Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 19. marts 2020[1]

Forenede sager C-21/19 – C-23/19

Straffesager
mod
XN (sag C-21/19),
YO (sag C-22/19),
P.F. Kamstra Recycling BV (sag C-23/19),
procesdeltager:
Openbaar Ministerie

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – overførsel af affald inden for Den Europæiske Union – direktiv 2008/98/EF – artikel 5, stk. 1 – begrebet »biprodukt« – anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 1013/2006 – artikel 1, stk. 3, litra d) – forordning (EF) nr. 1069/2009 – begrebet »animalske biprodukter« og »materialekategorier« – anvendelse på blandinger af animalske biprodukter og ikke-farligt affald – risiko for ulovlig omgåelse«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden, Nederlandene), vedrører EU's affaldslovgivning og i særdeleshed transport af animalske biprodukter, der er blandet med ikke-farligt affald.

2. I forlængelse af ReFood-dommen[2], som vedrørte transport af animalske biprodukter i kategori 3, der er den mindst farlige, og spørgsmålet om, hvorvidt denne transport var omfattet af forordning (EF) nr. 1069/2009[3] eller af forordning (EF) nr. 1013/2006[4], der som helhed er strengere, skal Domstolen endnu en gang tage stilling til forholdet mellem disse to forordninger, men denne gang i forbindelse med en blanding af materialer.

3. Den foreliggende sag rejser en række problemer vedrørende affattelsen og dermed fortolkningen af de gældende bestemmelser, som jeg vil forsøge at belyse.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Dom af 23.5.2019, ReFood (C-634/17, herefter »ReFood-dommen«, EU:C:2019:443).

3 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 21.10.2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1774/2002 (forordningen om animalske biprodukter) (EUT 2009, L 300, s. 1).

4 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 14.6.2006 om overførsel af affald (EUT 2006, L 190, s. 1).

4. Efter min bedømmelse vil jeg i overensstemmelse med den linje, der er lagt i ReFood-dommen, foreslå Domstolen at fastslå, at transport af en blanding af animalske biprodukter med ikke-farligt affald er omfattet af forordning nr. 1069/2009 og i særdeleshed af bestemmelserne for den kategori af animalske biprodukter, som de animalske biprodukter, der er indeholdt i denne blanding, tilhører.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Affaldslovgivningen

a) Direktiv 2008/98/EF

5. Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/98/EF[5] bestemmer:

»Følgende undtages fra direktivets anvendelsesområde, for så vidt det er omfattet af anden fællesskabslovgivning:

[…]

b) animalske biprodukter, herunder forarbejdede produkter, der er omfattet af forordning (EF) nr. 1774/2002[6], undtagen dem, der er bestemt til forbrænding, deponering eller anvendelse i biogas- eller komposteringsanlæg

[…]«

6. Dette direktivs artikel 5 med overskriften »Biprodukter« har følgende ordlyd:

»1. Et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand, kan kun anses for ikke at være affald i henhold til artikel 3, nr. 1), men et biprodukt, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) det er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes

b) stoffet eller genstanden kan anvendes direkte uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis

c) stoffet eller genstanden fremstilles som en integrerende del af en produktionsproces, og

d) videreanvendelse er lovlig, dvs. at stoffet eller genstanden lever op til alle relevante krav til produkt, miljø og sundhedsbeskyttelse for den pågældende anvendelse og ikke vil få generelle negative indvirkninger på miljøet eller menneskers sundhed.

[…]«

5 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 19.11.2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3).

6 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 3.10.2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (EUT 2002, L 273, s. 1). Denne forordning er blevet ophævet og afløst af forordning nr. 1069/2009.

b) Forordning nr. 1013/2006

7. 11. betragtning til forordning nr. 1013/2006 er affattet således:

»Det er nødvendigt at undgå overlapning med [forordning nr. 1774/2002], der allerede indeholder bestemmelser, der generelt dækker sendingen, kanaliseringen og overførslen (indsamling, transport, håndtering, forarbejdning, anvendelse, nyttiggørelse eller bortskaffelse, registre, ledsagedokumenter og sporbarhed) af animalske biprodukter i, til og ud af Fællesskabet.«

8. Denne forordnings artikel 1, stk. 3, litra d), foreskriver:

»Denne forordning omfatter ikke:

[…]

d) overførsler, der er underlagt godkendelseskravene i forordning […] nr. 1774/2002

[…]«

9. Den nævnte forordnings artikel 2, nr. 35), indeholder en definition af »ulovlig overførsel«, som bl.a. omfatter overførsel, der foretages uden den krævede anmeldelse til de berørte kompetente myndigheder eller uden deres samtykke.

10. Samme forordnings artikel 12, stk. 1, litra c), har følgende ordlyd:

»1. Når der foretages en anmeldelse af en planlagt overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, kan de kompetente bestemmelses- og afsendelsesmyndigheder […] gøre begrundet indsigelse baseret på en eller flere af følgende grunde og i overensstemmelse med traktaten:

[…]

c) [D]en planlagte overførsel eller nyttiggørelse vil ikke være i overensstemmelse med national lovgivning i afsendelseslandet om nyttiggørelse af affald, herunder også når den planlagte overførsel af affald er bestemt til nyttiggørelse i et anlæg, der har lavere behandlingsstandarder for det pågældende affald end anlæggene i afsendelseslandet, idet der tages hensyn til behovet for at sikre et velfungerende indre marked.

[…]«

B. Lovgivningen om animalske biprodukter

1. Forordning nr. 1774/2002

11. Artikel 2 i forordning nr. 1774/2002 med overskriften »Definitioner« bestemte:

»1. I forbindelse med denne forordning finder følgende definitioner anvendelse:

a) Animalske biprodukter: hele kroppe eller dele af dyr og animalske produkter som omhandlet i artikel 4, 5 og 6, som ikke er bestemt til konsum, herunder æg, embryoner og sæd

[…]

d) Kategori 3-materiale: animalske biprodukter som omhandlet i artikel 6.«

12. Det fremgår af denne forordnings artikel 6 med overskriften »Kategori 3-materiale«, at »[k]ategori 3-materiale omhandler animalske biprodukter som nedenfor beskrevet og alt materiale indeholdende sådanne biprodukter«. Udtrykket »og alt materiale indeholdende sådanne biprodukter« forekom ligeledes i definitionen af kategori 1- og kategori 2-materiale i samme forordnings artikel 4 og 5.

2. Forordning nr. 1069/2009

13. 29. betragtning til forordning nr. 1069/2009 er affattet således:

»Animalske biprodukter og afledte produkter bør på grundlag af risikovurderinger inddeles i tre kategorier, som afspejler, hvilken risiko de udgør for folke- og dyresundheden. […]«

14. Denne forordnings artikel 1 foreskriver:

»Ved denne forordning fastsættes folke- og dyresundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter med henblik på at forebygge og minimere risici for folke- og dyresundheden forårsaget af disse produkter og navnlig at beskytte fødevare- og foderkædens sikkerhed.«

15. Den nævnte forordnings artikel 3 foreskriver:

»I denne forordning forstås ved:

1) »animalske biprodukter«: hele kroppe eller dele af dyr, animalske produkter eller andre produkter fra dyr, som ikke er bestemt til konsum, herunder oocytter, embryoner og sæd

2) »afledte produkter«: produkter, der er fremstillet ved en eller flere behandlinger, omdannelser eller trin i forarbejdningen af animalske biprodukter

[…]«

16. I artikel 8, 9 og 10 i forordning nr. 1069/2009 defineres henholdsvis kategori 1-, kategori 2- og kategori 3-materiale.

17. Denne forordnings artikel 41 med overskriften »Import og transit« foreskriver følgende i stk. 2:

»Uanset stk. 1 gælder følgende:

[…]

b) import og transit af animalske biprodukter eller afledte produkter, som er blevet blandet eller forurenet med affald, der er opført som farligt affald i beslutning 2000/532/EF[7], må kun foregå, hvis kravene i forordning […] nr. 1013/2006 overholdes

[…]«

7 – Kommissionens beslutning af 3.5.2000 om afløsning af beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald og af Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald (EUT 2000, L 226, s. 3).

18. Den nævnte forordnings artikel 43 med overskriften »Eksport« bestemmer i stk. 5:

»Uanset stk. 3 og 4 gælder følgende:

[…]

b) Eksport af animalske biprodukter eller afledte produkter, som er blevet blandet eller forurenet med affald, der er opført som farligt affald i beslutning [2000/532], må kun foregå, hvis kravene i forordning […] nr. 1013/2006 overholdes.«

19. Samme forordnings artikel 48 med overskriften »Kontrol af afsendelse til andre medlemsstater« har følgende ordlyd:

»1. Når en driftsleder agter at afsende kategori 1-materiale, kategori 2-materiale og kød- og benmel eller animalsk fedt afledt af kategori 1- og kategori 2-materialer til en anden medlemsstat, skal vedkommende underrette oprindelsesmedlemsstatens kompetente myndighed og bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed herom.

Bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed beslutter efter ansøgning fra driftslederen inden for et nærmere fastsat tidsrum:

a) at afvise modtagelse af sendingen

b) at acceptere sendingen uden betingelser, eller

c) at modtage sendingen på følgende betingelser:

   i) hvis de afledte produkter ikke er blevet tryksteriliseret, skal denne behandling foretages, eller

   ii) de animalske biprodukter eller afledte produkter skal opfylde alle betingelser vedrørende afsendelse af sendingen, som er begrundet ud fra hensynet til beskyttelsen af folke- og dyresundheden, med henblik på at sikre, at animalske biprodukter og afledte produkter håndteres i overensstemmelse med denne forordning.

2. Formater for ansøgninger fra driftsledere som nævnt i stk. 1 kan vedtages efter forskriftsproceduren i artikel 52, stk. 3.

3. Den kompetente myndighed på oprindelsesstedet skal via Traces-systemet, jf. beslutning 2004/292/EF[8], underrette den kompetente myndighed på bestemmelsesstedet om afsendelsen af hver sending, der er sendt til bestemmelsesmedlemsstaten, og som består af:

a) animalske biprodukter eller afledte produkter som omhandlet i stk. 1

b) forarbejdet animalsk protein afledt af kategori 3-materiale. […]

[…]

6. Uanset stk. 1-5 må animalske biprodukter eller afledte produkter, der er omhandlet i nævnte stykker, og som er blevet blandet eller forurenet med affald, der er opført som farligt affald i beslutning [2000/532], kun sendes til andre medlemsstater, hvis kravene i forordning […] nr. 1013/2006 overholdes.

8 – Kommissionens beslutning af 30.3.2004 om anvendelse af Traces-systemet og om ændring af beslutning 92/486/EØF (EUT 2004, L 94, s. 63).

[…]«

20. Artikel 54 i forordning nr. 1069/2009 er affattet således:

»Forordning […] nr. 1774/2002 ophæves med virkning fra 4. marts 2011.

Henvisninger til forordning […] nr. 1774/2002 betragtes som henvisninger til nærværende forordning […]«

C. Nederlandsk ret

21. Artikel 10.60, stk. 2, i Wet milieubeheer (miljøforvaltningsloven) bestemmer:

»Det er forbudt at foretage de i artikel 2, nr. 35), i [forordning nr. 1013/2006] omhandlede handlinger.«

22. Miljøforvaltningslovens artikel 1.1, stk. 6, foreskriver:

»[…] Materialer, blandinger eller genstande, der er biprodukter som omhandlet i artikel 5 i [direktiv 2008/98], anses ikke for at være affald, når disse biprodukter opfylder betingelserne i den ovennævnte artikel og de kriterier herfor, som er fastsat i en gennemførelsesforanstaltning, der er truffet i henhold til den nævnte artikel i [direktiv 2008/98] eller i en bekendtgørelse udstedt af ministeren.«

III. Tvisterne i hovedsagerne, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

23. Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden, Nederlandene) har i tre straffesager foreholdt selskabet P.F. Kamstra Recycling BV samt XN og YO, to fysiske personer, der arbejder for dette selskab (herefter under ét »Kamstra Recycling«), at de i perioden fra den 10. juni 2011 til den 19. juni 2012 uden forudgående anmeldelse til eller samtykke fra de kompetente myndigheder i henhold til forordning nr. 1013/2006 fra Nederlandene til Tyskland overførte en blanding af saltlage og animalske vævsdele, en blanding af fedtaffald og saltlage, en blanding af rensningsslam og andet (ukendt) affald, en blanding af rensningsslam og mejeriaffald og en blanding af slam fra spildevandsbehandling og proteinkoncentrat.

24. Den forelæggende ret har anført, at mindst en eller to af de pågældende blandinger bestod dels af animalske biprodukter, dels af andre materialer, og at de animalske biprodukter i dette tilfælde vedrørte kategori 3-materiale som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 1069/2009. Blandingerne var bestemt til anvendelse i et biogasanlæg i Tyskland. De overførsler, der er omhandlet i hovedsagerne, var ikke blevet anmeldt til de kompetente myndigheder, og der var ikke indhentet samtykke hos disse myndigheder.

25. Den forelæggende ret har anført, at det i de foreliggende sager skal afgøres, om de overførsler af blandinger, der er omfattet af tiltalerne, henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006 eller under anvendelsesområdet for forordning nr. 1069/2009.

26. Anklagemyndigheden har anført, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse, da alle de af tiltalerne omfattede blandinger må kvalificeres som affald. Ifølge anklagemyndigheden skal spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om animalske biprodukter, vurderes på grundlag af de kriterier, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, og på grundlag af definitionen af »animalske biprodukter« i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009.

27. De tiltalte har derimod anført, at det er forordning nr. 1069/2009, der bør anvendes i det foreliggende tilfælde, og ikke forordning nr. 1013/2006, da de blandinger, der er omhandlet i tiltalerne, er animalske biprodukter. Når der er tale om et animalsk biprodukt, har forordning nr. 1069/2009 nemlig forrang for forordning nr. 1013/2006. Den omstændighed, at de omhandlede blandinger er animalske biprodukter, har de tiltalte i denne forbindelse støttet på definitionen af »animalske biprodukter« i den tidligere forordning om animalske biprodukter, dvs. forordning nr. 1774/2002. Ifølge den sidstnævnte forordning omfatter begrebet »animalske biprodukter« også »alt materiale/alle blandinger, der indeholder animalske biprodukter«.

28. De tiltalte anerkender, at det i forordning nr. 1069/2009 ikke længere står, at materiale, der indeholder animalske biprodukter, skal kvalificeres som et animalsk biprodukt. De har imidlertid gjort gældende, at sidstnævnte forordning ikke til hensigt at ændre i definitionen af »animalske biprodukter« i forordning nr. 1774/2002. De tiltalte har støttet dette synspunkt på en sagkyndig udtalelse af 10. marts 2016, som var blevet indhentet i første instans af rechtbank Gelderland (retten i første instans i Gelderland, Nederlandene). Blandinger af animalske biprodukter – bortset fra blandinger af animalske biprodukter med farligt affald – er således ligeledes omfattet af definitionen af »animalske biprodukter« i forordning nr. 1069/2009 uanset forholdet mellem mængden af animalske biprodukter og andre materialer.

29. Rechtbank Gelderland (retten i første instans i Gelderland) rettede sig efter den sagkyndige udtalelse og frikendte de tiltalte for de forhold, som de var blevet foreholdt. Anklagemyndigheden har herefter iværksat appel til prøvelse af disse frikendelser til den forelæggende ret.

30. Den forelæggende ret har indledningsvis rejst spørgsmålet om, hvorledes begrebet »biprodukter« i artikel 5 i direktiv 2008/98 forholder sig til begrebet »animalske biprodukter« i forordning nr. 1069/2009. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, om et materiale, der ikke kan kvalificeres som et biprodukt i dette direktivs forstand, alligevel kan betragtes som et »animalsk biprodukt« i denne forordnings forstand og derfor er undtaget fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006 i henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 3.

31. Den forelæggende ret har dernæst anmodet om en fortolkning af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 med henblik på at afgøre, hvordan undtagelsen fra denne forordnings anvendelsesområde af »overførsler, der er underlagt godkendelseskravene i forordning […] nr. 1069/2009«, skal forstås. Det er ifølge denne ret uklart, om denne undtagelse omfatter transport fra en medlemsstat til en anden af animalske biprodukter, uanset hvilken kategori materialet tilhører, eller om den udelukkende omfatter transport af det i artikel 48 i forordning nr. 1069/2009 omhandlede materiale, dvs. kategori 1- og kategori 2-materiale, visse heraf afledte produkter og forarbejdet animalsk protein afledt af kategori 3-materiale.

32. Den forelæggende ret finder det endelig nødvendigt at få oplyst, om artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal forstås således, at denne bestemmelse også omfatter overførsel af blandinger af animalske biprodukter og andre materialer, og om mængdeforholdet mellem de animalske biprodukter og andre materialer i bekræftende fald har en betydning.

33. I denne forbindelse er det ifølge denne ret vigtigt at afgøre, om der med definitionen af »animalske biprodukter« i forordning nr. 1069/2009 er tilsigtet en materiel ændring i forhold til definitionen i forordning nr. 1774/2002 i den forstand, at en mængde materialer, der er blandet med en mængde animalske biprodukter – uanset det indbyrdes forhold – ikke længere betragtes som et »animalsk biprodukt«, således at overførslen af en sådan blanding omfattes af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006.

34. På denne baggrund har Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er et stof, der ikke er et biprodukt som omhandlet i [direktiv 2008/98], pr. definition heller ikke et animalsk biprodukt som omhandlet i [forordning nr. 1069/2009], således at dette stof ikke i henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning [nr.] 1013/2006 er undtaget fra anvendelsesområdet for forordning [nr.] 1013/2006? Eller er det ikke udelukket, at et stof omfattes af definitionen af animalske biprodukter som omhandlet i [forordning nr. 1069/2009], hvis dette stof ikke opfylder betingelserne i artikel 5, stk. 1, i [direktiv 2008/98], således at det ikke uden videre omfattes af forordning [nr.] 1013/2006?

2) Hvorledes skal en overførsel, der omfattes af godkendelseskravene i forordning nr. 1774/2002 – nu forordning nr. 1069/2009 – som omhandlet i artikel 1, stk. 3, i forordning [nr.] 1013/2006 forstås: Menes der hermed transporten (fra [en medlemsstat] til [en anden]) af animalske biprodukter, uanset hvilken kategori materialet tilhører? Eller menes der hermed transport af det i artikel 48 i [forordning nr. 1069/2009] (før artikel 8 i forordning [nr.] 1774/2002) omhandlede materiale, der er begrænset til animalske biprodukter eller afledte produkter i denne bestemmelses forstand, altså kategori 1- og kategori 2-materiale [og visse heraf afledte produkter], herunder forarbejdede animalske proteiner afledt af kategori 3-materiale?

3) Såfremt der ved overførsel, der omfattes af godkendelseskravene i forordning nr. 1774/2002 – nu forordning nr. 1069/2009 – som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning [nr.] 1013/2006 også skal forstås transport (fra [en medlemsstat] til [en anden]) af animalske biprodukter, uanset hvilken kategori materialet tilhører, skal artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning [nr.] 1013/2006 da endvidere forstås således, at der hermed også menes overførsel af blandinger af animalske biprodukter og andre stoffer, og i bekræftende fald, har mængdeforholdet mellem de animalske biprodukter og andre stoffer da betydning? Eller mister et animalsk biprodukt sin karakter af animalsk biprodukt som omhandlet i [forordning nr. 1069/2009], og bliver det animalske biprodukt til affald som omhandlet i forordning [nr.] 1013/2006 som følge af opblandingen med et andet stof?«

35. Forelæggelsesafgørelsen, der er dateret den 19. december 2018, indgik til Domstolens Justitskontor den 15. januar 2019. Der er indgivet skriftlige indlæg af Kamstra Recycling, anklagemyndigheden, den nederlandske, den franske og den østrigske regering samt Europa-Kommissionen. Disse procesdeltagere og berørte parter – med undtagelse af anklagemyndigheden og den østrigske regering – deltog i retsmødet den 4. december 2019.

IV. Bedømmelse

36. Jeg vil i det følgende gennemgå de tre spørgsmål enkeltvis og indledningsvis fremhæve, at det andet spørgsmål i det væsentlige svarer til det spørgsmål, som Domstolen besvarede i ReFood-dommen, men at den forelæggende ret ikke var i besiddelse af dette svar, eftersom Domstolens først afsagde dommen, efter at anmodningen om præjudiciel afgørelse var blevet indgivet.

A. Det første spørgsmål

37. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om definitionen af »animalske biprodukter« i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 skal sammenholdes med definitionen af »biprodukt« i artikel 5 i direktiv 2008/98, således at begrebet »animalske biprodukter« udelukkende omfatter et materiale, der ligeledes er et »biprodukt« i dette direktivs forstand.

38. En nærmere undersøgelse af de to begreber viser, at de ikke er indbyrdes forbundet.

39. For det første er der intet sammenfald mellem definitionerne, og de henviser heller ikke til hinanden. Et »biprodukt« som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2008/98 er et stof eller et produkt, der er resultatet af en produktionsproces, som opfylder en række betingelser[9]. I artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 defineres »animalske biprodukter« selvstændigt som hele kroppe eller dele af dyr, animalske produkter eller andre produkter fra dyr, som ikke er bestemt til konsum, herunder oocytter, embryoner og sæd.

40. For det andet er begrebet »biprodukt« i artikel 5 i direktiv 2008/98 defineret som en modsætning til begrebet »affald« i dette direktivs artikel 3, nr. 1). Det bestemmes nemlig udtrykkeligt i dette direktivs artikel 5, at et »biprodukt« ikke er affald. Derimod kan »animalske biprodukter« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 være »affald« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, sådan som det fremgår af artikel 12, 13 og 14 i forordning nr. 1069/2009. Et stof kan som følge heraf være et »animalsk biprodukt« og falde ind under begrebet »affald« uden at være et »biprodukt« som omhandlet i direktiv 2008/98.

41. For det tredje er det, som Kommissionen har gjort gældende, kun et stof eller en genstand, som med sikkerhed vil blive videreanvendt uden anden yderligere forarbejdning, end hvad der er normal industriel praksis, der kan betragtes som et »biprodukt« som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2008/98. Dette udelukker, at »biproduktet« gøres til genstand for forarbejdning, bl.a. ved sterilisering, selv om en sådan forarbejdning er nævnt specifikt i forbindelse med »animalske biprodukter«[10].

42. For det fjerde fremgår det udtrykkeligt af direktiv 2008/98[11], at dette direktiv ikke finder anvendelse på animalske biprodukter, der er omfattet af forordning nr. 1069/2009[12], undtagen dem, der er bestemt til forbrænding, deponering eller anvendelse i biogas- eller komposteringsanlæg. I disse tre tilfælde finder direktiv 2008/98 anvendelse på »animalske biprodukter«, uden at der henvises til begrebet »biprodukt« i dette direktivs artikel 5.

43. Det følger heraf, at et materiale, der ikke er et »biprodukt« som omhandlet i direktiv 2008/98, alligevel kan være et »animalsk biprodukt« som omhandlet i forordning nr. 1069/2009.

44. Det bør fremhæves, at denne fortolkning er i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 1069/2009, som er at indføre et fuldstændigt dækkende regelsæt for transport af animalske biprodukter[13].

45. Jeg foreslår som følge heraf, at Domstolen besvarer det første spørgsmål med, at definitionen af »animalske biprodukter« i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 ikke er knyttet til definitionen af »biprodukt« i artikel 5 i direktiv 2008/98, således at et materiale kan være et »animalsk biprodukt« uden at være et »biprodukt« i dette direktivs forstand.

B. Det andet spørgsmål

46. Med det andet spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, hvordan artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes. Den forelæggende ret ønsker i denne forbindelse oplyst, om alle overførsler af animalske biprodukter, uanset hvilken kategori de tilhører, er undtaget fra forordning nr. 1013/2006, eller om det kun er visse af disse

9 – Jf. punkt 6 i dette forslag til afgørelse.

10 – Jf. bl.a. artikel 2, litra g), nr. iii), artikel 3, nr. 19), artikel 12, litra a), nr. ii), artikel 13, litra d), artikel 14, litra k), og artikel 24, litra a), i forordning nr. 1069/2009.

11 – Jf. artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/98.

12 – I direktiv 2008/98 henvises der til forordning nr. 1774/2002, men ifølge artikel 54 i forordning nr. 1069/2009 skal henvisninger til forordning nr. 1774/2002 betragtes som henvisninger til forordning nr. 1069/2009.

13 – Jf. ReFood-dommen, præmis 56. Jf. ligeledes artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/98.

overførsler, der er undtaget fra denne forordning. Det var netop dette spørgsmål, der var genstand for anmodningen om præjudiciel afgørelse i ReFood-sagen, hvori jeg fremsatte forslaget til afgørelse[14], og Domstolen afsagde dommen af samme navn. Som jeg allerede har anført i punkt 36 i dette forslag til afgørelse, blev denne dom afsagt, efter at den foreliggende sag var indbragt for Domstolen.

47. Jeg foreslår som følge heraf, at Domstolen henviser til, hvad den fastslog i ReFood-dommens præmis 62, nemlig at artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at overførsler af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre der er tale om tilfælde, hvor det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse.

48. De pågældende tilfælde er angivet i artikel 41, stk. 2, litra b), artikel 43, stk. 5, litra b), og artikel 48, stk. 6, i forordning nr. 1069/2009. Alle disse tilfælde vedrører blandinger af animalske biprodukter med farlige produkter.

C. Det tredje spørgsmål

49. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvordan transport af blandinger som de i hovedsagerne omhandlede af animalske biprodukter[15] med andre materialer – i det foreliggende tilfælde ikke-farligt affald – skal behandles. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 1069/2009 i lyset af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på en blanding af animalske biprodukter med andre materialer i form af ikke-farligt affald uanset mængden af animalske biprodukter i denne blanding.

50. Svaret frembyder en række vanskeligheder, hvilket ses af de forskellige bemærkninger, der er fremsat for Domstolen, både under den skriftlige forhandling og under den mundtlige forhandling.

51. Disse vanskeligheder skyldes, at forordning nr. 1069/2009 ikke udtrykkeligt omhandler blandinger af animalske biprodukter og ikke-farligt affald, at definitionen af animalske biprodukter i denne forordning skaber usikkerhed om forordningens anvendelse på disse blandinger, og at forholdet til forordning nr. 1013/2006 for så vidt angår ikke-farligt affald er uklart.

52. Spørgsmålet er opstået i følgende sammenhæng. En virksomhed har fra Nederlandene transporteret bl.a. rensningsslam[16], som i det foreliggende tilfælde er ikke-farligt affald, blandet med et animalsk biprodukt i kategori 3 med henblik på forarbejdning i et biogasanlæg i Tyskland. Afhængigt af, om denne blanding betragtes som et animalsk biprodukt, som affald eller som begge dele, er dens transport omfattet af forordning nr. 1069/2009 eller af forordning nr. 1013/2006 eller af begge forordninger.

53. Spørgsmålet har stor praktisk betydning. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af anklagemyndighedens skriftlige indlæg, at det pågældende slam i sig selv, dvs. uden iblandede animalske biprodukter, betragtes som »affald«, og at dets overførsel er underlagt den procedure med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke, der er fastlagt i forordning nr. 1013/2006. Hvis slammet efter opblanding med et animalsk biprodukt i kategori 3 betragtes som et animalsk biprodukt i denne kategori og kun er omfattet af forordning nr. 1069/2009, er det tilstrækkeligt, at det under

14 – Jf. mit forslag til afgørelse ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

15 – Jeg vil i det følgende anvende udtrykket »animalske biprodukter« både om »animalske biprodukter« som omhandlet i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 og om »afledte produkter« som omhandlet i denne forordnings artikel 3, nr. 2).

16 – De andre materialer, der transporteres sammen med animalske biprodukter, er nævnt i punkt 23 i dette forslag til afgørelse, men den forelæggende ret og de parter, der har fremsat bemærkninger, har koncentreret sig om rensningsslam. Jeg vil i denne forbindelse fremhæve, at saltlage hovedsageligt består af saltvand, og at der ikke er fremsat bemærkninger om blandinger med dette materiale. Rensningsslammet stammer i øvrigt fra spildevand.

transporten ledsages af et handelsdokument, der indeholder oplysninger om de pågældende materialers art, og i givet fald af et sundhedscertifikat [17], og der er ikke behov for en procedure med skriftlig anmeldelse og samtykke. Proceduren er derfor meget mere omstændelig, hvis forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse [18].

54. Det er for at kunne besvare det forelagte spørgsmål nødvendigt at fortolke forordning nr. 1069/2009 i lyset af ReFood-dommen under hensyntagen til forordningens ordlyd, formål og opbygning.

1. Den lære, der kan drages af ReFood-dommen

55. Den sag, der lå til grund for denne dom, vedrørte transport fra en medlemsstat af et animalsk biprodukt i kategori 3, dvs. køkken- og madaffald henhørende under artikel 10, litra p), i forordning nr. 1069/2009, som var bestemt til anvendelse i et biogasanlæg i en anden medlemsstat. Den forelæggende ret ønskede oplyst, om denne overførsel var omfattet af forordning nr. 1013/2006 og dermed – henset til det pågældende affalds art – underlagt proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke, eller om den var omfattet af forordning nr. 1069/2009 og underlagt en mere lempelig procedure. Den forelæggende ret fandt, at svaret afhang af fortolkningen af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006, og anmodede derfor Domstolen om en sådan fortolkning.

56. Domstolen fastslog som nævnt i punkt 47 i dette forslag til afgørelse, at overførsler af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, ifølge artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 ikke er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, *medmindre* der er tale om tilfælde, hvor det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse [19]. Den bemærkede, at dette er tilfældet for blandinger af animalske biprodukter med farligt affald, hvor det udtrykkeligt fremgår af forordning nr. 1069/2009, at de er omfattet af forordning nr. 1013/2006 [20]. Den fremhævede til gengæld, at transport af et animalsk biprodukt i kategori 3 ikke hører til et af de tilfælde, der er nævnt udtrykkeligt i forordning nr. 1069/2009, og derfor falder uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006 [21].

57. Skal det af denne dom udledes, at blandinger af animalske biprodukter og ikke-farligt affald, der ikke udtrykkeligt er omhandlet af disse tilfælde, ikke henhører under forordning nr. 1013/2006, men under forordning nr. 1069/2009?

58. Dette synspunkt er fremført af Kamstra Recycling, den nederlandske regering og Kommissionen. Når et animalsk biprodukt i kategori 3 blandes med ikke-farligt affald, henhører blandingen ifølge Kamstra Recycling og den nederlandske regering under denne kategori. Efter Kommissionens opfattelse skal transporten af en sådan blanding anses for at henhøre under kategori 2. Den franske regering har anført, at overførslen af sådanne blandinger er omfattet af forordning nr. 1069/2009 for så vidt angår de animalske biprodukter som disse blandinger indeholder og af forordning nr. 1013/2006 for så vidt angår de andre materialer, der udgør det pågældende ikke-farlige affald [22].

17 – Jf. artikel 21, stk. 2, i forordning nr. 1069/2009.

18 – Jf. ReFood-dommen, præmis 39.

19 – Min fremhævelse. Jf. ReFood-dommen, præmis 55, 56 og 62.

20 – Jf. ReFood-dommen, præmis 53 og 54.

21 – Jf. ReFood-dommen, præmis 55.

22 – Den østrigske regering og anklagemyndigheden har udelukkende fremsat bemærkninger under den skriftlige forhandling og har derfor ikke støttet sig på ReFood-dommen. Efter den østrigske regerings opfattelse er overførsel af blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald omfattet af forordning nr. 1013/2006. Anklagemyndigheden har i lighed med den franske regering, men i modsætning til den nederlandske regering, anført, at overførslen af sådanne blandinger både er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006 og af anvendelsesområdet for forordning nr. 1069/2009.

59. Som den forelæggende ret har fremhævet, er der opstået tvivl på grund af den ændring af definitionen af »animalske biprodukter« og »kategorier« af animalske biprodukter, der fandt sted, da forordning nr. 1774/2002 blev ophævet og afløst af forordning nr. 1069/2009. Det fremgår ikke længere klart, at definitionerne i den sidstnævnte forordning omfatter sådanne blandinger [23].

60. ReFood-dommen, hvori Domstolen detaljeret gennemgik forordning nr. 1069/2009 i lyset af forordning nr. 1013/2006 og direktiv 2008/98, kan efter min opfattelse danne grundlag for en bekræftende besvarelse af det spørgsmål, der er rejst i punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

61. Da Domstolen ikke behandlede problemet med blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald i denne dom, vil jeg imidlertid undersøge dette problem ved først at beskrive den tvivl, der er forbundet med ordlyden af forordning nr. 1069/2009.

2. Den tvivl, der er forbundet med definitionen af »animalske biprodukter« og »kategorier«

62. Animalske biprodukter defineres i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 som hele kroppe eller dele af dyr, animalske produkter eller andre produkter fra dyr, som ikke er bestemt til konsum, herunder oocytter, embryoner og sæd.

63. Begrebet »animalske biprodukter«, der forekom i forordning nr. 1774/2002, lå ganske vist tæt op ad denne definition, men adskilte sig alligevel ved at henvise til denne forordnings artikel 4, 5 og 6, som indeholdt definitioner af tre kategorier af animalske biprodukter [24]. Disse definitioner indeholdt ikke bare en liste over særligt angivne animalske biprodukter for hver kategori, men omfattede også »*alt materiale indeholdende sådanne biprodukter*« [25].

64. Ifølge forordning nr. 1774/2002 kunne ikke-farligt affald såsom rensningsslam opblandet med animalske biprodukter således, hvilket i øvrigt er ubestridt, være animalske biprodukter, eftersom det indgik i »materiale indeholdende sådanne biprodukter«.

65. Artikel 8, 9 og 10 i forordning nr. 1069/2009, som i omarbejdet form beskriver de samme tre materialekategorier, indeholder også lignende lister over særligt angivne animalske biprodukter, men det fremgår ikke længere, at de omfatter »alt materiale indeholdende sådanne biprodukter«.

66. Efter ændringen af definitionen af »kategorier« af animalske biprodukter er det uklart, om sådanne blandinger stadig er animalske biprodukter, eller om lovgiver ønskede at undtage blandinger af sådanne biprodukter med andre materialer fra forordning nr. 1069/2009.

67. Som den forelæggende ret har anført, vil en ordlydsfortolkning af forordningen, som alene baseres på disse definitioner, medføre, at blandinger af animalske biprodukter med andre materialer undtages fra denne forordnings anvendelsesområde, men konklusionen vil være en anden, hvis der tages hensyn til andre bestemmelser i forordningen, herunder bestemmelserne om blandinger af animalske biprodukter med farligt affald, og til deres tilblivelse.

68. Det er som følge heraf nødvendigt at tage udgangspunkt i disse andre bestemmelser, som blev undersøgt i ReFood-dommen, og til tilblivelsen af forordning nr. 1069/2009 i nedenstående afsnit.

23 – Jf. punkt 12 og 15 i dette forslag til afgørelse.

24 – Jf. punkt 11 i dette forslag til afgørelse.

25 – Min fremhævelse. Jf. punkt 12 i dette forslag til afgørelse.

3. Bestemmelserne om blandinger af animalske biprodukter og farligt affald

69. Blandinger af animalske biprodukter og farligt affald er omhandlet i artikel 41, stk. 2, litra b), artikel 43, stk. 5, litra b), og artikel 48, stk. 6, i forordning nr. 1069/2009. Det kan udledes af disse bestemmelser, sammenholdt med forarbejderne, hvordan lovgiver forholdt sig til transport af blandinger af disse produkter med *ikke-farligt* affald.

70. Som Domstolen fastslog i ReFood-dommens præmis 53 og 54, indebærer disse bestemmelser en undtagelse fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1069/2009, idet det bestemmes, at transport af blandinger af disse biprodukter med farligt affald er omfattet af forordning nr. 1013/2006.

71. I denne doms præmis 55 udledte Domstolen modsætningsvis heraf, at ud over de tilfælde, der udtrykkeligt er omhandlet i disse bestemmelser, falder overførslen af animalske biprodukter uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006.

72. Det må i lyset af forarbejderne til forordning nr. 1069/2009 fastslås, at denne konklusion gælder for overførsler af blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald, da disse blandinger ikke udtrykkeligt er omhandlet i disse bestemmelser.

73. Som det fremgår af disse forarbejder[26], blev Europa-Parlamentet nemlig forelagt et forslag om ændring af rækkevidden af de undtagelser, der er fastsat i artikel 41, 43 og 48 i forordning nr. 1069/2009. Ifølge ændringsforslagene[27] måtte blandinger af animalske biprodukter med farligt eller ikke-farligt *affald* kun importeres til, eksporteres fra eller sendes gennem EU eller afsendes fra en medlemsstat til en anden, hvis det foregik i overensstemmelse med forordning nr. 1013/2006.

74. Eftersom disse ændringsforslag blev forkastet, må det konstateres, at Parlamentet og dermed lovgiver[28] undersøgte, hvilken ordning der skulle gælde for overførsel af blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald, og bevidst valgte, at denne overførsel ikke skulle omfattes af forordning nr. 1013/2006.

75. Det bør tilføjes, at lovgiver i denne forbindelse ikke udelukkede disse blandinger fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1069/2009, men alene fra undtagelsens anvendelsesområde. Det følger heraf, at denne forordning omfatter blandinger med såvel *farligt* affald som *ikke-farligt* affald, men at det kun er overførsel af farligt affald, der er omfattet af forordning nr. 1013/2006.

76. Jeg vil gerne fremhæve, at det ikke fremgår af forarbejderne, at lovgivers hensigt med at ændre definitionerne af »animalske biprodukter« og »kategorier« af animalske biprodukter var at ændre rækkevidden af forordning nr. 1069/2009 for så vidt angår disse blandinger med ikke-farligt affald. Kommissionens oprindelige forslag, som blev behandlet af Parlamentet og Rådet, indeholdt definitioner, som svarede til definitionerne i forordning nr. 1774/2002, og »kategorierne« omfattede således »alt materiale indeholdende sådanne biprodukter«. Den betænkning af 2. marts 2009, som Parlamentet gennemgik[29], indeholdt i det væsentlige de samme definitioner. Disse definitioner blev først ændret i den holdning, som Parlamentet fastlagde ved førstebehandlingen i april 2009, og som svarer til den endelige udgave af forordning nr. 1069/2009, uden at der blev givet nogen forklaring på denne ændring af definitionerne.

26 – Europa-Parlamentets betænkning af 2.3.2009 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (forordningen om animalske biprodukter) (A6-0087/2009).

27 – Jf. ændringsforslag 111, 113 og 114.

28 – Parlamentet forkastede disse ændringer ved den første og eneste behandling. Den tekst, som Parlamentet vedtog efter denne behandling, svarer til den endelige lovgivningsmæssige retsakt, dvs. forordning nr. 1069/2009, der blev vedtaget af Parlamentet og Rådet.

29 – Jf. fodnote 26 til dette forslag til afgørelse.

77. Det fremgår således, at ændringerne i definitionerne af animalske biprodukter og kategorier af animalske biprodukter ikke har påvirket spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 1069/2009 finder anvendelse på blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald.

78. Formålet med forordning nr. 1069/2009 og opbygningen af dens bestemmelser understøtter ligeledes denne anskuelse.

79. Med hensyn til *formålene* med forordning nr. 1069/2009 skal det i første række påpeges, at det fremgår af femte og sjette betragtning til forordning nr. 1069/2009, at lovgiver ønskede at fastsætte et sammenhængende og dækkende regelsæt af sundhedsbestemmelser for bl.a. transport af animalske biprodukter, som står i forhold til den pågældende folke- og dyresundhedsmæssige risiko, og som tager hensyn til miljørisici [30]. Forordning nr. 1069/2009 udgør således et særligt regelsæt, dvs. lex specialis, i forhold til forordning nr. 1013/2006, der omfatter enhver håndtering af animalske biprodukter.

80. I anden række tilstræbte lovgiver, som det fremgår af 11. betragtning til forordning nr. 1013/2006 og af artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/98, at undgå overlapning mellem forordning nr. 1069/2009 og forordning nr. 1013/2006 og dermed unødvendig regeloverlapning samt i princippet at holde transport af animalske biprodukter uden for affaldslovgivningens anvendelsesområde [31].

81. Med henvisning til disse vigtige aspekter af analysen fastslog Domstolen i ReFood-dommens præmis 56, at lovgiver ved vedtagelsen af forordning nr. 1069/2009 havde til hensigt at indføre »et fuldstændigt dækkende regelsæt for transport af animalske biprodukter og at undtage overførslen af animalske biprodukter, som omfattes af forordning nr. 1069/2009, fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat«. Lovgivers hensigt var med andre ord, at forordning nr. 1069/2009 skulle omfatte alle overførsler af animalske biprodukter, herunder blandinger med affald, hvorimod overførsler af blandinger af animalske biprodukter med farligt affald skulle underlægges den særlige ordning i forordning nr. 1013/2006.

82. *Opbygningen* af forordning nr. 1069/2009 peger i samme retning. Ved at fastsætte regler for enhver transport af animalske biprodukter i kategori 3, der er den mindst farlige, animalske biprodukter i kategori 2 og 1 samt blandinger med farligt affald har lovgiver ønsket at dække alle situationer i forbindelse med transport af animalske biprodukter, dvs. også blandinger med ikke-farligt affald.

83. Det bekræftes i gennemførelsesforordning (EU) nr. 142/2011 [32], at de sidstnævnte blandinger er omfattet af forordning nr. 1069/2009. Kapitel III i bilag VIII til forordning nr. 142/2011 indeholder et standardhandelsdokument, som transportørerne skal udfylde, og hvori der blandt de varer, som det gælder for, udtrykkeligt henvises til blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald [33].

30 – Jf. ReFood-dommen, præmis 49.

31 – Jf. ReFood-dommen, præmis 44, 46 og 47.

32 – Kommissionens forordning af 25.2.2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om gennemførelse af Rådets direktiv 97/78/EF for så vidt angår visse prøver og genstande, der er fritaget for veterinærkontrol ved grænsen som omhandlet i samme direktiv (EUT 2011, L 54, s. 1), som senest ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1177 af 10.7.2019 (EUT 2019, L 185, s. 26) (herefter »forordning nr. 142/2011«).

33 – I bemærkningerne til den rubrik, der vedrører den transporterede vares art, henvises der til en liste over varer, som omfatter sådanne blandinger, der skal angives på følgende måde: »[karakter af animalske biprodukter eller afledte produkter] blandet med ikke-farligt affald [EURAL-kode]«.

84. Til trods for den usikkerhed, som ændringen af definitionerne af animalske biprodukter og kategorier af animalske biprodukter har medført, fremgår det således af samtlige regler i forordning nr. 1069/2009, at denne forordning i lighed med den tidligere gældende forordning nr. 1774/2002 vedrører transport af animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum, herunder blandinger af disse materialer med ikke-farligt affald, og at disse blandinger i lighed med tidligere skal anses for at være animalske biprodukter.

85. Det bør på dette trin i bedømmelsen præciseres, hvilke konsekvenser det har, at forordning nr. 1069/2009 anvendes på blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald.

4. Konsekvenserne af anvendelsen af forordning nr. 1069/2009

86. Det fremgår efter min opfattelse af anvendelsen af forordning nr. 1069/2009, at transport af blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald skal ske efter reglerne for den kategori, som de pågældende animalske biprodukter tilhører. Når der, som det er tilfældet i hovedsagerne, er tale om blandinger af animalske biprodukter i kategori 3 med ikke-farligt affald, er det således reglerne for transport af denne kategori af animalske biprodukter, der finder anvendelse.

87. Dette følger af selve ordlyden af forordning nr. 1069/2009. Denne forordning fastsætter således de regler, der gælder for alle animalske biprodukter uanset kategori[34], og de særlige regler, der gælder for animalske biprodukter, alt efter hvilken kategori de tilhører[35].

88. Jeg kan derfor hverken tilslutte mig den franske regerings synspunkt om, at transporten af disse blandinger både er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1069/2009 og af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, eller Kommissionens synspunkt om, at denne transport er underlagt de regler, der gælder for animalske biprodukter i kategori 2. Jeg vil i det følgende forklare, hvorfor de fortolkninger, som de foreslår, efter min opfattelse vil skærpe kravene til de erhvervsdrivende, hvilket ikke har været hensigten med forordning nr. 1069/2009.

a) Den samtidige anvendelse af de to forordninger

89. Den franske regering har anført, at blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald efter dens opfattelse kræver samtidig anvendelse af de to forordninger. Regeringen har forklaret, at hvis forordning nr. 1069/2009 var den eneste, der fandt anvendelse, ville Frankrig ikke kunne gøre indsigelse mod overførsel til fransk område af rensningsslam blandet med animalske biprodukter fra andre medlemsstater med henblik på spredning, hvilket den kan gøre på grundlag af artikel 12, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1013/2006[36]. Den nævnte regering har ligeledes peget på risikoen for, at der transporteres blandinger af rensningsslam med supermarkedsaffald til Frankrig med henblik på spredning, uden at den nationale lovgivning, der indeholder strenge regler på dette område, overholdes. Når en sådan transport ikke anmeldes i overensstemmelse med forordning nr. 1013/2006, er de kompetente bestemmelsesmyndigheder ikke bekendt med denne transport, og de kan derfor ikke opstille betingelser herfor eller forbyde afsendelsen.

34 – Jf. f.eks. artikel 21 i forordning nr. 1069/2009 vedrørende indsamling, transport og sporbarhed.

35 – Jf. f.eks. artikel 12-14 i forordning nr. 1069/2009 vedrørende bortskaffelse og anvendelse af materiale, hvor artikel 12 omhandler kategori 1-materiale, artikel 13 omhandler kategori 2-materiale, og artikel 14 omhandler kategori 3-materiale, samt denne forordnings artikel 48 vedrørende afsendelse inden for EU af kategori 1- eller 2-materiale eller visse produkter, der er afledt af dette materiale, og blandinger med farligt affald eller forarbejdet animalsk protein afledt af kategori 3-materiale.

36 – Den franske regering har forklaret, at de fleste medlemsstater ikke tillader denne anvendelse af rensningsslam blandet med ikke-farligt affald, og at Frankrig tillader det, men har fastsat strenge regler herfor. Den har præciseret, at de nationale myndigheder i overensstemmelse med artikel 12, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1013/2006 forbeholder sig ret til at afvise overførsler af dette slam fra medlemsstater, hvor der ikke er mulighed for en sådan anvendelse af rensningsslam.

90. Efter min opfattelse er det imidlertid ikke muligt at anvende begge forordninger på blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald. En sådan anvendelse vil gøre undtagelsen vedrørende blandinger med farligt affald meningsløs, da det som tidligere nævnt fremgår af denne undtagelse, sammenholdt med dens tilblivelse, at det *alene* er transport af de sidstnævnte blandinger, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, og at transport af blandinger med ikke-farligt affald ikke er omfattet. Selv om den franske regerings bekymring er reel, kan den desuden ikke begrunde en samtidig anvendelse af de to forordninger, eftersom en sådan anvendelse ikke finder støtte i disse tekster, da den pågældende transport ikke kan henføres til de tilfælde, hvor det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse [37]. Det vil endelig være i strid med lovgivers mål om at undgå overlapning af regler, hvis begge forordninger anvendes.

b) Klassificeringen af de pågældende blandinger i kategori 2

91. Kommissionen har forklaret, at transport af blandinger af animalske biprodukter i kategori 3 med ikke-farligt affald er omfattet af de regler, der gælder for kategori 2-affald. Disse strengere regler, der er nævnt i artikel 48, stk. 1-5, i forordning nr. 1069/2009 for så vidt angår forsendelser inden for EU, kræver bl.a. forudgående underretning af myndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten.

92. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 9 i forordning nr. 1069/2009, der omhandler kategori 2-materiale, indeholder et litra h) vedrørende animalske biprodukter, der ikke er kategori 1-materiale eller kategori 3-materiale. Denne bestemmelse udgør en restklassificering, som omfatter alle materialer, der ikke entydigt henhører under kategori 1 eller 3, og som vil kunne omfatte blandinger med ikke-farligt affald. En sådan klassificering afspejler logikken bag forordning nr. 1069/2009, hvorefter det, når der foreligger flere kategorier, er den kategori, hvor ordningen er strengest, der finder anvendelse.

93. Det er korrekt, at når materialer, der henhører under forskellige kategorier, er blevet blandet, skal blandingen anses for at henhøre under den kategori, hvor ordningen er strengest [38], og at denne tilgang synes at svare til den logik, der generelt gælder på affaldsområdet [39].

94. Det bør imidlertid fremhæves, at hensigten med at vedtage forordning nr. 1069/2009 ifølge lovgiver var at reducere den administrative byrde for de erhvervsdrivende, samtidig med at man opretholdt et højt niveau for beskyttelsen af folke- og dyresundheden [40]. Efter min opfattelse bør der derfor ikke anvendes en strengere ordning i andre tilfælde end dem, der er fastsat i denne forordning [41]. Det er imidlertid min opfattelse, at Domstolen netop vil afvige fra de tilfælde, som lovgiver har fastsat, hvis den finder, at ordningen i kategori 2 skal anvendes på transport af blandinger af animalske biprodukter i kategori 3 med ikke-farligt affald.

95. For det første gælder reglerne om anvendelsen af den strengeste ordning kun for blandinger af animalske biprodukter, der tilhører forskellige kategorier [42], og ikke for blandinger af animalske biprodukter med andre materialer.

37 – Jf. ReFood-dommen, præmis 55.

38 – Jf. 30. betragtning til forordning nr. 1069/2009.

39 – Jf. i denne retning artikel 28 i forordning nr. 1013/2006 og dom af 21.6.2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, præmis 32-35).

40 – Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (forordningen om animalske biprodukter), forelagt den 10.6.2008 (KOM(2008) 345 endelig), punkt 5.4 i begrundelsen.

41 – Jf. f.eks. de særlige regler for bl.a. transport af køkken- og madaffald, der er nævnt i artikel 21, stk. 4, i forordning nr. 1069/2009, og den undtagelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 48, stk. 6.

42 – Jf. artikel 8, litra g), i forordning nr. 1069/2009, hvorefter blandinger af kategori 1-materiale med kategori 2-materiale eller kategori 3-materiale eller med materiale fra begge disse kategorier klassificeres i kategori 1, og denne forordnings artikel 9, litra g), hvorefter blandinger af kategori 2-materiale med kategori 3-materiale klassificeres i kategori 2.

96. For det andet omfatter denne restkategori, der allerede fandtes i forordning nr. 1774/2002[43], efter sin ordlyd animalske biprodukter, der ikke er kategori 1-materiale eller kategori 3-materiale. Det fremgår af 35. betragtning til forordning nr. 1069/2009, at denne restkategori i lighed med tidligere bør anvendes for materialer, som svarer til dem, der er opregnet i denne forordnings kategori 1, 2 og 3, men som ikke er anført udtrykkeligt heri.

97. Jeg vil således bemærke, at det ikke fremgik af forordning nr. 1774/2002, hvilken specifik kategori materialer som »huder« og »daggamle kyllinger« tilhørte. Det er som følge heraf sandsynligt, at disse materialer tilhørte denne restkategori og automatisk skulle klassificeres i kategori 2[44]. Lovgiver har af forsigtighedshensyn bevaret denne restklassificering, således at alle andre animalske biprodukter, som ikke er anført under en af de tre kategorier, i lighed med tidligere klassificeres i kategori 2. Som det også fremgik af forordning nr. 1774/2002, finder denne kategori imidlertid ikke anvendelse på blandinger med ikke-farligt affald.

98. For det tredje anførte Kommissionen – i erkendelse af, at klassificeringen af de omhandlede blandinger i kategori 2 vil belaste de erhvervsdrivende, hvis den omfatter hele aktivitetskæden[45] – i retsmødet for Domstolen, at det kun er *transporten* af disse blandinger, der skal omfattes af reglerne for animalske biprodukter i kategori 2. De øvrige aktiviteter, herunder nyttiggørelsen, vil fortsat være underlagt reglerne for kategori 3.

99. Det fremgår imidlertid ikke af forordning nr. 1069/2009, at de pågældende materialer klassificeres forskelligt, alt efter hvilke aktiviteter de indgår i. Som det fremgår af 29. betragtning til og artikel 7 i forordning nr. 1069/2009, er det eneste relevante kriterium for animalske biprodukters klassificering den risiko, som de udgør, og ikke den aktivitet, der er udført. Et animalsk biprodukts klassificering i en kategori gælder således for alle de aktiviteter, som biproduktet indgår i, lige fra dets indsamling til dets anvendelse eller bortskaffelse. Det følger heraf, at en blanding af materialer, som er omfattet af forordning nr. 1069/2009, og som indeholder ikke-farligt affald, ikke kan klassificeres i en strengere kategori – i det foreliggende tilfælde kategori 2 – alene med henblik på dens transport.

100. Det er følgelig min opfattelse, at når animalske biprodukter i kategori 3 blandes med ikke-farligt affald, henhører blandingen under denne kategori, og transporten af denne blanding inden for EU er underlagt de regler, der gælder for animalske biprodukter i samme kategori.

101. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om sådanne blandinger skal behandles som animalske biprodukter uanset mængden af animalske biprodukter i disse blandinger.

102. Mængdeforholdet mellem de forskellige materialer er ikke nævnt i forordning nr. 1069/2009 og synes ikke at være relevant. Når en mindre mængde animalske biprodukter i kategori 3 blandes med ikke-farligt affald, medfører det således i princippet, at denne blanding klassificeres som kategori 3-materiale.

103. Dette spørgsmål afspejler ikke desto mindre en grundlæggende problemstilling, nemlig risikoen for, at der sker ulovlig omgåelse af forordning nr. 1013/2006, hvis forordning nr. 1069/2009 anvendes på de pågældende blandinger. Det er i øvrigt denne problemstilling, der har fået den franske regering og Kommissionen til at foreslå, at der stilles yderligere krav. Jeg vil som følge heraf behandle dette spørgsmål i nedenstående afsnit.

43 – Jf. artikel 5, litra g), i forordning nr. 1774/2002.

44 – Disse produkter er nu blevet omklassificeret til kategori 3-materiale for bedre at afspejle den risiko, som de udgør, hvilket er sket i henholdsvis artikel 10, litra b), nr. iii), og i artikel 10, litra k), nr. iii), i forordning nr. 1069/2009.

45 – Den franske regering anførte i retsmødet for Domstolen, at en blanding, der er bestemt til forarbejdning i et komposterings- eller biogasanlæg, skal tryksteriliseres på forhånd for at kunne henføres til kategori 2, hvilket er meget besværligt og dyrt for de erhvervsdrivende.

5. Risikoen for ulovlig omgåelse

104. Domstolen er blevet præsenteret for flere eksempler på adfærd, der anses for at være ulovlig.

105. Jeg har allerede nævnt den franske regerings bemærkning om risikoen for, at rensningsslam blandet med animalske biprodukter i kategori 3 transporteres med henblik på spredning, uden at bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndigheder er blevet underrettet herom, og spredes i strid med de nationale regler.

106. Den nederlandske regering har nævnt, at ikke-farligt affald vil kunne læsses på lastbiler, som ikke er tilstrækkeligt rengjort efter transport af animalske biprodukter, og vil kunne betragtes som en blanding, der er omfattet af forordning nr. 1069/2009, i strid med bestemmelserne i forordning nr. 1013/2006.

107. Anklagemyndigheden har endelig henvist til, at virksomheder vil have mulighed for at kaste en beholder med mælk ned i ikke-farligt affald for at undgå de strengere regler i forordning nr. 1013/2006.

108. Den klare tilsidesættelse af en medlemsstats regler eller EU-reglerne kan udgøre en overtrædelse, for hvilken der kan pålægges sanktioner.

109. Situationen er vanskeligere, når den erhvervsdrivende formelt har overholdt disse regler.

110. Det bør påpeges, at eksistensen af et misbrug forudsætter, at der foreligger såvel et objektivt som et subjektivt element [46]. Det første element består i, at den pågældende adfærd skal have som hovedformål at drage fordel af EU-retten ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel [47]. Det andet element består i et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som de EU-retlige bestemmelser forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt [48].

111. Hvis der tilføjes mindre mængder animalske biprodukter i ikke-farligt affald såsom rensningsslam, kan der under visse omstændigheder være tale om misbrug.

112. Der forekommer misbrug, når der tilføjes en beholder med mælk med det ene formål at undgå anvendelsen af forordning nr. 1013/2006 og at anvende den mere lempelige procedure i forordning nr. 1069/2009.

113. Hvis det animalske biprodukt transporteres i overensstemmelse med god faglig skik, hvoraf det bl.a. fremgår, at der til rensningsslam kan tilføjes animalske biprodukter såsom mælk i mindre mængder med henblik på forarbejdning i et biogasanlæg, skal denne transport, der sker efter reglerne i forordning nr. 1069/2009, derimod ikke betragtes som et misbrug.

114. Kontrollen med overholdelsen af reglerne i forordning nr. 142/2011, bl.a. med hensyn til hygiejne, sporbarhed og transporteret materialemængde, bør gøre det muligt at sikre, at en transport, der sker efter reglerne i forordning nr. 1069/2009, ikke udgør et misbrug.

115. Det kan dog ikke afvises, at det ikke er muligt at føre tilstrækkeligt tilsyn med miljøbeskyttelsen, når forordning nr. 1069/2009 anvendes på blandinger af animalske biprodukter i kategori 3 – eller i kategori 1 eller 2 – med ikke-farligt affald.

46 – Jf. mit forslag til afgørelse Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, punkt 110).

47 – Jf. bl.a. dom af 21.2.2006, Halifax m.fl. (C-255/02, EU:C:2006:121, præmis 75).

48 – Jf. bl.a. dom af 14.12.2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 52), og af 11.1.2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, præmis 33).

116. Selv om der er tale om animalske biprodukter i kategori 1 eller 2, og selv om der tages hensyn til miljøet i forordning nr. 1069/2009[49], kan der, når det kun er denne forordning, der anvendes på transport af blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald, herske tvivl om disse blandingers sporbarhed. Som den franske regering gjorde gældende i retsmødet for Domstolen, skyldes dette, at der ikke nødvendigvis fremlægges præcise oplysninger om andre materialer end animalske biprodukter, når transporten af disse blandinger anmeldes.

117. Jeg vil desuden bemærke, at artikel 48, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1069/2009 gør det muligt at fastsætte visse betingelser for transporten af animalske biprodukter i kategori 1 og 2 med det formål at beskytte folke- og dyresundheden, men at miljørisiciene ikke er nævnt.

118. Det er sådan, jeg har forstået de miljømæssige problemstillinger, der er fremført i den foreliggende sag, men disse problemstillinger gør det efter min opfattelse ikke muligt for Domstolen at fortolke forordning nr. 1069/2009 på en sådan måde, at det skærper kravene til de erhvervsdrivende, hvilket den franske regering og Kommissionen har foreslået, når der ikke findes noget retsgrundlag herfor. Deres forslag udgør ikke en acceptabel fortolkning af forordning nr. 1069/2009. Såfremt det kan påvises, at de nævnte risici er reelle, påhviler det EU-lovgiver at ændre den gældende lovgivning og navnlig forordning nr. 1069/2009.

119. Med afsæt i den nuværende lovgivning vil jeg som følge heraf foreslå, at Domstolen besvarer det tredje spørgsmål med, at forordning nr. 1069/2009 i lyset af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på en blanding af animalske biprodukter med andre materialer i form af ikke-farligt affald uanset mængden af animalske biprodukter.

120. De regler, der gælder for transport af animalske biprodukter i en given kategori blandet med ikke-farligt affald, er reglerne for transport af animalske biprodukter i samme kategori.

V. Forslag til afgørelse

121. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden, Nederlandene), således:

»1) Definitionen af »animalske biprodukter« i artikel 3, nr. 1), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1774/2002 (forordningen om animalske biprodukter) er ikke knyttet til definitionen af »biprodukt« i artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver, således at et materiale kan være et »animalsk biprodukt« uden at udgøre et »biprodukt« i dette direktivs forstand.

2) Artikel 1, stk. 3, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald skal fortolkes således, at overførsler af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre der er tale om tilfælde, hvor det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse.

De pågældende tilfælde er angivet i artikel 41, stk. 2, litra b), artikel 43, stk. 5, litra b), og artikel 48, stk. 6, i forordning nr. 1069/2009. Alle disse tilfælde vedrører blandinger af animalske biprodukter med farlige produkter.

49 – Jf. ReFood-dommen, præmis 49.

3) Forordning nr. 1069/2009 skal i lyset af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 fortolkes således, at den finder anvendelse på en blanding af animalske biprodukter med andre materialer i form af ikke-farligt affald uanset mængden af animalske biprodukter.

De regler, der gælder for transport af animalske biprodukter i en given kategori blandet med ikke-farligt affald, er reglerne for transport af animalske biprodukter i samme kategori.«