Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 19. März 2020[1]

Verbundene Rechtssachen C-21/19 bis C-23/19

Strafverfahren
gegen
XN (C-21/19),
YO (C-22/19),
P. F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),
Beteiligter:
Openbaar Ministerie

(Vorabentscheidungsersuchen des Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden [Berufungsgericht Arnhem-Leeuwarden, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Verbringung von Abfall innerhalb der Europäischen Union – Richtlinie 2008/98/EG – Art. 5 Abs. 1 – Begriff ‚Nebenprodukt' – Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 – Art. 1 Abs. 3 Buchst. d – Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 – Begriffe ‚tierische Nebenprodukte' und ‚Materialkategorien' – Anwendung auf Gemische aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen – Gefahr missbräuchlicher Umgehung"

I. Einleitung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen des Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Berufungsgericht Arnhem-Leeuwarden, Niederlande) betrifft das Abfallrecht der Union, insbesondere den Transport tierischer Nebenprodukte, die mit nicht gefährlichen Abfällen vermischt wurden.

2. Nach dem Urteil ReFood[2] zum Transport von tierischen Nebenprodukten der am wenigsten gefährlichen Kategorie 3, in dem es um die Frage ging, ob ein solcher Transport durch die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009[3] oder durch die im Großen und Ganzen strengere Verordnung (EG) Nr. 1013/2006[4] geregelt wird, ist der Gerichtshof erneut aufgerufen, über das Zusammenspiel dieser beiden Verordnungen zu entscheiden; allerdings geht es dieses Mal um ein Materialgemisch.

3. Der vorliegende Fall bringt eine Reihe von Problemen bezüglich der Abfassung und folglich der Auslegung der anwendbaren Vorschriften ans Licht, die ich im Folgenden aufzeigen werde.

1 Originalsprache: Französisch.

2 Urteil vom 23. Mai 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443, im Folgenden: Urteil ReFood).

3 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) (ABl. 2009, L 300, S. 1).

4 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. 2006, L 190, S. 1).

4. Im Anschluss an meine Würdigung werde ich dem Gerichtshof in Fortführung des Urteils ReFood vorschlagen, zu entscheiden, dass der Transport eines Gemisches aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen der Verordnung Nr. 1069/2009 unterliegt, und zwar insbesondere den Bestimmungen, die für die Kategorie von tierischen Nebenprodukten gelten, zu der die in diesem Gemisch enthaltenen tierischen Nebenprodukte gehören.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Abfallrecht

a) Richtlinie 2008/98/EG

5. Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2008/98/EG[5] bestimmt:

„Folgendes ist aus dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen, soweit es bereits von anderen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften abgedeckt ist:

…

b) tierische Nebenprodukte einschließlich verarbeitete[r] Erzeugnisse, die unter die Verordnung (EG) Nr. 1774/2002[6] fallen, mit Ausnahme derjenigen, die zur Verbrennung, Lagerung auf einer Deponie oder Verwendung in einer Biogas- oder Kompostieranlage bestimmt sind;

…“

6. In Art. 5 („Nebenprodukte“) dieser Richtlinie heißt es:

„(1) Ein Stoff oder Gegenstand, der das Ergebnis eines Herstellungsverfahrens ist, dessen Hauptziel nicht die Herstellung dieses Stoffes oder Gegenstands ist, kann nur dann als Nebenprodukt und nicht als Abfall im Sinne des Artikels 3 Nummer 1 gelten, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a) es ist sicher, dass der Stoff oder Gegenstand weiter verwendet wird,

b) der Stoff oder Gegenstand kann direkt ohne weitere Verarbeitung, die über die normalen industriellen Verfahren hinausgeht, verwendet werden,

c) der Stoff oder Gegenstand wird als integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses erzeugt und

d) die weitere Verwendung ist rechtmäßig, d. h. der Stoff oder Gegenstand erfüllt alle einschlägigen Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen für die jeweilige Verwendung und führt insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen.

…“

5 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2008, L 312, S. 3).

6 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. 2002, L 273, S. 1). Diese Verordnung wurde durch die Verordnung Nr. 1069/2009 aufgehoben und ersetzt.

b) Verordnung Nr. 1013/2006

7. Der elfte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006 lautet:

„Redundanz mit der Verordnung … Nr. 1774/2002 …, die bereits Bestimmungen zur gesamten Sendung, Kanalisierung und Verbringung (Einsammlung, Beförderung, Behandlung, Verarbeitung, Nutzung, Verwertung oder Beseitigung, Aufzeichnungen, Begleitpapiere und Rückverfolgbarkeit) von tierischen Nebenprodukten in der, in die und aus der Gemeinschaft enthält, muss vermieden werden."

8. Art. 1 Abs. 3 Buchst. d dieser Verordnung sieht vor:

„Diese Verordnung gilt nicht für

…

d) Verbringungen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung … Nr. 1774/2002 fallen;

…"

9. Art. 2 Nr. 35 der Verordnung enthält eine Definition des Begriffs „illegale Verbringung", die u. a. Verbringungen erfasst, die ohne die erforderlichen Notifizierungen an die betroffenen zuständigen Behörden oder ohne deren Zustimmung erfolgen.

10. In Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung heißt es:

„(1) Bei der Notifizierung einer geplanten Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen können die zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort … im Einklang mit dem Vertrag begründete Einwände erheben, die sich auf einen oder mehrere der folgenden Gründe stützen:

…

c) die geplante Verbringung oder Verwertung würde nicht im Einklang mit nationalen Rechtsvorschriften im Versandstaat betreffend die Abfallverwertung stehen, auch dann, wenn die geplante Verbringung Abfälle betreffen würde, die zur Verwertung in einer Anlage bestimmt sind, deren Standards für die Behandlung dieser bestimmten Abfälle weniger streng sind als im Versandstaat, wobei die Notwendigkeit eines reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes zu beachten ist.

…"

2. Regelung über tierische Nebenprodukte

a) Verordnung Nr. 1774/2002

11. Art. 2 („Begriffsbestimmungen") der Verordnung Nr. 1774/2002 bestimmte:

„(1) Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

a) ‚tierische Nebenprodukte' ganze Tierkörper, Tierkörperteile oder Erzeugnisse tierischen Ursprungs gemäß den Artikeln 4, 5 und 6, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, einschließlich Eizellen, Embryonen und Samen;

…

d) ‚Material der Kategorie 3' tierische Nebenprodukte gemäß Artikel 6;

…"

12. Nach Art. 6 („Material der Kategorie 3") dieser Verordnung umfasste „Material der Kategorie 3 … folgende tierische Nebenprodukte und jedes diese Produkte enthaltende Material". Die Wendung „und jedes diese Produkte enthaltende Material" fand sich auch in der in den Art. 4 und 5 dieser Verordnung enthaltenen Definition von Material der Kategorie 1 bzw. 2.

b) Verordnung Nr. 1069/2009

13. Im 29. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1069/2009 heißt es:

„Tierische Nebenprodukte und Folgeprodukte sollten auf der Grundlage von Risikobewertungen in drei Kategorien eingeteilt werden, die ihre Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier widerspiegeln. …"

14. Art. 1 der Verordnung lautet:

„Mit dieser Verordnung werden Hygiene- und Tiergesundheitsvorschriften für tierische Nebenprodukte und ihre Folgeprodukte festgelegt, mit deren Hilfe die Risiken, die sich aus diesen Produkten für die Gesundheit von Mensch und Tier ergeben, verhindert beziehungsweise möglichst gering gehalten werden sollen und speziell die Sicherheit der Lebensmittel- und Futtermittelkette geschützt werden soll."

15. In Art. 3 dieser Verordnung heißt es:

„Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

1. ‚tierische Nebenprodukte': ganze Tierkörper oder Teile von Tieren oder Erzeugnisse tierischen Ursprungs beziehungsweise andere von Tieren gewonnene Erzeugnisse, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, einschließlich Eizellen, Embryonen und Samen;

2. ‚Folgeprodukt': Produkte, die durch eine(n) oder mehrere Behandlungen, Umwandlungen oder Verarbeitungsschritte aus tierischen Nebenprodukten gewonnen werden;

…"

16. In den Art. 8, 9 und 10 der Verordnung Nr. 1069/2009 wird das Material der Kategorien 1 bis 3 definiert.

17. Art. 41 („Einfuhr und Durchfuhr") Abs. 2 dieser Verordnung bestimmt:

„Abweichend von Absatz 1

…

b) [dürfen] tierische Nebenprodukte oder ihre Folgeprodukte, die mit Abfall gemischt oder kontaminiert sind, der in der Entscheidung 2000/532/EG[7] als gefährlich eingestuft wird, … nur entsprechend den Anforderungen der Verordnung … Nr. 1013/2006 eingeführt oder durchgeführt werden;

…“

18. Art. 43 („Ausfuhr“) Abs. 5 der Verordnung sieht vor:

„Abweichend von den Absätzen 3 und 4

…

b) dürfen tierische Nebenprodukte oder ihre Folgeprodukte, die mit Abfall vermischt oder kontaminiert sind, der in der Entscheidung 2000/532 … als gefährlich eingestuft wird, nur gemäß den Anforderungen der Verordnung … Nr. 1013/2006 ausgeführt werden.“

19. In Art. 48 („Kontrollen der Versendung in andere Mitgliedstaaten“) der Verordnung heißt es:

„(1) Beabsichtigt ein Unternehmer, Material der Kategorie 1, Material der Kategorie 2 und Fleisch- und Knochenmehl oder aus Material der Kategorie 1 oder 2 gewonnenes tierisches Fett in einen anderen Mitgliedstaat zu versenden, informiert er die zuständige Behörde des Ursprungsmitgliedstaats und die zuständige Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats darüber.

Die zuständige Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats entscheidet auf Antrag des Unternehmers innerhalb eines festgesetzten Zeitraums darüber,

a) ob sie den Erhalt der Sendung verweigert,

b) die Sendung bedingungslos annimmt oder

c) den Empfang der Sendung folgenden Bedingungen unterwirft:

   i) falls die Folgeprodukte noch nicht drucksterilisiert wurden, … müssen sie dieser Behandlung unterzogen werden oder

   ii) die tierischen Nebenprodukte oder ihre Folgeprodukte … müssen die Bedingungen für die Versendung erfüllen, die zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier gerechtfertigt sind, damit sichergestellt ist, dass tierische Nebenprodukte und ihre Folgeprodukte gemäß dieser Verordnung gehandhabt werden.

(2) Formate für Anträge auf Zulassung für Unternehmer gemäß Absatz 1 können nach dem in Artikel 52 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle angenommen werden.

(3) Die zuständige Behörde des Ursprungsmitgliedstaats informiert die zuständige Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats über das TRACES-System gemäß der Entscheidung 2004/292/EG[8] über jede in den Bestimmungsmitgliedstaat versandte Sendung mit

7 Entscheidung der Kommission vom 3. Mai 2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle (ABl. 2000, L 226, S. 3).

8 Entscheidung der Kommission vom 30. März 2004 zur Einführung des TRACES-Systems und zur Änderung der Entscheidung 92/486/EWG (ABl. 2004, L 94, S. 63).

a) tierischen Nebenprodukten oder ihren Folgeprodukten gemäß Absatz 1,

b) verarbeitetem tierischem Eiweiß, das aus Material der Kategorie 3 gewonnen wurde. …

…

(6) Abweichend von den Absätzen 1 bis 5 dürfen die dort aufgeführten tierischen Nebenprodukte oder ihre Folgeprodukte, die mit Abfall vermischt oder kontaminiert wurden, der in der Entscheidung 2000/532 … als gefährlich eingestuft ist, nur unter Einhaltung der Anforderungen der Verordnung … Nr. 1013/2006 in andere Mitgliedstaaten versandt werden.

…“

20. Art. 54 der Verordnung Nr. 1069/2009 bestimmt:

„Die Verordnung … Nr. 1774/2002 wird mit Wirkung vom 4. März 2011 aufgehoben.

Verweise auf die Verordnung … Nr. 1774/2002 gelten als Verweise auf die vorliegende Verordnung …“

B. Niederländisches Recht

21. Art. 10.60 Abs. 2 des Wet milieubeheer (Umweltschutzgesetz) sieht vor:

„Handlungen im Sinne von Art. 2 Nr. 35 der [Verordnung Nr. 1013/2006] sind verboten.“

22. In Art. 1.1 Abs. 6 des Umweltschutzgesetzes heißt es:

„… Nicht als Abfall gelten in jedem Fall Materialien, Gemische oder Gegenstände, die Nebenprodukte im Sinne von Art. 5 der [Richtlinie 2008/98] sind, wenn diese Nebenprodukte die in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen und die Kriterien erfüllen, die insoweit in einer gemäß diesem Artikel erlassenen Durchführungsmaßnahme oder in einem Erlass des Umweltministers festgelegt sind.“

III. Ausgangsrechtsstreitigkeiten, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

23. Im Rahmen von drei Strafverfahren wirft das Openbaar Ministerie (Staatsanwaltschaft, Niederlande) der Gesellschaft P. F. Kamstra Recycling BV und zwei für sie arbeitenden natürlichen Personen, XN und YO (im Folgenden zusammen: Kamstra Recycling), vor, zwischen dem 10. Juni 2011 und dem 19. Juni 2012 ein Gemisch aus Sole und tierischen Geweben, ein Gemisch aus Fettabfällen und Sole, ein Gemisch aus Klärschlamm und anderen (unbekannten) Abfällen, ein Gemisch aus Klärschlamm und Abfällen (aus Milchprodukten) sowie ein Gemisch aus Schlämmen aus der Abwasserbehandlung und Eiweißkonzentrat ohne vorherige Notifizierung an die bzw. Zustimmung der zuständigen Behörden gemäß der Verordnung Nr. 1013/2006 aus den Niederlanden nach Deutschland verbracht zu haben.

24. Das vorlegende Gericht führt aus, dass es sich bei mindestens einem oder zwei der betreffenden Gemische teils um tierische Nebenprodukte, teils um anderes Material und bei diesen tierischen Nebenprodukten um Material der Kategorie 3 im Sinne von Art. 10 der Verordnung Nr. 1069/2009 gehandelt habe. Die Gemische seien für die Verwendung in einer Biogasanlage in Deutschland bestimmt gewesen. Die Verbringungen, um die es in den Ausgangsverfahren gehe, seien den zuständigen Behörden weder notifiziert worden, noch hätten diese ihnen zugestimmt.

25. In den vorliegenden Rechtssachen stelle sich die Frage, ob die Verbringung der in den Anklageschriften genannten Gemische unter die Verordnung Nr. 1013/2006 oder die Verordnung Nr. 1069/2009 falle.

26. Die Staatsanwaltschaft vertritt die Ansicht, dass die Verordnung Nr. 1013/2006 anwendbar sei, da die in den Anklageschriften genannten Gemische allesamt als Abfall einzustufen seien. Die Frage, ob es sich um tierische Nebenprodukte handle, sei nach den in Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/98 aufgeführten Kriterien und anhand der Definition von „tierischen Nebenprodukten“ in Art. 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 zu beurteilen.

27. Demgegenüber vertreten die Angeklagten die Auffassung, dass hier nicht die Verordnung Nr. 1013/2006, sondern die Verordnung Nr. 1069/2009 anwendbar sei, da es sich bei den in den Anklageschriften genannten Gemischen um tierische Nebenprodukte handle. Denn in einem solchen Fall habe die Verordnung Nr. 1069/2009 Vorrang vor der Verordnung Nr. 1013/2006. Bei den fraglichen Gemischen handle es sich um „tierische Nebenprodukte“ im Sinne der früheren Verordnung über tierische Nebenprodukte, nämlich der Verordnung Nr. 1774/2002. Nach dieser Verordnung umfasse der Begriff „tierische Nebenprodukte“ auch „jedes Material/Gemisch, das tierische Nebenprodukte enthält“.

28. Zwar sei in der Verordnung Nr. 1069/2009 nicht mehr vorgesehen, dass Material, das tierische Nebenprodukte enthalte, als tierisches Nebenprodukt einzustufen sei. Es sei jedoch nicht beabsichtigt gewesen, die in der Verordnung Nr. 1774/2002 enthaltene Definition von „tierischen Nebenprodukten“ mit dieser neuen Verordnung zu ändern. Die Angeklagten berufen sich hierfür auf das Sachverständigengutachten vom 10. März 2016, das im ersten Rechtszug von der Rechtbank Gelderland (Gericht Gelderland, Niederlande) in Auftrag gegeben wurde. Danach fielen Gemische tierischer Nebenprodukte – mit Ausnahme von Gemischen tierischer Nebenprodukte, die gefährliche Abfälle enthielten – ebenfalls unter die Definition von „tierischen Nebenprodukten“ in der Verordnung Nr. 1069/2009, und zwar unabhängig vom Mischungsverhältnis zwischen den tierischen Nebenprodukten und dem anderen Material.

29. Die Rechtbank Gelderland (Gericht Gelderland) folgte dem Sachverständigengutachten und sprach die Angeklagten von den ihnen vorgeworfenen Taten frei. Die Staatsanwaltschaft legte daraufhin beim vorlegenden Gericht Berufung gegen diese Freisprüche ein.

30. Das vorlegende Gericht möchte zunächst wissen, wie sich der in Art. 5 der Richtlinie 2008/98 enthaltene Begriff „Nebenprodukte“ zu dem in der Verordnung Nr. 1069/2009 enthaltenen Begriff „tierische Nebenprodukte“ verhält. Konkret möchte es wissen, ob ein Material, das nicht als Nebenprodukt im Sinne der Richtlinie 2008/98 eingestuft werden kann, dennoch als „tierisches Nebenprodukt“ im Sinne der Verordnung Nr. 1069/2009 angesehen und daher nach Art. 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1013/2006 von deren Anwendungsbereich ausgenommen sein kann.

31. Sodann ist nach Ansicht des vorlegenden Gerichts Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 auszulegen, um zu klären, wie es zu verstehen sei, dass diese Verordnung nicht für „die Verbringung von Abfällen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung Nr. 1069/2009 fallen“, gelte. Insoweit stelle sich die Frage, ob diese Ausnahme die Verbringung von tierischen Nebenprodukten zwischen einem Mitgliedstaat und einem anderen Mitgliedstaat unabhängig von der Kategorie, zu der dieses Material gehöre, erfasse, oder ob sie nur die Verbringung von Material im Sinne von Art. 48 der Verordnung Nr. 1069/2009 erfasse, nämlich Material der Kategorien 1 und 2, bestimmte Folgeprodukte sowie verarbeitetes tierisches Eiweiß, das aus Material der Kategorie 3 gewonnen worden sei.

32. Schließlich sei auch zu klären, ob Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 dahin auszulegen sei, dass auch die Verbringung von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und anderem Material erfasst sei, und, wenn ja, ob das Mischungsverhältnis zwischen den tierischen Nebenprodukten und dem anderen Material relevant sei.

33. Insoweit sei zu prüfen, ob mit der in der Verordnung Nr. 1069/2009 enthaltenen Definition von „tierischen Nebenprodukten" eine inhaltliche Änderung gegenüber der in der Verordnung Nr. 1774/2002 enthaltenen Definition dahin habe vorgenommen werden sollen, dass Material, das mit tierischen Nebenprodukten vermischt worden sei, unabhängig vom Mengenverhältnis nicht mehr als „tierisches Nebenprodukt" eingestuft werden könne, so dass die Verbringung eines solchen Gemisches in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 falle.

34. Unter diesen Umständen hat der Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Berufungsgericht Arnhem-Leeuwarden) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist ein Stoff, der kein Nebenprodukt im Sinne der Richtlinie 2008/98 ist, *per definitionem* auch kein tierisches Nebenprodukt im Sinne der Verordnung Nr. 1069/2009, so dass dieser Stoff nicht gemäß Art. 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1013/2006 aus dem Anwendungsbereich der letztgenannten Verordnung herausfällt? Oder ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Stoff unter die Definition für tierische Nebenprodukte im Sinne der Verordnung Nr. 1069/2009 fällt, wenn dieser Stoff die Voraussetzungen von Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2008/98 nicht erfüllt, so dass er nicht ohne Weiteres unter die Verordnung Nr. 1013/2006 fällt?

2. Wie ist die Verbringung von Abfällen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung Nr. 1774/2002 – jetzt Verordnung Nr. 1069/2009 – fallen, im Sinne von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1013/2006 zu verstehen: Ist damit der Transport von tierischen Nebenprodukten (von einem Land in ein anderes) gemeint, ohne dass es darauf ankommt, zu welcher Kategorie dieses Material gehört? Oder ist damit der Transport von in Art. 48 der Verordnung Nr. 1069/2009 (davor Art. 8 der Verordnung Nr. 1774/2002) genanntem Material gemeint, das auf tierische Nebenprodukte und daraus gewonnene Produkte im Sinne dieser Bestimmung beschränkt ist, also Material der Kategorie 1, Material der Kategorie 2 und bestimmte daraus gewonnene Produkte einschließlich verarbeitetem tierischem Eiweiß, das aus Material der Kategorie 3 gewonnen wurde?

3. Wenn mit der Verbringung von Abfällen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung Nr. 1774/2002 – jetzt Verordnung Nr. 1069/2009 – fallen, im Sinne von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 der Transport von tierischen Nebenprodukten (von einem Land in ein anderes) zu verstehen ist, ohne dass es darauf ankommt, zu welcher Kategorie dieses Material gehört, ist dann Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 ferner dahin auszulegen, dass damit auch Verbringungen von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und anderen Stoffen gemeint sind, und – falls ja – ist dabei das Mischungsverhältnis zwischen den tierischen Nebenprodukten und den anderen Stoffen relevant? Oder verliert ein tierisches Nebenprodukt den Charakter eines tierischen Nebenprodukts im Sinne der Verordnung Nr. 1069/2009 und gilt es infolge seiner Mischung mit einem anderen Stoff als Abfall im Sinne der Verordnung Nr. 1013/2006?

35. Die Vorlageentscheidung vom 19. Dezember 2018 ist am 15. Januar 2019 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Kamstra Recycling, die Staatsanwaltschaft, die niederländische, die französische und die österreichische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Diese Parteien und Beteiligten mit Ausnahme der Staatsanwaltschaft und der österreichischen Regierung haben auch an der mündlichen Verhandlung vom 4. Dezember 2019 teilgenommen.

IV. Würdigung

36. Ich werde die drei Fragen eine nach der anderen behandeln, weise aber eingangs darauf hin, dass die zweite Frage im Wesentlichen der Frage entspricht, die der Gerichtshof mit dem Urteil ReFood beantwortet hat. Diese Antwort lag dem vorlegenden Gericht jedoch nicht vor, da das Urteil des Gerichtshofs erst nach der Übermittlung des Vorabentscheidungsersuchens erging.

A. Zur ersten Frage

37. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Definition von „tierischen Nebenprodukten“ im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 in Verbindung mit der Definition von „Nebenprodukt“ in Art. 5 der Richtlinie 2008/98 zu lesen ist, so dass der Begriff „tierische Nebenprodukte“ nur Material erfasst, das auch ein „Nebenprodukt“ im Sinne dieser Richtlinie darstellt.

38. Eine Untersuchung der beiden Begriffe zeigt, dass sie nicht miteinander verknüpft sind.

39. Erstens stimmen ihre Definitionen weder überein noch beziehen sie sich in irgendeiner Weise aufeinander. Ein „Nebenprodukt“ im Sinne von Art. 5 der Richtlinie 2008/98 ist ein Stoff oder Produkt, der bzw. das das Ergebnis eines Herstellungsverfahrens ist, das gewisse Voraussetzungen [9] erfüllt. „Tierische Nebenprodukte“ werden in Art. 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 autonom definiert als ganze Tierkörper oder Teile von Tieren oder Erzeugnisse tierischen Ursprungs beziehungsweise andere von Tieren gewonnene Erzeugnisse, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, einschließlich Eizellen, Embryonen und Samen.

40. Zweitens wird der Begriff „Nebenprodukt“ im Sinne von Art. 5 der Richtlinie 2008/98 in Gegenüberstellung zum Begriff „Abfall“ im Sinne von Art. 3 Nr. 1 dieser Richtlinie definiert. Art. 5 der Richtlinie 2008/98 sieht nämlich ausdrücklich vor, dass das „Nebenprodukt“ kein Abfall ist. Dagegen können „tierische Nebenprodukte“ im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 „Abfall“ im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Richtlinie 2008/98 sein, wie aus den Art. 12, 13 und 14 der Verordnung Nr. 1069/2009 hervorgeht. Daher kann ein Stoff ein „tierisches Nebenprodukt“ sein und unter den Begriff „Abfall“ fallen, ohne ein „Nebenprodukt“ im Sinne der Richtlinie 2008/98 darzustellen.

41. Drittens kann – wie die Kommission geltend macht – als „Nebenprodukt“ im Sinne von Art. 5 der Richtlinie 2008/98 nur ein Stoff oder Gegenstand angesehen werden, von dem sicher ist, dass er ohne weitere Verarbeitung, die über die normalen industriellen Verfahren hinausgeht, weiter verwendet wird. Dies schließt die Verarbeitung des „Nebenprodukts“, insbesondere durch Sterilisation, aus, während eine solche Verarbeitung bei „tierischen Nebenprodukten“ ausdrücklich vorgesehen ist [10].

42. Viertens schließt die Richtlinie 2008/98 aus ihrem Anwendungsbereich ausdrücklich [11] tierische Nebenprodukte, die unter die Verordnung Nr. 1069/2009 [12] fallen, aus, mit Ausnahme derjenigen, die zur Verbrennung, Lagerung auf einer Deponie oder Verwendung in einer Biogas- oder Kompostieranlage bestimmt sind. In diesen drei Fällen ist die Richtlinie 2008/98 auf „tierische Nebenprodukte“ anwendbar, ohne dass auf den Begriff „Nebenprodukt“ im Sinne von Art. 5 dieser Richtlinie Bezug genommen wird.

9 Siehe oben, Nr. 6.

10 Vgl. u. a. Art. 2 Buchst. g Ziff. iii, Art. 3 Nr. 19, Art. 12 Buchst. a Ziff. ii, Art. 13 Buchst. d, Art. 14 Buchst. k und Art. 24 Buchst. a der Verordnung Nr. 1069/2009.

11 Vgl. Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2008/98.

12 Die Richtlinie 2008/98 verweist auf die Verordnung Nr. 1774/2002, aber gemäß Art. 54 der Verordnung Nr. 1069/2009 gelten Verweise auf die Verordnung Nr. 1774/2002 als Verweise auf die Verordnung Nr. 1069/2009.

43. Daraus folgt, dass ein Material, das kein „Nebenprodukt“ im Sinne der Richtlinie 2008/98 ist, dennoch ein „tierisches Nebenprodukt“ im Sinne der Verordnung Nr. 1069/2009 sein kann.

44. Ich weise darauf hin, dass diese Auslegung im Einklang mit dem Ziel der Verordnung Nr. 1069/2009 steht, einen vollständigen Rahmen für den Transport tierischer Nebenprodukte zu schaffen [13].

45. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, auf die erste Frage zu antworten, dass die Definition von „tierischen Nebenprodukten“ im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 unabhängig von der Definition von „Nebenprodukt“ in Art. 5 der Richtlinie 2008/98 ist, so dass ein Material ein „tierisches Nebenprodukt“ sein kann, ohne ein „Nebenprodukt“ im Sinne dieser Richtlinie darzustellen.

B. Zur zweiten Frage

46. Mit seiner zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Auslegung von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006, um zu klären, ob alle Verbringungen tierischer Nebenprodukte, unabhängig von der Kategorie, zu der sie gehören, oder nur einige dieser Verbringungen von der Verordnung Nr. 1013/2006 ausgenommen sind. Genau diese Frage war Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache ReFood, in der ich Schlussanträge [14] vorgelegt habe und in der das gleichnamige Urteil ergangen ist. Wie oben in Nr. 36 erwähnt, wurde dieses Urteil nach der Anrufung des Gerichtshofs in der vorliegenden Rechtssache verkündet.

47. Ich schlage daher vor, dass der Gerichtshof an seine Feststellung in Rn. 62 des Urteils ReFood anknüpft, wonach Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 dahin auszulegen ist, dass Verbringungen tierischer Nebenprodukte, die unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fallen, außer in den Fällen, in denen die Verordnung Nr. 1069/2009 ausdrücklich die Anwendung der Verordnung Nr. 1013/2006 vorsieht, vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 ausgenommen sind.

48. Die entsprechenden Fälle sind in Art. 41 Abs. 2 Buchst. b, Art. 43 Abs. 5 Buchst. b und Art. 48 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1069/2009 genannt. Sie betreffen allesamt Gemische aus tierischen Nebenprodukten und gefährlichen Produkten.

C. Zur dritten Frage

49. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, wie der Transport von Gemischen zu behandeln ist, die wie in den Ausgangsverfahren aus tierischen Nebenprodukten [15] und anderem Material – im vorliegenden Fall nicht gefährlichen Abfällen – bestehen. Es fragt im Wesentlichen, ob die im Licht von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 geprüfte Verordnung Nr. 1069/2009 dahin auszulegen ist, dass sie auf ein Gemisch aus tierischen Nebenprodukten und anderem Material, bei dem es sich um nicht gefährliche Abfälle handelt, unabhängig vom Anteil der tierischen Nebenprodukte in diesem Gemisch anwendbar ist.

50. Die Antwort bereitet Schwierigkeiten, wie aus den divergierenden Erklärungen hervorgeht, die beim Gerichtshof im schriftlichen und im mündlichen Verfahren abgegeben wurden.

13 Vgl. Urteil ReFood, Rn. 56; vgl. auch Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2008/98.

14 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

15 Im Folgenden verwende ich den Ausdruck „tierische Nebenprodukte“, um sowohl „tierische Nebenprodukte“ im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 als auch „Folgeprodukte“ im Sinne von Art. 3 Nr. 2 dieser Verordnung zu erfassen.

51. Diese Schwierigkeiten ergeben sich daraus, dass die Verordnung Nr. 1069/2009 die Frage von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen nicht ausdrücklich regelt, dass die Definition von tierischen Nebenprodukten in dieser Verordnung Fragen hinsichtlich der Anwendung der Verordnung auf solche Gemische aufwirft und dass das Zusammenspiel mit der Verordnung Nr. 1013/2006 in Bezug auf nicht gefährliche Abfälle unklar ist.

52. Die Frage stellt sich in folgendem Zusammenhang. Ein Unternehmen beförderte aus den Niederlanden insbesondere Klärschlamm [16] – bei dem es sich im vorliegenden Fall um nicht gefährlichen Abfall handelt –, der mit einem tierischen Nebenprodukt der Kategorie 3 vermischt wurde, um in einer Biogasanlage in Deutschland verarbeitet zu werden. Je nachdem, ob dieses Gemisch als tierisches Nebenprodukt, als Abfall oder als beides betrachtet wird, wird sein Transport durch die Verordnung Nr. 1069/2009, durch die Verordnung Nr. 1013/2006 oder durch beide Verordnungen geregelt.

53. Die Auswirkungen in der Praxis sind erheblich. Aus der Vorlageentscheidung und den schriftlichen Erklärungen der Staatsanwaltschaft geht hervor, dass der fragliche Schlamm, wenn er als solcher, also unabhängig von den tierischen Nebenprodukten betrachtet würde, „Abfall“ wäre und seine Verbringung dem Verfahren der Notifizierung und vorherigen Zustimmung gemäß der Verordnung Nr. 1013/2006 unterläge. Wenn der fragliche Schlamm nach der Mischung mit einem tierischen Nebenprodukt der Kategorie 3 dagegen als tierisches Nebenprodukt der Kategorie 3 betrachtet wird und nur der Verordnung Nr. 1069/2009 unterliegt, muss nur ein Handelspapier, in dem die Art des betreffenden Materials im Einzelnen aufgeführt ist, und gegebenenfalls eine Gesundheitsbescheinigung seinen Transport begleiten [17], und ein Notifizierungs- und Zustimmungsverfahren ist nicht erforderlich. Das Verfahren ist daher deutlich aufwendiger, wenn die Verordnung Nr. 1013/2006 Anwendung findet. [18]

54. Um die Vorlagefrage beantworten zu können, ist die Verordnung Nr. 1069/2009 im Licht des Urteils ReFood unter Berücksichtigung ihres Wortlauts, ihres Zwecks und ihrer Systematik auszulegen.

1. Die Erkenntnisse aus dem Urteil ReFood

55. In der diesem Urteil zugrunde liegenden Rechtssache ging es um ein tierisches Nebenprodukt der Kategorie 3, nämlich Küchen- und Speiseabfälle im Sinne von Art. 10 Buchst. p der Verordnung Nr. 1069/2009, das von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat befördert wurde, um dort in einer Biogasanlage behandelt zu werden. Das vorlegende Gericht wollte wissen, ob diese Verbringung unter die Verordnung Nr. 1013/2006 fällt und damit angesichts der Art der fraglichen Abfälle dem Verfahren der Notifizierung und vorherigen Zustimmung unterliegt oder ob sie unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fällt und damit einem weniger strengen Verfahren unterliegt. Seiner Ansicht nach hing die Antwort von der Auslegung von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 ab, weshalb es den Gerichtshof hierzu befragte.

56. Wie oben in Nr. 47 erwähnt, hat der Gerichtshof entschieden, dass nach Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 Verbringungen tierischer Nebenprodukte, die unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fallen, *außer* in den Fällen, in denen die Verordnung Nr. 1069/2009 ausdrücklich die Anwendung der Verordnung Nr. 1013/2006 vorsieht, vom Geltungsbereich der Verordnung

16 Die anderen Stoffe, die zusammen mit tierischen Nebenprodukten transportiert werden, sind oben in Nr. 23 genannt, aber sowohl das vorlegende Gericht als auch die Beteiligten, die Erklärungen abgegeben haben, haben sich auf Klärschlamm konzentriert. Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass Sole im Wesentlichen Salzwasser ist und dass zu Gemischen mit diesem Material keine Erklärungen abgegeben worden sind. Klärschlamm entsteht aus Abwasser.

17 Vgl. Art. 21 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009.

18 Vgl. Urteil ReFood, Rn. 39.

Nr. 1013/2006 ausgenommen sind[19]. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass dies bei Gemischen von tierischen Nebenprodukten mit gefährlichen Abfällen der Fall ist, für die die Verordnung Nr. 1069/2009 ausdrücklich vorsieht, dass sie unter die Verordnung Nr. 1013/2006 fallen[20]. Dagegen gehört der Transport eines tierischen Nebenprodukts der Kategorie 3 nicht zu den in der Verordnung Nr. 1069/2009 ausdrücklich genannten Fällen, so dass er nicht unter die Verordnung Nr. 1013/2006 fällt[21].

57. Ist aus diesem Urteil abzuleiten, dass Gemische aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen in Anbetracht dessen, dass sie nicht zu den ausdrücklich genannten Fällen gehören, nicht unter die Verordnung Nr. 1013/2006, sondern unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fallen?

58. Dies ist die Sichtweise von Kamstra Recycling, der niederländischen Regierung und der Kommission. Die ersten beiden vertreten die Ansicht, dass ein Gemisch aus tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 und nicht gefährlichen Abfällen in die Kategorie 3 falle. Die Kommission ist der Meinung, dass der Transport eines solchen Gemisches in die Kategorie 2 falle. Die französische Regierung macht dagegen geltend, dass die Verbringung solcher Gemische hinsichtlich der darin enthaltenen tierischen Nebenprodukte der Verordnung Nr. 1069/2009 und hinsichtlich des darin enthaltenen anderen Materials, bei dem es sich um nicht gefährliche Abfälle handle, der Verordnung Nr. 1013/2006 unterliege[22].

59. Wie das vorlegende Gericht ausführt, bestehen Zweifel, weil im Zuge der Aufhebung und Ersetzung der Verordnung Nr. 1774/2002 durch die Verordnung Nr. 1069/2009 die Definition von „tierischen Nebenprodukten“ und „Kategorie“ von tierischen Nebenprodukten geändert wurde. Die Verordnung Nr. 1069/2009 erfasst in ihren Definitionen solche Gemische nicht mehr eindeutig[23].

60. Meines Erachtens lässt sich die oben in Nr. 57 aufgeworfene Frage bejahen, wenn man das Urteil ReFood heranzieht, in dem der Gerichtshof die Verordnung Nr. 1069/2009 im Licht der Verordnung Nr. 1013/2006 und der Richtlinie 2008/98 eingehend geprüft hat.

61. Da der Gerichtshof im Rahmen dieses Urteils jedoch nicht die Gelegenheit hatte, die Frage der Gemische aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen zu behandeln, ist sie zu prüfen, indem zunächst die durch den Wortlaut der Verordnung Nr. 1069/2009 aufgeworfenen Zweifel aufgegriffen werden.

2. Durch die Definition von „tierischen Nebenprodukten“ und „Kategorien“ aufgeworfene Zweifel

62. Tierische Nebenprodukte werden in Art. 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 definiert als ganze Tierkörper oder Teile von Tieren oder Erzeugnisse tierischen Ursprungs beziehungsweise andere von Tieren gewonnene Erzeugnisse, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, einschließlich Eizellen, Embryonen und Samen.

19 Hervorhebung nur hier. Vgl. Urteil ReFood, Rn. 55, 56 und 62.

20 Vgl. Urteil ReFood, Rn. 53 und 54.

21 Vgl. Urteil ReFood, Rn. 55.

22 Die österreichische Regierung hat – wie auch die Staatsanwaltschaft – nur im schriftlichen Verfahren Erklärungen abgegeben und konnte somit das Urteil ReFood nicht berücksichtigen. Die österreichische Regierung vertritt die Ansicht, dass die Verbringung von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen unter die Verordnung Nr. 1013/2006 falle. Die Staatsanwaltschaft ist wie die französische Regierung – aber im Gegensatz zur niederländischen Regierung – der Auffassung, dass auf die Verbringung solcher Gemische sowohl die Verordnung Nr. 1013/2006 als auch die Verordnung Nr. 1069/2009 anwendbar seien.

23 Siehe oben, Nrn. 12 und 15.

63. Der Begriff „tierische Nebenprodukte“ in der Verordnung Nr. 1774/2002 kam dieser Definition zwar nahe, unterschied sich aber insofern, als er auf die Art. 4, 5 und 6 der Verordnung verwies, in denen drei Kategorien tierischer Nebenprodukte definiert wurden [24]. Diese Definitionen umfassten für jede Kategorie nicht nur eine Liste konkret bezeichneter tierischer Nebenprodukte, sondern auch „*jedes diese Produkte enthaltende Material*“ [25].

64. So war es nach der Verordnung Nr. 1774/2002 – übrigens unbestrittenerweise – möglich, dass nicht gefährliche Abfälle wie Klärschlamm, der mit tierischen Nebenprodukten vermischt wurde, tierische Nebenprodukte darstellten, da sie Teil von „diese Produkte enthaltende[m] Material“ waren.

65. Die Art. 8, 9 und 10 der Verordnung Nr. 1069/2009, die diese drei Materialkategorien in abgeänderter Form übernehmen, enthalten ebenfalls ähnliche Listen konkret bezeichneter tierischer Nebenprodukte, aber nicht mehr die Wendung „jedes diese Produkte enthaltende Material“.

66. Nach der Änderung der Definition der „Kategorien“ von tierischen Nebenprodukten stellt sich die Frage, ob solche Gemische nach wie vor tierische Nebenprodukte darstellen oder ob der Gesetzgeber Gemische von solchen Nebenprodukten und anderem Material von der Verordnung Nr. 1069/2009 ausnehmen wollte.

67. Wie das vorlegende Gericht ausführt, würde eine am Wortlaut orientierte Auslegung der Verordnung, die sich allein auf diese Definitionen stützt, dazu führen, dass Gemische von tierischen Nebenprodukten und anderem Material von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen wären. Die Berücksichtigung anderer Bestimmungen der Verordnung, insbesondere derjenigen über Gemische aus tierischen Nebenprodukten und gefährlichen Abfällen, und die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmungen könnte allerdings dagegen sprechen.

68. Im folgenden Abschnitt ist daher auf diese anderen Bestimmungen, die im Urteil ReFood untersucht wurden, und auf die Entstehungsgeschichte der Verordnung Nr. 1069/2009 einzugehen.

3. Bestimmungen über Gemische aus tierischen Nebenprodukten und gefährlichen Abfällen

69. Gemische aus tierischen Nebenprodukten und gefährlichen Abfällen werden in Art. 41 Abs. 2 Buchst. b, Art. 43 Abs. 5 Buchst. b und Art. 48 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1069/2009 genannt. Liest man diese Bestimmungen unter Heranziehung der Gesetzesmaterialien, so lässt sich daraus der Standpunkt des Gesetzgebers in Bezug auf den Transport von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und *nicht gefährlichen* Abfällen ableiten.

70. Wie der Gerichtshof in den Rn. 53 und 54 des Urteils ReFood festgestellt hat, nehmen diese Bestimmungen den Transport von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und gefährlichen Abfällen von der Verordnung Nr. 1069/2009 aus, indem sie vorsehen, dass er der Verordnung Nr. 1013/2006 unterliegt.

71. Im Umkehrschluss hat der Gerichtshof in Rn. 55 dieses Urteils festgestellt, dass die Verbringung tierischer Nebenprodukte – außer in den in diesen Bestimmungen ausdrücklich genannten Fällen – nicht unter die Verordnung Nr. 1013/2006 fällt.

72. In Anbetracht der Gesetzesmaterialien zur Verordnung Nr. 1069/2009 ist davon auszugehen, dass diese Schlussfolgerung für die Verbringung von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen gilt, da solche Gemische in diesen Bestimmungen nicht ausdrücklich genannt sind.

24 Siehe oben, Nr. 11.

25 Hervorhebung nur hier. Siehe oben, Nr. 12.

73. Wie nämlich aus den Gesetzesmaterialien [26] hervorgeht, wurde dem Europäischen Parlament ein Vorschlag zur Änderung des Anwendungsbereichs der in den Art. 41, 43 und 48 der Verordnung Nr. 1069/2009 vorgesehenen Ausnahmeregelungen vorgelegt. Die vorgeschlagenen Änderungen [27] zielten darauf ab, dass Gemische aus tierischen Nebenprodukten und *beliebigen* Abfällen, seien sie gefährlich oder nicht gefährlich, nur in Übereinstimmung mit der Verordnung Nr. 1013/2006 in die Union eingeführt oder aus der Union ausgeführt, durch die Union durchgeführt oder von einem Mitgliedstaat in einen anderen versandt werden.

74. Durch die Ablehnung dieser Änderungsanträge hat sich das Parlament und damit der Gesetzgeber [28] mit der Frage der Regelung für die Verbringung von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen befasst und die Verbringung solcher Gemische bewusst von der Verordnung Nr. 1013/2006 ausgenommen.

75. Ich möchte hinzufügen, dass der Gesetzgeber damit diese Gemische nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1069/2009 ausgenommen hat, sondern nur vom Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung. Daraus folgt, dass diese Verordnung sowohl Gemische mit *gefährlichen* als auch solche mit *nicht gefährlichen* Abfällen erfasst, aber nur die Verbringung der ersteren der Verordnung Nr. 1013/2006 unterliegt.

76. Ich weise darauf hin, dass nichts in den Gesetzesmaterialien darauf hindeutet, dass der Gesetzgeber durch die Änderung der Definitionen von „tierischen Nebenprodukten“ und „Kategorien“ tierischer Nebenprodukte den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1069/2009 in Bezug auf solche Gemische mit nicht gefährlichen Abfällen ändern wollte. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag, mit dem das Parlament und der Rat arbeiteten, enthielt ähnliche Definitionen wie die Verordnung Nr. 1774/2002, und die „Kategorien“ enthielten somit die Wendung „jedes diese Produkte enthaltende Material“. Der Bericht des Parlaments vom 2. März 2009 [29] enthielt im Wesentlichen noch dieselben Definitionen. Diese Definitionen wurden erst im Standpunkt des Parlaments in erster Lesung – dem die Verordnung Nr. 1069/2009 in ihrer endgültigen Fassung entspricht – im darauf folgenden April geändert, ohne dass dies irgendwie begründet wurde.

77. Die Änderungen der Definitionen von tierischen Nebenprodukten und Kategorien von tierischen Nebenprodukten wirken sich also nicht auf die Frage der Anwendung der Verordnung Nr. 1069/2009 auf Gemische aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen aus.

78. Hierfür sprechen auch der Zweck und die Systematik der Verordnung Nr. 1069/2009.

79. Was die *Ziele* der Verordnung Nr. 1069/2009 betrifft, so möchte ich erstens daran erinnern, dass sich den Erwägungsgründen 5 und 6 der Verordnung Nr. 1069/2009 entnehmen lässt, dass der Gesetzgeber einen kohärenten und umfassenden Rahmen für die Hygienevorschriften für tierische Nebenprodukte, insbesondere für deren Transport, festlegen wollte, die dem bestehenden Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier angemessen sind und die Risiken für die Umwelt berücksichtigen [30]. Die Verordnung Nr. 1069/2009 ist somit gegenüber der Verordnung Nr. 1013/2006, die den gesamten Umgang mit tierischen Nebenprodukten abdeckt, eine spezielle Regelung, also eine *lex specialis*.

26 Bericht des Europäischen Parlaments über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (Verordnung über tierische Nebenprodukte) vom 2. März 2009 (A6-0087/2009).

27 Vgl. Änderungsanträge 111, 113 und 114.

28 Das Parlament hat diese Änderungsanträge in erster und einziger Lesung abgelehnt. Der vom Parlament am Ende dieser Lesung angenommene Text entspricht dem endgültigen Rechtsakt, der vom Parlament und vom Rat angenommenen Verordnung Nr. 1069/2009.

29 Siehe oben, Fn. 26.

30 Vgl. Urteil ReFood, Rn. 49.

80. Zweitens war der Gesetzgeber, wie aus dem elften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006 und aus Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2008/98 hervorgeht, darauf bedacht, Überschneidungen zwischen der Verordnung Nr. 1069/2009 und der Verordnung Nr. 1013/2006 und somit unnötige Doppelregelungen zu vermeiden und den Transport von tierischen Nebenprodukten grundsätzlich vom Anwendungsbereich der abfallrechtlichen Vorschriften auszunehmen [31].

81. Ausgehend von diesen Kernaussagen seiner Würdigung hat der Gerichtshof in Rn. 56 des Urteils ReFood festgestellt, dass der Gesetzgeber mit der Verordnung Nr. 1069/2009 „einen vollständigen Regelungsrahmen für den Transport tierischer Nebenprodukte schaffen und die Verbringung der erfassten tierischen Nebenprodukte der Anwendung der Verordnung Nr. 1013/2006 entziehen wollte, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist“. Mit anderen Worten bestand die Absicht des Gesetzgebers darin, dass die Verordnung Nr. 1069/2009 alle Verbringungen tierischer Nebenprodukte, einschließlich Gemische mit Abfällen, abdecken sollte, während die Verbringung von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und gefährlichen Abfällen unter die Sonderregelung der Verordnung Nr. 1013/2006 fallen sollte.

82. Dies entspricht auch der *Systematik* der Verordnung Nr. 1069/2009. Durch die Festlegung von Vorschriften für jegliche Transporte von tierischen Nebenprodukten der am wenigsten gefährlichen Kategorie 3 über tierische Nebenprodukte der Kategorien 2 und 1 bis hin zu Gemischen mit gefährlichen Abfällen wollte der Gesetzgeber alle Sachverhalte im Zusammenhang mit dem Transport von tierischen Nebenprodukten erfassen, also auch Gemische mit nicht gefährlichen Abfällen.

83. Dass auch letztere Gemische von der Verordnung Nr. 1069/2009 erfasst sind, wird durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 142/2011 [32] bestätigt. Die Verordnung Nr. 142/2011 enthält nämlich in Anhang VIII Kapitel III ein Muster des von den Transportunternehmen auszufüllenden Handelspapiers, in dem unter den Waren, auf die sie Anwendung findet, Gemische aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen ausdrücklich erwähnt werden [33].

84. Demnach ergibt sich trotz der Unsicherheiten, die durch die Änderung der Definitionen für tierische Nebenprodukte und Kategorien tierischer Nebenprodukte entstanden sind, aus dem Regelwerk der Verordnung Nr. 1069/2009, dass diese Verordnung – wie schon die Verordnung Nr. 1774/2002 – alle Transporte von nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten tierischen Nebenprodukten, auch von Gemischen aus diesem Material und nicht gefährlichen Abfällen, betrifft und dass diese Gemische wie bisher als tierische Nebenprodukte zu betrachten sind.

85. In dieser Phase der Würdigung ist auf die Folgen einzugehen, die sich aus der Anwendung der Verordnung Nr. 1069/2009 auf Gemische aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen ergeben.

31 Vgl. Urteil ReFood, Rn. 44, 46 und 47.

32 Verordnung der Kommission vom 25. Februar 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte sowie zur Durchführung der Richtlinie 97/78/EG des Rates hinsichtlich bestimmter gemäß der genannten Richtlinie von Veterinärkontrollen an der Grenze befreiter Proben und Waren (ABl. 2011, L 54, S. 1) in der zuletzt durch die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1177 der Kommission vom 10. Juli 2019 (ABl. 2019, L 185, S. 26) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 142/2011).

33 Die Erläuterungen zum Feld für die Art der beförderten Ware verweisen auf eine Liste von Waren, die solche Gemische enthalten. Diese sind wie folgt einzutragen: „[Arten von TNP/FP] gemischt mit nicht gefährlichen Abfällen [EURAL-Code]“.

4. Folgen der Anwendung der Verordnung Nr. 1069/2009

86. Aus der Anwendung der Verordnung Nr. 1069/2009 ergibt sich meines Erachtens, dass der Transport von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen den für die betreffende Kategorie tierischer Nebenprodukte geltenden Vorschriften folgen muss. Wenn es sich also – wie in den Ausgangsverfahren – um Gemische aus tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 und nicht gefährlichen Abfällen handelt, finden die für den Transport dieser Kategorie tierischer Nebenprodukte geltenden Vorschriften Anwendung.

87. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Verordnung Nr. 1069/2009, die Vorschriften enthält, die für alle tierischen Nebenprodukte unabhängig von ihrer Kategorie gelten [34], und Vorschriften, die speziell für tierische Nebenprodukte entsprechend ihren Kategorien gelten [35].

88. Ich teile daher weder die Auffassung der französischen Regierung, wonach der Transport solcher Gemische sowohl der Verordnung Nr. 1069/2009 als auch der Verordnung Nr. 1013/2006 unterliege, noch die der Kommission, wonach ein solcher Transport den für tierische Nebenprodukte der Kategorie 2 geltenden Vorschriften unterliege. Aus den nachfolgend dargelegten Gründen bin ich der Ansicht, dass die von ihnen vorgeschlagenen Auslegungen dazu führen, dass die Lasten für die Wirtschaftsteilnehmer in einer Weise zunehmen, die in der Verordnung Nr. 1069/2009 nicht vorgesehen ist.

a) Zur gleichzeitigen Anwendung beider Verordnungen

89. Die französische Regierung hat vorgetragen, dass auf Gemische aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen beide Verordnungen gleichermaßen anwendbar seien. Wäre nur die Verordnung Nr. 1069/2009 anwendbar, könnte Frankreich nämlich keine Einwände dagegen erheben, dass mit tierischen Nebenprodukten vermischter Klärschlamm aus anderen Mitgliedstaaten in sein Hoheitsgebiet verbracht werde, um dort ausgebracht zu werden, wie es dies auf der Grundlage von Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 1013/2006 tun könne [36]. Es bestehe die Gefahr, dass ein Gemisch aus Klärschlamm und Supermarktabfällen zu solchen Zwecken nach Frankreich transportiert werden könnte, ohne dass die nationalen Rechtsvorschriften eingehalten würden, die insoweit strenge Regeln aufstellten. Ohne eine Notifizierung dieses Transports gemäß der Verordnung Nr. 1013/2006 wären die zuständigen Behörden am Bestimmungsort über diesen Transport nicht informiert und könnten ihn nicht an Bedingungen knüpfen, geschweige denn verbieten.

90. Ich bin jedoch der Meinung, dass eine gleichzeitige Anwendung dieser beiden Verordnungen auf Gemische aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen nicht möglich ist. Zunächst würde dadurch die Ausnahmeregelung für Gemische mit gefährlichen Abfällen sinnlos, da – wie oben erläutert – aus dieser Ausnahmeregelung vor dem Hintergrund ihrer Entstehungsgeschichte folgt, dass *nur* der Transport von Gemischen mit gefährlichen Abfällen unter die Verordnung Nr. 1013/2006 fällt und der Transport von Gemischen mit nicht gefährlichen Abfällen davon ausgenommen ist. Sodann kann, auch wenn die französische Regierung eine echte Besorgnis zum Ausdruck bringt, diese Besorgnis eine gleichzeitige Anwendung der beiden Verordnungen nicht rechtfertigen. Eine solche Anwendung ist nämlich nicht durch den Wortlaut der Verordnungen gedeckt, da der fragliche

34 Vgl. z. B. Art. 21 der Verordnung Nr. 1069/2009 zu Sammlung, Transport und Rückverfolgbarkeit.

35 Vgl. z. B. Art. 12 bis 14 der Verordnung Nr. 1069/2009 zu Beseitigung und Verwendung von Material, wobei Art. 12 Material der Kategorie 1, Art. 13 Material der Kategorie 2 und Art. 14 Material der Kategorie 3 betrifft; Art. 48 dieser Verordnung zum Versand innerhalb der Union von Material der Kategorien 1 und 2 und bestimmter Folgeprodukte sowie von Gemischen mit gefährlichen Abfällen oder verarbeitetem tierischem Eiweiß, das aus Material der Kategorie 3 gewonnen wurde.

36 Die französische Regierung hat erläutert, dass die meisten Mitgliedstaaten diese Art der Verwendung von Klärschlamm, der mit nicht gefährlichen Abfällen vermischt sei, nicht erlaubten, Frankreich aber schon, allerdings unter strengen Voraussetzungen. Die nationalen Behörden behielten sich das Recht vor, gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 1013/2006 die Verbringung solcher Schlämme aus Mitgliedstaaten, die solche Verwendungen dieser Schlämme nicht vorsähen, abzulehnen.

Transport keiner der Fälle ist, auf die nach der Verordnung Nr. 1069/2009 ausdrücklich die Verordnung Nr. 1013/2006 Anwendung findet[37]. Schließlich würde die Anwendung beider Verordnungen dem Ziel des Gesetzgebers zuwiderlaufen, Überschneidungen der Rechtsvorschriften zu vermeiden.

b) Zur Einstufung der betreffenden Gemische in Kategorie 2

91. Die Kommission trägt vor, dass der Transport von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 und nicht gefährlichen Abfällen unter die für Abfälle der Kategorie 2 geltenden Vorschriften falle. Diese in Art. 48 Abs. 1 bis 5 der Verordnung Nr. 1069/2009 enthaltenen strengeren Vorschriften sehen für Versendungen innerhalb der Union u. a. die vorherige Unterrichtung der Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats vor.

92. Die Kommission macht geltend, dass Art. 9 der Verordnung Nr. 1069/2009, der Material der Kategorie 2 betreffe, Buchst. h enthalte, der andere tierische Nebenprodukte als Material der Kategorie 1 oder 3 umfasse. Hierbei handle es sich um eine Auffangbestimmung, die alles nicht eindeutig in die Kategorie 1 oder 3 eingestufte Material abdecke und somit Gemische mit nicht gefährlichen Abfällen erfassen könne. Eine solche Einstufung entspreche der Logik der Verordnung Nr. 1069/2009, wonach dann, wenn mehrere Kategorien in Frage kämen, diejenige heranzuziehen sei, die die strengste Regelung vorsehe.

93. Es ist zwar zutreffend, dass Gemische aus Material verschiedener Kategorien unter die Kategorie mit der strengsten Regelung fallen[38] und dass dieser Ansatz der Logik zu entsprechen scheint, die im Allgemeinen im Abfallrecht gilt[39].

94. Ich möchte jedoch betonen, dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Verordnung Nr. 1069/2009 den Verwaltungsaufwand für die Unternehmer verringern, zugleich aber ein hohes Maß an Gesundheitsschutz aufrechterhalten wollte[40]. Daher geht es meines Erachtens nicht an, jenseits der in dieser Verordnung vorgesehenen Fälle eine strengere Regelung anzuwenden[41]. Der Gerichtshof würde aber gerade über die vom Gesetzgeber vorgesehenen Fälle hinausgehen, wenn er feststellen würde, dass die Kategorie-2-Regelung auf den Transport von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 und nicht gefährlichen Abfällen anzuwenden sei.

95. Erstens sind die Vorschriften über die Anwendung der strengsten Regelung nur für Gemische aus tierischen Nebenprodukten verschiedener Kategorien[42] und nicht für Gemische aus tierischen Nebenprodukten und anderem Material vorgesehen.

96. Zweitens umfasst diese Auffangkategorie, die bereits in der Verordnung Nr. 1774/2002 enthalten war[43], gemäß ihrem Wortlaut andere tierische Nebenprodukte als Material der Kategorie 1 oder 3. Aus dem 35. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1069/2009 ergibt sich, dass diese Auffangkategorie wie zuvor für Material gilt, das von der Art her den Kategorien 1, 2 und 3 dieser Verordnung entspricht, darin jedoch nicht ausdrücklich genannt ist.

37 Vgl. Urteil ReFood, Rn. 55.

38 Vgl. 30. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1069/2009.

39 Vgl. in diesem Sinne Art. 28 der Verordnung Nr. 1013/2006 und Urteil vom 21. Juni 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, Rn. 32 bis 35).

40 Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte vom 10. Juni 2008 (COM[2008] 345 final), Punkt 5.4 der Begründung.

41 Vgl. z. B. die besonderen Vorschriften, die insbesondere für die Beförderung von Küchenabfällen gemäß Art. 21 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1069/2009 gelten, und die Ausnahmeregelung gemäß Art. 48 Abs. 6 dieser Verordnung.

42 Vgl. Art. 8 Buchst. g der Verordnung Nr. 1069/2009, wonach Gemische von Material der Kategorie 1 mit Material der Kategorie 2 oder der Kategorie 3 oder mit Material beider Kategorien in Kategorie 1 eingestuft werden, und Art. 9 Buchst. g dieser Verordnung, wonach Gemische von Material der Kategorie 2 mit Material der Kategorie 3 in Kategorie 2 eingestuft werden.

43 Vgl. Art. 5 Buchst. g der Verordnung Nr. 1774/2002.

97. So weise ich darauf hin, dass in der Verordnung Nr. 1774/2002 Material wie „Häute“ und „Eintagsküken“ in keiner Kategorie ausdrücklich erwähnt war. Es fiel daher wahrscheinlich unter diese Auffangkategorie und war standardmäßig in Kategorie 2 einzustufen [44]. Der Gesetzgeber hat diese Auffangkategorie als Vorsichtsmaßnahme beibehalten, um sicherzustellen, dass alle anderen tierischen Nebenprodukte, die in keiner der drei Kategorien aufgeführt sind, in Kategorie 2 eingestuft werden. Dagegen soll diese Kategorie – ebenso wenig wie nach der Verordnung Nr. 1774/2002 – nicht für Gemische mit nicht gefährlichen Abfällen gelten.

98. Drittens hat die Kommission in Anerkennung der Tatsache, dass die Einstufung der fraglichen Gemische in Kategorie 2 eine schwere Belastung für die Wirtschaftsteilnehmer darstellen würde, wenn sie für die gesamte Verfahrenskette gelten würde [45], in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ausgeführt, dass nur der *Transport* solcher Gemische unter die für tierische Nebenprodukte der Kategorie 2 geltenden Vorschriften fallen sollte. Die übrigen Tätigkeiten, insbesondere die Wiederverwertung, unterlägen weiterhin den Vorschriften für Kategorie 3.

99. Die Verordnung Nr. 1069/2009 sieht jedoch in keiner Weise eine solche differenzierte Einstufung nach den Verfahren vor, denen das betreffende Material unterzogen wird. Wie aus dem 29. Erwägungsgrund und Art. 7 der Verordnung Nr. 1069/2009 hervorgeht, ist das einzige relevante Kriterium für die Einstufung tierischer Nebenprodukte der Gefahrengrad und nicht das durchgeführte Verfahren. Die Kategorisierung eines tierischen Nebenprodukts gilt daher für alle Verfahren, denen das Nebenprodukt unterzogen wird, von seiner Sammlung bis hin zu seiner Verwendung oder Entsorgung. Daraus folgt, dass ein Gemisch aus unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fallendem Material, das nicht gefährliche Abfälle enthält, nicht allein hinsichtlich seines Transports in eine strengere Kategorie – im vorliegenden Fall Kategorie 2 – eingestuft werden kann.

100. Da es sich um ein Gemisch aus tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 und nicht gefährlichen Abfällen handelt, bin ich der Ansicht, dass das Gemisch in diese Kategorie fällt und sein Transport innerhalb der Union den Vorschriften für tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 unterliegt.

101. Das vorlegende Gericht fragt ferner, ob solche Gemische als tierische Nebenprodukte behandelt werden müssen, unabhängig davon, zu welchem Teil sie aus tierischen Nebenprodukten bestehen.

102. Das Mengenverhältnis der Materialien wird in der Verordnung Nr. 1069/2009 nicht erwähnt und scheint nicht relevant zu sein. So führt eine kleine Menge von tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3, die mit nicht gefährlichen Abfällen vermischt ist, grundsätzlich zur Einstufung dieses Gemisches als Material der Kategorie 3.

103. Diese Frage lässt jedoch die dahinterstehende Besorgnis erkennen, dass die Anwendung der Verordnung Nr. 1069/2009 auf die fraglichen Gemische zu einer missbräuchlichen Umgehung der Verordnung Nr. 1013/2006 führen könnte. Diese Besorgnis übrigens veranlasste die französische Regierung und die Kommission dazu, zusätzliche Verpflichtungen vorzuschlagen. Auf diese Frage möchte ich daher im folgenden Abschnitt näher eingehen.

5. Die Gefahr missbräuchlicher Umgehung

104. Dem Gerichtshof wurden mehrere Beispiele für als missbräuchlich angesehene Verhaltensweisen vorgetragen.

44 Diese Produkte sind nunmehr in Kategorie 3 eingestuft worden, die als ihrer Gefährlichkeit angemessener erachtet wird (Art. 10 Buchst. b Ziff. iii und Art. 10 Buchst. k Ziff. iii der Verordnung Nr. 1069/2009).

45 Die französische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof erklärt, dass ein Gemisch, das zur Verarbeitung in einer Kompostier- oder Biogasanlage bestimmt sei, für die Einstufung in Kategorie 2 zunächst einer Drucksterilisation unterzogen werden müsse, die für die Wirtschaftsteilnehmer besonders aufwendig und kostspielig sei.

105. Ich habe bereits auf die von der französischen Regierung angeführte Gefahr hingewiesen, dass mit tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 vermischter Klärschlamm zum Zweck des Ausbringens transportiert werden könnte, ohne dass die zuständigen Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats benachrichtigt wurden, und dass er unter Verstoß gegen nationale Vorschriften ausgebracht werden könnte.

106. Die niederländische Regierung hat ihrerseits darauf hingewiesen, dass nicht gefährliche Abfälle in Lastwagen geladen werden könnten, die nach dem Transport tierischer Nebenprodukte nicht ausreichend gereinigt wurden, und dass sie unter Verstoß gegen die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1013/2006 als ein Gemisch betrachtet werden könnten, das unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fällt.

107. Schließlich hat die Staatsanwaltschaft ausgeführt, dass Unternehmen eine Packung Milch in nicht gefährlichen Abfall werfen könnten, um den strengeren Vorschriften der Verordnung Nr. 1013/2006 zu entgehen.

108. Eine eindeutige Missachtung der Vorschriften eines Mitgliedstaats oder der Union könnte einen sanktionierbaren Verstoß darstellen.

109. Schwieriger ist es, wenn der Wirtschaftsteilnehmer diese Vorschriften formal einhält.

110. Ich weise darauf hin, dass ein missbräuchliches Verhalten nur dann vorliegt, wenn ein subjektives und ein objektives Element gegeben ist[46]. Das subjektive Element besagt, dass die betreffende Verhaltensweise im Wesentlichen zum Ziel haben muss, einen Vorteil aus der Unionsregelung zu erlangen, indem die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Vorteils künstlich herbeigeführt werden[47]. Das objektive Element besagt, dass eine Reihe objektiver Umstände vorliegen muss, aus denen sich ergibt, dass das Ziel der Unionsregelung nicht erreicht wurde, obwohl deren Voraussetzungen formal erfüllt sind[48].

111. Die Zugabe kleiner Mengen tierischer Nebenprodukte zu nicht gefährlichen Abfällen wie Klärschlamm könnte unter bestimmten Umständen ein missbräuchliches Verhalten darstellen.

112. Dies wäre der Fall, wenn eine Packung Milch allein deswegen hinzugegeben würde, um die Anwendung der Verordnung Nr. 1013/2006 zu umgehen und das weniger strenge Verfahren der Verordnung Nr. 1069/2009 anzuwenden.

113. Wird das tierische Nebenprodukt jedoch im Einklang mit der Berufspraxis transportiert und sieht diese u. a. vor, dass tierische Nebenprodukte, wie z. B. kleine Mengen Milch, dem Klärschlamm zur Umwandlung in einer Biogasanlage zugesetzt werden können, ist ein solcher Transport nicht als ein im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1069/2009 missbräuchliches Verhalten anzusehen.

114. Die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften der Verordnung Nr. 142/2011, insbesondere in Bezug auf die Hygiene, die Rückverfolgbarkeit und die Menge des transportierten Materials, sollte es ermöglichen, zu überprüfen, ob der gemäß der Verordnung Nr. 1069/2009 durchgeführte Transport ein missbräuchliches Verhalten darstellt.

115. Es lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass die Anwendung der Verordnung Nr. 1069/2009 auf Gemische aus tierischen Nebenprodukten der Kategorie 3 – oder sogar der Kategorie 1 oder 2 – und nicht gefährlichen Abfällen keinen ausreichenden Umweltschutz gewährleistet.

46 Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223, Nr. 110).

47 Vgl. insbesondere Urteil vom 21. Februar 2006, Halifax u. a. (C-255/02, EU:C:2006:121, Rn. 75).

48 Vgl. insbesondere Urteile vom 14. Dezember 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, Rn. 52), und vom 11. Januar 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, Rn. 33).

116. Denn selbst im Fall von tierischen Nebenprodukten der Kategorie 1 oder 2 können – obwohl die Verordnung Nr. 1069/2009 die Umwelt berücksichtigt [49] – Zweifel hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit von Gemischen aus tierischen Nebenprodukten und nicht gefährlichen Abfällen bestehen, wenn auf den Transport dieser Gemische nur die Verordnung Nr. 1069/2009 anwendbar ist. Wie die französische Regierung in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof vorgetragen hat, liegt dies daran, dass aus der Notifizierung des Transports dieser Gemische nicht notwendigerweise konkret hervorgeht, welches andere Material als die tierischen Nebenprodukte enthalten ist.

117. Darüber hinaus stelle ich fest, dass gemäß Art. 48 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 1069/2009 der Transport von tierischen Nebenprodukten der Kategorie 1 oder 2 an Bedingungen geknüpft werden kann, die dem Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier dienen, dass aber die Gefahren für die Umwelt nicht erwähnt werden.

118. Ich verstehe daher die in der vorliegenden Rechtssache aufgeworfenen Umweltbedenken, bin jedoch der Ansicht, dass sie den Gerichtshof mangels entsprechender Rechtsgrundlage nicht dazu berechtigen, die Verordnung Nr. 1069/2009 in einer Weise auszulegen, die die Lasten für die Wirtschaftsteilnehmer erhöht, wie dies von der französischen Regierung und der Kommission vorgeschlagen wird. Ihre Vorschläge können keine akzeptable Auslegung der Verordnung Nr. 1069/2009 darstellen. Sollten die angeführten Gefahren nachweislich bestehen, wäre es Sache des Unionsgesetzgebers, die geltenden Vorschriften, insbesondere die Verordnung Nr. 1069/2009, zu ändern.

119. Angesichts der geltenden Rechtslage schlage ich dem Gerichtshof daher vor, auf die dritte Frage zu antworten, dass die im Licht von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 geprüfte Verordnung Nr. 1069/2009 dahin auszulegen ist, dass sie auf ein Gemisch aus tierischen Nebenprodukten und anderem Material, bei dem es sich um nicht gefährliche Abfälle handelt, unabhängig vom Anteil der tierischen Nebenprodukte anwendbar ist.

120. Für den Transport von tierischen Nebenprodukten einer bestimmten Kategorie, die mit nicht gefährlichen Abfällen vermischt sind, gelten die Vorschriften, die den Transport von tierischen Nebenprodukten dieser Kategorie regeln.

V. Ergebnis

121. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Berufungsgericht Arnhem-Leeuwarden, Niederlande) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Definition von „tierischen Nebenprodukten“ im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) ist unabhängig von der Definition von „Nebenprodukt“ in Art. 5 der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, so dass ein Material ein „tierisches Nebenprodukt“ sein kann, ohne ein „Nebenprodukt“ im Sinne dieser Richtlinie darzustellen.

49 Vgl. Urteil ReFood, Rn. 49.

2. Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen ist dahin auszulegen, dass Verbringungen tierischer Nebenprodukte, die unter die Verordnung Nr. 1069/2009 fallen, außer in den Fällen, in denen die Verordnung Nr. 1069/2009 ausdrücklich die Anwendung der Verordnung Nr. 1013/2006 vorsieht, vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 ausgenommen sind.

   Die entsprechenden Fälle sind in Art. 41 Abs. 2 Buchst. b, Art. 43 Abs. 5 Buchst. b und Art. 48 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1069/2009 genannt. Sie betreffen allesamt Gemische von tierischen Nebenprodukten mit gefährlichen Produkten.

3. Die im Licht von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 geprüfte Verordnung Nr. 1069/2009 ist dahin auszulegen, dass sie auf ein Gemisch aus tierischen Nebenprodukten und anderem Material, bei dem es sich um nicht gefährliche Abfälle handelt, unabhängig vom Anteil der tierischen Nebenprodukte anwendbar ist.

   Für den Transport von tierischen Nebenprodukten einer bestimmten Kategorie, die mit nicht gefährlichen Abfällen vermischt sind, gelten die Vorschriften, die den Transport von tierischen Nebenprodukten dieser Kategorie regeln.