси от странични животински продукти и неопасни отпадъци, тъй като тези смеси не са изрично посочени в тези разпоредби.

73. Всъщност, както се вижда от тези подготвителни работи[26], на Европейския парламент е представено предложение за изменение на обхвата на дерогациите по членове 41, 43 и 48 от Регламент № 1069/2009. Целта на предложените изменения[27] е вносът в Съюза, износът от него, транзитното преминаване или изпращането от една държава членка в друга на смеси от странични животински продукти и *всякакви* отпадъци, били те опасни или не, да се извършват само в съответствие с Регламент № 1013/2006.

74. Налага се изводът, че като отхвърля тези изменения, Парламентът, и съответно законодателят[28], е разгледал въпроса за режима, който се прилага за превоза на смеси от странични животински продукти и неопасни отпадъци, и съзнателно е изключил възможността превозът им да се извършва съгласно разпоредбите на Регламент № 1013/2006.

75. Бих добавил, че по този начин законодателят не изключва тези смеси от приложното поле на Регламент № 1069/2009, а единствено от приложното поле на дерогацията. От това следва, че този регламент обхваща смесите както с *опасни*, така и с *неопасни* отпадъци, но само превозът на първите се извършва съгласно разпоредбите на Регламент № 1013/2006.

76. Подчертавам, че нищо в подготвителните работи не сочи, че с измененията на определенията за „странични животински продукти“ и за „категории“ странични животински продукти законодателят е искал да промени обхвата на Регламент № 1069/2009, що се отнася до тези смеси с неопасни отпадъци. В първоначалното предложение на Комисията, по което са работили Парламентът и Съветът, са използвани определения, подобни на тези в Регламент

26 Доклад на Европейския парламент от 2 март 2009 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, непредназначени за консумация от човека („Регламент относно страничните животински продукти“, A6-0087/2009).

27 Вж. изменения 111, 113 и 114.

28 Парламентът отхвърля тези изменения на първо и единствено четене. Текстът, приет от Парламента след това четене, съвпада с окончателния законодателен акт, а именно приетия от Парламента и от Съвета Регламент № 1069/2009.

№ 1774/2002, и съответно в определенията за „категориите“ присъстват думите „всякакви материали, съдържащи такива странични продукти“. Същите по същество определения все още се съдържат в разгледания от Парламента доклад от 2 март 2009 г.[29]. Те са изменени едва в одобрената на първо четене позиция на Парламента от април същата година, която съвпада с окончателната редакция на Регламент № 1069/2009, без да е дадено никакво обяснение за тази промяна.

77. Така се оказва, че измененията на определенията за странични животински продукти и за категории странични животински продукти не са се отразили на въпроса за прилагането на Регламент № 1069/2009 към смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци.

78. Този анализ се потвърждава и от предназначението на Регламент № 1069/2009, и от структурата на неговите разпоредби.

79. Що се отнася до *целите* на Регламент № 1069/2009, припомням, на първо място, че както следва от съображения 5 и 6 от Регламент № 1069/2009, законодателят се е стремил да установи съгласувана и комплексна рамка от здравни правила за страничните животински продукти, и по-специално за техния превоз, които да са пропорционални на рисковете за общественото здраве и здравето на животните и да отчитат рисковете за околната среда[30]. Следователно Регламент № 1069/2009 представлява специална правна уредба, или lex specialis, по отношение на Регламент № 1013/2006, който обхваща всички видове обработка на странични животински продукти.

80. На второ място, както следва от съображение 11 от Регламент № 1013/2006 и от член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2008/98, законодателят е искал да избегне припокриването между Регламент № 1069/2009 и Регламент № 1013/2006, а по този начин и излишното дублиране, и по принцип да изключи превоза на странични животински продукти от приложното поле на правната уредба в областта на отпадъците[31].

81. Въз основа на тези ключови елементи на своя анализ в точка 56 от решение ReFood Съдът постановява, че с Регламент № 1069/2009 законодателят на Съюза е искал да установи „комплексна рамка от правила за превоза на странични животински продукти и да извади уредения в него превоз на странични животински продукти от приложното поле на Регламент № 1013/2006, освен ако не е предвидено изрично изключение“. С други думи, намерението на законодателя е било в приложното поле на Регламент № 1069/2009 да попаднат всички превози на странични животински продукти, включително смесите с отпадъци, и същевременно към превозите на смеси от странични животински продукти и опасни отпадъци да се прилага специалният режим на Регламент № 1013/2006.

82. *Структурата* на Регламент № 1069/2009 се определя от същата логика. Като предвижда правила за всякакви превози на странични животински продукти, от най-малко опасната категория 3 до смесите с опасни отпадъци, през страничните животински продукти от категория 2 и 1, законодателят е искал да обхване всички положения, отнасящи се до превоза на странични животински продукти, и следователно в това число смесите с неопасни отпадъци.

29 Вж. бележка под линия 26 от настоящото заключение.

30 Вж. решение ReFood, точка 49.

31 Вж. решение ReFood, точки 44, 46 и 47.

83. Обстоятелството, че последните попадат в обхвата на Регламент № 1069/2009, се потвърждава и от Регламент (ЕС) № 142/2011 за неговото прилагане[32]. Всъщност в глава III от приложение VIII към Регламент № 142/2011 се съдържа образец на търговския документ, който превозвачите трябва да попълнят и в който смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци са изрично посочени сред стоките, за които той се прилага[33].

84. Така въпреки неяснотите, възникнали в резултат на изменението на определенията за странични животински продукти и за категории странични животински продукти, от всички предвидени в Регламент № 1069/2009 правила следва, че този регламент, както и Регламент № 1774/2002 преди него, се отнася до всички превози на странични животински продукти, непредназначени за консумация от човека, включително смесите от тези материали и неопасни отпадъци, и както и преди тези смеси трябва да се считат за странични животински продукти.

85. На този етап от анализа следва да се уточнят последиците от прилагането на Регламент № 1069/2009 към смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци.

4. Последиците от прилагането на Регламент № 1069/2009

86. Според мен от прилагането на Регламент № 1069/2009 следва, че превозът на смеси от странични животински продукти и неопасни отпадъци трябва да спазва правилата, приложими за категорията, към която спадат разглежданите странични животински продукти. Така към смесите от странични животински продукти от категория 3 и неопасни отпадъци, какъвто е случаят в главното производство, се прилагат правилата за превоза на тази категория странични животински продукти.

87. Тази последица произтича от самия текст на Регламент № 1069/2009. Така този регламент установява правилата, които се прилагат към всички странични животински продукти, независимо от тяхната категория[34], както и правилата, които се прилагат към страничните животински продукти, по-специално в зависимост от техните категории[35].

88. Поради това не споделям становището на френското правителство, че към превоза на тези смеси се прилагат успоредно Регламенти № 1069/2009 и № 1013/2006, нито становището на Комисията, че този превоз се урежда от правилата, приложими за страничните животински продукти от категория 2. По причините, които ще изложа по-долу, считам, че предложените от тях тълкувания водят до увеличаване на тежестта за икономическите оператори по начин, който не е предвиден в Регламент № 1069/2009.

32 Регламент на Комисията от 25 февруари 2011 година за прилагане на Регламент (ЕО) № 1069/2009 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на здравни правила относно странични животински продукти и производни продукти, непредназначени за консумация от човека, и за прилагане на Директива 97/78/ЕО на Съвета по отношение на някои проби и артикули, освободени от ветеринарни проверки на границата съгласно посочената директива (ОВ L 54, 2011 г., стр. 1), изменен последно с Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/1177 на Комисията от 10 юли 2019 г. (ОВ L 185, 2019 г., стр. 26) (наричан по-нататък „Регламент № 142/2011“).

33 В бележките относно клетката за естеството на превозваната стока всъщност се прави препращане към списък на стоки, сред които има такива смеси,за които трябва да се въведе следната информация: „[естество на страничния животински продукт или на производния продукт], смесен с неопасни отпадъци [код EURAL]“.

34 Вж. например член 21 от Регламент № 1069/2009 относно събирането, транспортирането и проследимостта.

35 Вж. например: членове 12—14 от Регламент № 1069/2009, отнасящи се до унищожаването и употребата на материалите, като член 12 е посветен на материалите от категория 1, член 13 — на тези от категория 2, а член 14 — на тези от категория 3, член 48 от този регламент, приложим за изпращането в рамките на Съюза на материал от категория 1, материал от категория 2 или някои производни продукти и на смеси с опасни отпадъци или преработени животински протеини, получени от материал от категория 3.

а) По успоредното прилагане на двата регламента

89. Френското правителство посочва, че според него към смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци се прилагат успоредно двата регламента. Това правителство твърди, че ако се прилага само Регламент № 1069/2009, Франция няма да може да възрази срещу превоза към нейната територия на смесени със странични животински продукти утайки от почистване, идващи от други държави членки за целите на наторяването, както можела да направи на основание член 12, параграф 1, буква в) от Регламент № 1013/2006[36]. Това правителство посочва и че съществува риск смеси от утайки от почистване и отпадъци от търговски обекти да бъдат превозвани към Франция за такива цели, без да се спазва националното законодателство, което налага строги правила в тази област. При липса на нотификация за този превоз в съответствие с Регламент № 1013/2006 компетентните органи по местоназначение нямало да знаят за него и нямало да могат да го обвържат с условия или дори да го забранят.

90. Считам обаче, че успоредното прилагане на тези два регламента към смесите от странични животински продукти и неопасни отпадъци не е възможно. Най-напред, то би обезсмислило дерогацията, отнасяща се до смесите с опасни отпадъци, тъй като, както беше посочено по-горе, от тази дерогация, разгледана в светлината на нейния генезис, следва, че Регламент № 1013/2006 се прилага *само* към техния превоз и че превозът на смеси с неопасни отпадъци не попада в приложното му поле. По-нататък, макар и реална, загрижеността на френското правителство не може да обоснове успоредното прилагане на двата регламента, при положение че то не намира подкрепа в тези текстове, тъй като въпросният превоз остава извън изрично предвидените в Регламент № 1069/2009 хипотези за прилагане на Регламент № 1013/2006[37]. Накрая, прилагането на двата регламента би влязло в противоречие с преследваните от законодателя цели — да се избегне дублирането на законодателствата.

б) По категоризирането на разглежданите смеси в категория 2

91. Комисията посочва, че според нея към превоза на смеси от странични животински продукти от категория 3 и неопасни отпадъци се прилагат правилата за отпадъците от категория 2. Тези по-строги правила за изпращане в рамките на Съюза, посочени в член 48, параграфи 1—5 от Регламент № 1069/2009, предвиждат по-специално изискване за предварително информиране на органите на държавата членка по местоназначение.

92. Тази институция изтъква, че в член 9 от Регламент № 1069/2009 относно материалите от категория 2 буква з) е позиция, обединяваща страничните животински продукти, различни от материал от категория 1 или 3. Тази разпоредба е остатъчна категория, в която са групирани всички материали, невключени категорично в категория 1 или 3, и може да обхване смеси с неопасни отпадъци. Подобна категоризация следвала логиката на Регламент № 1069/2009, че когато категориите са няколко, се прилага тази, за която е предвиден най-строгият режим.

36 Френското правителство обяснява, че повечето държави членки не разрешават този вид употреба на смесени с неопасни отпадъци утайки от почистване и че Франция го допуска, но го подчинява на строги правила. То уточнява, че съгласно член 12, параграф 1, буква в) от Регламент № 1013/2006 националните органи си запазват правото да отказват превозите на тези утайки от държави членки, които не предвиждат такава употреба на тези утайки.

37 Вж. решение ReFood, точка 55.

93. Вярно е, разбира се, че при смесване на странични животински продукти от различни категории сместа трябва да се третира като спадаща към категорията, за която е наложен най-строгият режим [38], и този подход, изглежда, съответства на логиката, която по принцип се прилага в областта на отпадъците [39].

94. Подчертавам обаче заявеното желание на законодателя с въвеждането на Регламент № 1069/2009 да намали административната тежест за икономическите оператори и същевременно да запази високо равнището на защита на здравето [40]. Поради това според мен по-строг режим не следва да се прилага извън предвидените в този регламент хипотези [41]. Струва ми се обаче, че Съдът би излязъл извън предвидените от законодателя случаи, ако приеме, че режимът за категория 2 трябва да се приложи към превоза на смеси от странични животински продукти от категория 3 и безопасни отпадъци.

95. Първо, правилата, отнасящи се до прилагането на най-строгия режим, важат само за смесите на странични животински продукти от различни категории [42], а не за смесите от странични животински продукти и други материали.

96. Второ, тази остатъчна категория, както е описана още в Регламент № 1774/2002 [43], обхваща странични животински продукти, различни от материал от категория 1 или 3. От съображение 35 от Регламент № 1069/2009 следва, че както и преди, тази остатъчна категория трябва да се прилага за материалите, които са от вида на изброените в категории 1, 2 и 3 от този регламент, но не са изрично посочени в тях.

97. Отбелязвам например, че при действието на Регламент № 1774/2002 материали като „кожи“ и „еднодневни пилета“ не се споменават изрично в нито една категория. Поради това тези материали вероятно са спадали към тази остатъчна категория и е трябвало да бъдат категоризирани по подразбиране в категория 2 [44]. Както и преди, законодателят запазва тази остатъчна категория като предпазна мярка, за да може към категория 2 да бъдат отнасяни всякакви други странични животински продукти, неприсъстващи в никоя от трите категории. Както при действието на Регламент № 1774/2002 обаче, тази категория не се прилага към смесите с неопасни отпадъци.

98. Трето, като признава, че ако се приложи към цялата верига на дейности, категоризирането на разглежданите смеси в категория 2 би създало значителна тежест за икономическите оператори [45], в заседанието пред Съда Комисията посочва, че правилата за страничните животински продукти от категория 2 трябва да се прилагат *само* към превоза на тези смеси. Към останалите дейности, и по-специално оползотворяването, продължавали да се прилагат правилата за категория 3.

38 Вж. съображение 30 от Регламент № 1069/2009.

39 Вж. в този смисъл член 28 от Регламент № 1013/2006 и решение от 21 юни 2007 г., Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, т. 32—35).

40 Вж. Предложение за регламент на европейския Парламент и на Съвета за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, непредназначени за консумация от човека, представено на 10 юни 2008 г. (COM(2008) 345 окончателен), точка 5.4 от изложението на мотивите.

41 Вж. например специфичните правила, приложими по-специално към превоза на кухненски и хранителни отпадъци, посочени в член 21, параграф 4 от Регламент № 1069/2009, и дерогацията по член 48, параграф 6 от този регламент.

42 Вж. член 8, буква ж) от Регламент № 1069/2009, съгласно който в категория 1 са включени смеси от материал от категория 1 с материал от категория 2 или 3 или с материал и от двете категории, както и член 9, буква ж) от този регламент, съгласно който в категория 2 попадат смеси на материал от категория 2 с материал от категория 3.

43 Вж. член 5, буква ж) от Регламент № 1774/2002.

44 Тези продукти вече са прекатегоризирани в категория 3, считана за най-подходяща за степента на опасност, която те представляват, съответно в член 10, буква б), подточка iii) и член 10, буква к), подточка iii) от Регламент № 1069/2009.

45 В заседанието пред Съда френското правителство посочва, че преминавайки в категория 2, смес, предназначена за преработка в инсталация за компост или биогаз, трябва преди това да премине стерилизация под налягане, което би било особено обременяващо и скъпо за икономическите оператори.

99. Регламент № 1069/2009 обаче изобщо не предвижда такава диференцирана категоризация в зависимост от дейностите, на които са подложени съответните материали. Както следва от съображение 29 и от член 7 от Регламент № 1069/2009, единственият релевантен критерий за категоризирането на страничните животински продукти е степента на риск, а не извършваната дейност. Следователно категоризирането на страничен животински продукт в дадена категория важи за всички дейности, на които той е подложен, от събирането до употребата или унищожаването му. От това следва, че съдържаща неопасни отпадъци смес от материали, която попада в приложното поле на Регламент № 1069/2009, не може да бъде категоризирана в по-строга категория, в случая категория 2, единствено за целите на нейното транспортиране.

100. Поради това считам, че що се касае до смес от странични животински продукти от категория 3 с неопасни отпадъци, сместа попада в тази категория и към превоза ѝ в рамките на Съюза се прилагат правилата за страничните животински продукти от същата категория.

101. Запитващата юрисдикция иска да се установи и дали подобни смеси трябва да се третират като странични животински продукти, независимо от относителния дял на страничните животински продукти в тях.

102. Съотношението на материалите не се посочва в Регламент № 1069/2009 и, изглежда, не представлява релевантна информация. Така малко количество странични животински продукти от категория 3, смесено с неопасни отпадъци, по принцип води до отнасяне на тази смес към материалите от категория 3.

103. В основата на този въпрос обаче е залегнало и друго опасение, а именно дали прилагането на Регламент № 1069/2009 към разглежданите смеси няма да създаде риск от злоупотреба чрез заобикаляне на Регламент № 1013/2006. Впрочем именно това опасение кара френското правителство и Комисията да предложат налагането на допълнителни ограничения. Ето защо в следващия раздел ще разгледам този въпрос.

5. Рискът от злоупотреба чрез заобикаляне

104. На Съда са представени няколко примера за поведение, което се счита за злоупотреба.

105. Вече споменах изтъкнатия от френското правителство риск утайките от почистване да бъдат смесвани със странични животински продукти от категория 3 и превозвани за целите на наторяването, без компетентните органи на държавата членка по местоназначение да бъдат предупреждавани за това, и да бъдат разпръсквани в нарушение на националните правила.

106. От своя страна нидерландското правителство посочва, че неопасни отпадъци могат да бъдат товарени в камиони, които не са достатъчно добре почистени, след като са превозвали странични животински продукти, и да се считат за смес, по отношение на която се прилага Регламент № 1069/2009 в нарушение на разпоредбите на Регламент № 1013/2006.

107. Накрая, прокуратурата изтъква възможността предприятия да хвърлят кутии от мляко в неопасни отпадъци, за да бъдат освобождавани от по-строгите правила на Регламент № 1013/2006.

108. Явното неспазване на правилата на държава членка или на Съюза може да представлява правонарушение, за което се налага санкция.

109. По-деликатно е положението, при което икономическият оператор формално спазва тези правила.

110. Припомням, че за да има злоупотреба, е необходимо съчетаването на субективен и обективен елемент[46]. За да е налице първият елемент, е необходимо основната цел на въпросната практика да е ползването на предимство, произтичащо от разпоредбите на правото на Съюза, чрез изкуствено създаване на изискваните за получаването му условия[47]. Вторият елемент включва съвкупност от обективни обстоятелства, от които следва, че въпреки формалното спазване на предвидените от правната уредба на Съюза условия преследваната с нея цел не е била постигната[48].

111. При определени обстоятелства добавянето на малки количества странични животински продукти към неопасни отпадъци, като утайки от почистване, би могло да представлява злоупотреба.

112. Такъв би бил случаят с добавянето на кутия от мляко с единствената цел да се заобиколи Регламент № 1013/2006 и да се приложи по-леката процедура по Регламент № 1069/2009.

113. Ако обаче страничният животински продукт се превозва в съответствие с професионалните практики и ако последните предвиждат по-специално възможността странични животински продукти, като малки количества мляко, да се добавят към утайките от почистване за целите на преработката в инсталация за биогаз, извършването на този превоз съгласно условията на режима по Регламент № 1069/2009 не следва да се счита за злоупотреба.

114. Контролът за спазването на предвидените в Регламент № 142/2011 правила, по-специално по отношение на хигиената, проследимостта и количеството на превозваните материали, би трябвало да позволява да се провери дали превозът, извършен съгласно условията на режима по Регламент № 1069/2009, представлява злоупотреба.

115. Не е изключено обаче прилагането на Регламент № 1069/2009 към смесите от странични животински продукти от категория 3, и дори от категория 1 или 2, и неопасни отпадъци, да не позволява да се следи по подходящ начин за опазването на околната среда.

116. Всъщност дори при странични животински продукти от категория 1 или 2 и въпреки че Регламент № 1069/2009 отчита рисковете за околната среда[49], ако към превоза на смеси от странични животински продукти и неопасни отпадъци се прилага само този регламент, могат да останат съмнения, свързани с тяхната проследимост. Както твърди френското правителство в заседанието пред Съда, това се обяснявало с обстоятелството, че от нотификацията за превоза на тези смеси не става непременно ясно кои са материалите, различни от странични животински продукти.

117. Освен това отбелязвам, че член 48, параграф 1, буква в) от Регламент № 1069/2009 допуска към превоза на странични животински продукти от категория 1 или 2 да се прилагат условия, с които се цели да се защити общественото здраве и здравето на животните, без обаче да се споменават рисковете, свързани с околната среда.

46 Вж. заключението ми по дело Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, т. 110).

47 Вж. по-специално решение от 21 февруари 2006 г., Halifax и др. (C-255/02, EU:C:2006:121, т. 75).

48 Вж. по-специално решения от 14 декември 2000 г., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, т. 52), и от 11 януари 2007 г., Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, т. 33).

49 Вж. решение ReFood, точка 49.

118. Така, макар да разбирам посочените по настоящото дело опасения, свързани с околната среда, считам, че те не позволяват на Съда да тълкува Регламент № 1069/2009 по начин, който увеличава тежестта за икономическите оператори, както предлагат френското правителство и Комисията, при липсата на правно основание за това. Техните предложения не биха могли да представляват приемливо тълкуване на Регламент № 1069/2009. Ако се докаже, че споменатите рискове са реални, законодателят на Съюза трябва да измени действащата правна уредба, и по-специално Регламент № 1069/2009.

119. Ето защо при сегашното състояние на правната уредба предлагам на Съда да отговори на третия въпрос, че Регламент № 1069/2009, разглеждан във връзка с член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към смес от странични животински продукти и други материали, представляващи неопасни отпадъци, независимо от относителния дял на страничните животински продукти в тази смес.

120. Правилата, приложими към превоза на смесени с неопасни отпадъци странични животински продукти от дадена категория, са същите като тези, които уреждат превоза на спадащите към тази категория странични животински продукти.

V. Заключение

121. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Апелативен съд Арнем-Льовардeн, Нидерландия), по следния начин:

„1) Определението за „странични животински продукти“ по смисъла на член 3, точка 1 от Регламент (ЕО) № 1069/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти и производни продукти, непредназначени за консумация от човека, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1774/2002 (Регламент за страничните животински продукти) е независимо от определението за „страничен продукт“ в член 5 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви, така че даден материал може да бъде страничен животински продукт, без да представлява страничен продукт по смисъла на тази директива.

2) Член 1, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци трябва да се тълкува в смисъл, че превозите на странични животински продукти, които попадат в приложното поле на Регламент № 1069/2009, са изключени от приложното поле на Регламент № 1013/2006, освен в случаите, когато Регламент № 1069/2009 изрично предвижда прилагането на Регламент № 1013/2006.

   Въпросните случаи са посочени в член 41, параграф 2, буква б), член 43, параграф 5, буква б) и член 48, параграф 6 от Регламент № 1069/2009. Всички те се отнасят до смеси от странични животински продукти и опасни продукти.

3) Регламент № 1069/2009, разглеждан във връзка с член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към смес от странични животински продукти и други материали, представляващи неопасни отпадъци, независимо от относителния дял на страничните животински продукти в тази смес.

   Правилата, приложими към превоза на смесени с неопасни отпадъци странични животински продукти от дадена категория, са същите като тези, които уреждат превоза на спадащите към тази категория странични животински продукти“.