ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

3 september 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Afvalstoffen – Overbrengingen – Verordening (EG) nr. 1013/2006 – Afvalstoffen die onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming vallen – Artikel 1, lid 3 – Onder erkenningseisen vallende overbrenging – Richtlijn 2008/98/EG – Artikel 5, lid 1 – Begrip ‚bijproducten' – Verordening (EG) nr. 1069/2009 – Artikel 3, punt 1 – Begrip ‚dierlijke bijproducten' – Overbrenging van een mengsel van dierlijke bijproducten en ander materiaal"

In de gevoegde zaken C-21/19 tot en met C-23/19,

betreffende drie verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Nederland), bij beslissingen van 19 december 2018, ingekomen bij het Hof op 15 januari 2019, in de strafzaken tegen

XN (C-21/19),

YO (C-22/19),

P.F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),

in tegenwoordigheid van:

Openbaar Ministerie,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič en C. Lycourgos (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 december 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– XN, YO en P.F. Kamstra Recycling BV, vertegenwoordigd door M. J. J. E. Stassen en R. Laan, advocaten,

– het Openbaar Ministerie, vertegenwoordigd door A. C. L. van Holland als gemachtigde,

* Procestaal: Nederlands.

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, C. S. Schillemans en M. H. S. Gijzen als gemachtigden,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door J. Traband, D. Colas, A.-L. Desjonquères en C. Mosser als gemachtigden,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door J. Schmoll en G. Hesse als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Farrell, F. Thiran en L. Haasbeek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 maart 2020,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB 2006, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 135/2012 van de Commissie van 16 februari 2012 (PB 2012, L 46, blz. 30) (hierna: „verordening nr. 1013/2006"), artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3, met rectificatie in PB 2012, L 99, blz. 35), en verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten) (PB 2009, L 300, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van strafzaken tegen XN, YO en P.F. Kamstra Recycling BV inzake de overbrenging van mengsels van dierlijke bijproducten en ander materiaal van Nederland naar Duitsland.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1013/2006

3 In artikel 1, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1013/2006 is bepaald:

„1. In deze verordening worden de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd, naargelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan.

2. Deze verordening is van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen:

a) tussen lidstaten, binnen de Gemeenschap [...];

[...]

3. Onder deze verordening vallen niet:

[...]

d) de overbrenging die valt onder de erkenningseisen van verordening (EG) nr. 1774/2002 [van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PB 2002, L 273, blz. 1)];

[...]"

4 Artikel 2 van verordening nr. 1013/2006 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1) ‚afvalstoffen': afvalstoffen als omschreven in artikel 1, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/12/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9)];

[...]

34) ‚overbrenging': het vervoer van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen dat plaatsvindt of gepland is plaats te hebben:
a) tussen een land en een ander land; [...]

[...]"

Richtlijn 2008/98

5 Artikel 2, lid 2, van richtlijn 2008/98 bepaalt:

„Het volgende is uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn, voor zover reeds vallend onder andere communautaire wetgeving:

[...]

b) dierlijke bijproducten inclusief verwerkte producten die onder verordening [nr. 1774/2002] vallen, behalve die welke bestemd zijn om te worden verbrand of gestort of voor gebruik in een biogas- of composteerinstallatie;

[...]"

6 Artikel 3 van deze richtlijn draagt het opschrift „Definities" en bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚afvalstof': elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;

[...]"

7 Artikel 5 van deze richtlijn, met als opschrift „Bijproducten", luidt als volgt:

„1. Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1), worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

a) het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;

b) de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij de normale productie gangbaar is;

c) de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en

d) verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

[...]"

Regelgeving betreffende dierlijke bijproducten

– *Verordening nr. 1774/2002*

8 Artikel 2 van verordening nr. 1774/2002, „Definities", luidde als volgt:

„1. Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

a) dierlijke bijproducten: hele kadavers of delen van dieren of producten van dierlijke oorsprong zoals bedoeld in de artikelen 4, 5 en 6, die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, met inbegrip van eicellen, embryo's en sperma;

[...]

d) categorie 3-materiaal: dierlijke bijproducten zoals bedoeld in artikel 6;

[...]"

9 Artikel 6 van deze verordening, met als opschrift „Categorie 3-materiaal", bepaalde dat „[o]nder categorie 3-materiaal wordt verstaan dierlijke bijproducten die aan de onderstaande beschrijving beantwoorden of materiaal dat dergelijke bijproducten bevat". De zinsnede „of materiaal dat dergelijke bijproducten bevat" werd ook gebruikt voor de definitie van categorie 1- en categorie 2-materiaal in de artikelen 4 en 5 van deze verordening.

10 Artikel 8 van verordening nr. 1774/2002, „Verzending van dierlijke bijproducten en verwerkte producten naar andere lidstaten", bepaalde in lid 2 dat de lidstaat van bestemming toestemming moest hebben gegeven voor de ontvangst van categorie 1-materiaal, categorie 2-materiaal, verwerkte producten die afgeleid zijn van categorie 1- en categorie 2-materiaal, en verwerkte dierlijke eiwitten. In lid 3 van dit artikel 8 was bepaald dat de dierlijke bijproducten en de in lid 2 van dat artikel bedoelde verwerkte producten vergezeld moesten gaan van een handelsdocument of, wanneer die verordening dat voorschreef, een gezondheidscertificaat, en rechtstreeks naar de installatie van bestemming moesten worden vervoerd, die overeenkomstig die verordening erkend moest zijn.

– *Verordening nr. 1069/2009*

11 De overwegingen 5, 6, 57 en 58 van verordening nr. 1069/2009 luiden als volgt:

„(5) De communautaire gezondheidsvoorschriften voor het verzamelen, vervoeren, hanteren, bewerken, omvormen, verwerken, opslaan, op de markt brengen, verdelen, gebruiken of verwijderen van dierlijke bijproducten moeten worden vastgesteld in een coherent en allesomvattend kader.

(6) Deze algemene voorschriften moeten in verhouding staan tot het risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid dat dierlijke bijproducten met zich brengen, wanneer zij door exploitanten worden gehanteerd tijdens de verschillende fasen van de keten van verzameling tot gebruik of verwijdering. In deze voorschriften moet ook rekening worden gehouden met de milieurisico's die deze activiteiten met zich brengen. Waar nodig moet het communautaire kader gezondheidsvoorschriften voor het in de handel brengen, met inbegrip van het intracommunautaire verkeer en de invoer van dierlijke bijproducten, omvatten.

[...]

(57) Met het oog op de samenhang van de communautaire wetgeving moet het verband tussen de voorschriften van deze verordening en de communautaire afvalstoffenwetgeving worden verduidelijkt. [...]

(58) Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat dierlijke bijproducten die zijn gemengd of verontreinigd met gevaarlijke afvalstoffen als vermeld in beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen [(PB 2000, L 226, blz. 3)] slechts overeenkomstig verordening [nr. 1013/2006] [...] tussen lidstaten worden verzonden. [...]"

12 Artikel 1 van verordening nr. 1069/2009 is als volgt geformuleerd:

„Deze verordening stelt volksgezondheidsvoorschriften en veterinairrechtelijke voorschriften voor dierlijke bijproducten en afgeleide producten vast teneinde risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid die aan deze producten verbonden zijn, te voorkomen en tot een minimum te beperken, en met name om de veiligheid van de voedsel- en voederketen te beschermen."

13 In artikel 3 van deze verordening is bepaald:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

1. ‚dierlijke bijproducten': dode dieren of delen van dieren, producten van dierlijke oorsprong of andere producten die uit dieren zijn verkregen en die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, met inbegrip van oöcyten, embryo's en sperma;

[...]

27. ‚afvalstof': afvalstof als gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van richtlijn [2008/98]."

14 Artikel 7 van deze verordening, „Indeling van dierlijke bijproducten en afgeleide producten in categorieën", bepaalt in lid 1:

„Dierlijke bijproducten worden overeenkomstig de lijst in de artikelen 8, 9 en 10 ingedeeld in bepaalde categorieën naargelang van het risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid die deze dierlijke bijproducten inhouden."

15 In de artikelen 12 tot en met 14 van verordening nr. 1069/2009 is onder meer bepaald op welke wijze het categorie 1-, categorie 2- en categorie 3-materiaal, indien het afval is, wordt verwijderd of nuttig toegepast door meeverbranding.

16 Artikel 41 van deze verordening, „Invoer en doorvoer", bepaalt in lid 2:

„In afwijking van lid 1 vinden de invoer en doorvoer van:

[...]

b) dierlijke bijproducten en afgeleide producten die zijn gemengd of verontreinigd met afvalstoffen die in beschikking [2000/532] als gevaarlijke afvalstoffen zijn vermeld, slechts plaats overeenkomstig de voorschriften van verordening [nr. 1013/2006].

[...]"

17 Artikel 43 van verordening nr. 1069/2009, „Uitvoer", bepaalt in lid 5:

„In afwijking van de leden 3 en 4 vindt de uitvoer van:

[...]

b) dierlijke bijproducten en afgeleide producten die zijn gemengd of verontreinigd met afvalstoffen die in beschikking [2000/532] als gevaarlijke afvalstoffen zijn vermeld, slechts plaats overeenkomstig de voorschriften van verordening [nr. 1013/2006]."

18 Artikel 48 van verordening nr. 1069/2009, „Controles bij de verzending naar andere lidstaten", luidt als volgt:

„1. Wanneer een exploitant van plan is materiaal van categorie 1, materiaal van categorie 2 of vleesbeendermeel of dierlijke vetten afgeleid van materiaal van categorie 1 en categorie 2 naar een andere lidstaat te verzenden, brengt hij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong en de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming op de hoogte.

In reactie op de aanvraag van de exploitant besluit de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming binnen een gespecificeerde tijdsspanne:

a) de ontvangst van de zending te weigeren;

b) om de zending onvoorwaardelijk te aanvaarden, of

c) aan de ontvangst van de zending de volgende voorwaarden te verbinden:
   i) indien de afgeleide producten niet onder druk zijn gesteriliseerd, moeten zij een dergelijke behandeling ondergaan, of

ii) de dierlijke bijproducten of de afgeleide producten moeten voldoen aan alle voorwaarden voor de verzending van de zending die gerechtvaardigd zijn ter bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid, opdat de dierlijke bijproducten en de afgeleide producten overeenkomstig deze verordening worden gehanteerd.

[...]

6. In afwijking van de leden 1 tot en met 5 mogen dierlijke bijproducten en afgeleide producten als bedoeld in die leden die zijn gemengd of verontreinigd met afvalstoffen die in beschikking [2000/532] als gevaarlijke afvalstoffen zijn vermeld, slechts overeenkomstig de voorschriften van verordening [nr. 1013/2006] naar andere lidstaten worden verzonden.

[...]"

– *Verordening nr. 142/2011*

19 Hoofdstuk III van bijlage VIII bij verordening (EU) nr. 142/2011 van de Commissie van 25 februari 2011 tot uitvoering van verordening nr. 1069/2009 en tot uitvoering van richtlijn 97/78/EG van de Raad wat betreft bepaalde monsters en producten die vrijgesteld zijn van veterinaire controles aan de grens krachtens die richtlijn (PB 2011, L 54, blz. 1), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2019/1084 van de Commissie van 25 juni 2019 (PB 2019, L 171, blz. 100) (hierna: „verordening nr. 142/2011"), bevat een model voor een handelsdocument voor het vervoer van niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten binnen de Europese Unie overeenkomstig verordening nr. 1069/2009. Dit document, waarvan volgens punt 4 van dat hoofdstuk III dierlijke bijproducten en afgeleide producten tijdens het vervoer in de Europese Unie vergezeld moeten gaan, vermeldt in de opmerking bij vak I.31, „Identificatie van de goederen", het volgende:

„[...] Een van de onderstaande goederen invullen: [...] [aard van de dierlijke bijproducten of afgeleide producten] gemengd met niet-gevaarlijke afvalstoffen [Euralcode] [...]".

Nederlands recht

20 In artikel 1.1, lid 6, van de Wet milieubeheer is bepaald:

„[...] Als afvalstoffen worden in elk geval niet aangemerkt stoffen, mengsels of voorwerpen die bijproducten zijn in de zin van artikel 5 van [richtlijn 2008/98], indien deze bijproducten voldoen aan de in dat artikel gestelde voorwaarden en aan de in een krachtens dat artikel van [richtlijn 2008/98] vastgestelde uitvoeringsmaatregel of in een regeling van Onze minister daartoe aangegeven criteria."

21 Artikel 10.60, lid 2, van deze wet bepaalt:

„Het is verboden handelingen te verrichten als bedoeld in artikel 2, onder 35, van [verordening nr. 1013/2006, dat het begrip ‚illegale overbrenging' definieert]."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

22 In het kader van drie strafzaken verwijt het Openbaar Ministerie (Nederland) P. F. Kamstra Recycling, alsook XN en YO, twee natuurlijke personen die voor deze vennootschap werken (hierna gezamenlijk: „verdachten"), dat zij tussen 10 juni 2011 en 19 juni 2012 een mengsel van pekelwater en dierlijke weefsels, een mengsel van vetafval en pekelwater, een mengsel van zuiveringsslib en ander (onbekend) afval, een mengsel van zuiveringsslib en (zuivel)afval, en een mengsel van slib van

afvalwaterbehandeling en eiwitconcentraat, van Nederland naar Duitsland hebben overgebracht zonder voorafgaande kennisgeving aan of toestemming van de bevoegde autoriteiten overeenkomstig verordening nr. 1013/2006.

23 De verwijzende rechter geeft aan dat ten minste één of twee van deze mengsels deels uit dierlijke producten en deels uit ander materiaal bestond(en) en dat de dierlijke producten in dat geval categorie 3-materiaal in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 vormden. De mengsels waren bestemd voor gebruik in een biogasinstallatie in Duitsland.

24 Volgens de verwijzende rechter rijst in de onderhavige zaken de vraag of de overbrengingen van de in de tenlastelegging bedoelde mengsels binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 dan wel binnen die van verordening nr. 1069/2009 vallen.

25 Deze rechter wijst erop dat het Openbaar Ministerie zich op het standpunt stelt dat verordening nr. 1013/2006 van toepassing is, omdat de in de tenlastelegging bedoelde mengsels telkens als „afvalstoffen" moeten worden aangemerkt. Volgens het Openbaar Ministerie dient aan de hand van de in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 vermelde criteria en aan de hand van de definitiebepaling van „dierlijke bijproducten" in artikel 3, punt 1, van verordening nr. 1069/2009 te worden beoordeeld of er sprake is van een dierlijk bijproduct.

26 De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat de verdachten van mening zijn dat verordening nr. 1069/2009 en niet verordening nr. 1013/2006 in deze zaak van toepassing is, omdat de in de tenlastelegging vermelde mengsels dierlijke bijproducten zijn. Met betrekking tot dierlijke bijproducten gaat verordening nr. 1069/2009 volgens hen namelijk boven verordening nr. 1013/2006. In dit verband baseren de verdachten de stelling dat de bedoelde mengsels dierlijke bijproducten zijn op de definitie van „dierlijke bijproducten" in de oude verordening inzake dierlijke bijproducten, te weten verordening nr. 1774/2002. Volgens die verordening omvat het begrip „dierlijke bijproducten" ook „materiaal/een mengsel dat dierlijke bijproducten bevat".

27 De verwijzende rechter merkt op dat de verdachten stellen dat in verordening nr. 1069/2009 weliswaar niet langer vermeld staat dat materialen die dierlijke bijproducten bevatten als dierlijk bijproduct dienen te worden aangemerkt, maar dat met die verordening echter niet is beoogd een wijziging aan te brengen in de definitie van „dierlijke bijproducten" in verordening nr. 1774/2002. Ter ondersteuning van dit standpunt verwijzen verdachten naar het deskundigenbericht van 10 maart 2016, waartoe in eerste aanleg door de rechtbank Gelderland (Nederland) opdracht was gegeven. Derhalve vallen ook mengsels van dierlijke bijproducten (behalve mengsels van dierlijke bijproducten met gevaarlijke afvalstoffen) onder de definitie van „dierlijke bijproducten" in verordening nr. 1069/2009, ongeacht de mengverhouding tussen de dierlijke bijproducten en het andere materiaal.

28 De rechtbank Gelderland heeft de in dat deskundigenbericht vervatte opvatting gevolgd en de verdachten vrijgesproken van de ten laste gelegde feiten. Tegen deze vrijspraak heeft het Openbaar Ministerie hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

29 Volgens deze rechter blijkt uit het relevante rechtskader dat verordening nr. 1013/2006 niet van toepassing is op overbrengingen die vallen onder de erkenningseisen van verordening nr. 1069/2009. Gelet op het standpunt van het Openbaar Ministerie, dat van mening is dat materiaal dat niet kan worden aangemerkt als „bijproduct" in de zin van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 een „afvalstof" is die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 valt, ziet de verwijzende rechter zich allereerst voor de vraag gesteld hoe het begrip „bijproducten" in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 zich verhoudt tot het begrip „dierlijke bijproducten" in verordening nr. 1069/2009. Meer bepaald wenst hij te vernemen of materiaal dat niet kan worden aangemerkt als „bijproduct" in de zin van die richtlijn, wel als een „dierlijk bijproduct" in de zin van die verordening kan worden beschouwd en bijgevolg op grond van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 van de werkingssfeer van deze laatste verordening kan worden uitgesloten.

30 Volgens de verwijzende rechter moet vervolgens artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 worden uitgelegd om te bepalen hoe de uitsluiting van de werkingssfeer van die verordening van overbrengingen die vallen onder de erkenningseisen van verordening nr. 1069/2009, moet worden begrepen. In dit verband rijst volgens die rechter de vraag of deze uitsluiting betrekking heeft op het vervoer van dierlijke bijproducten tussen twee lidstaten, ongeacht de categorie waartoe dit materiaal behoort, dan wel op het vervoer van materiaal als bedoeld in artikel 48 van verordening nr. 1069/2009, dat is beperkt tot „dierlijke bijproducten" of „afgeleide producten" in de zin van die bepaling, namelijk categorie 1-materiaal, categorie 2-materiaal, bepaalde daarvan afgeleide producten en verwerkte dierlijke eiwitten afgeleid van categorie 3-materiaal.

31 Tot slot ziet de verwijzende rechter zich voor de vraag gesteld of artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden gelezen dat daarmee ook overbrengingen van mengsels van dierlijke bijproducten en ander materiaal worden bedoeld, en – zo ja – of de mengverhouding tussen de dierlijke bijproducten en het andere materiaal hierbij relevant is.

32 Volgens de verwijzende rechter moet in dit verband worden bepaald of de definitie van het begrip „dierlijke bijproducten" in verordening nr. 1069/2009 een inhoudelijke wijziging vormt ten opzichte van die definitie in verordening nr. 1774/2002, in die zin dat onder de werking van verordening nr. 1069/2009 een hoeveelheid materiaal gemengd met een hoeveelheid dierlijk bijproduct, ongeacht de verhouding tussen beide hoeveelheden, niet langer als „dierlijk bijproduct" kan worden aangemerkt, zodat de overbrenging van een dergelijk mengsel binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 valt. Deze rechter stelt dat een letterlijke uitlegging van deze definitie in verordening nr. 1069/2009 tot de conclusie zou leiden dat met die verordening deze wijziging is beoogd, maar dat daarentegen op basis van de hierboven vermelde argumenten – die zijn gebaseerd op het deskundigenbericht – de tegenovergestelde conclusie getrokken zou kunnen worden.

33 Daarop heeft het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Nederland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is een stof die geen bijproduct is in de zin van [richtlijn 2008/98] per definitie ook geen dierlijk bijproduct in de zin van [verordening nr. 1069/2009], zodat deze stof niet op grond van artikel 1, derde lid, van [verordening nr. 1013/2006] van de werking van [verordening nr. 1013/2006] is uitgesloten? Of is het niet uitgesloten dat een stof valt onder de definitie van dierlijke bijproducten in de zin van [verordening nr. 1069/2009] als die stof niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 5, eerste lid, van [richtlijn 2008/98], zodat deze stof niet zonder meer onder [verordening nr. 1013/2006] valt?

2) Hoe dient de overbrenging die valt onder de erkenningseisen van [verordening nr. 1774/2002] – nu: [verordening nr. 1069/2009] – in de zin van artikel 1, derde lid, van [verordening nr. 1013/2006] te worden begrepen: is daarmee bedoeld het vervoer (tussen een land en een ander land) van dierlijke bijproducten, ongeacht van welke categorie dat materiaal is? Of is daarmee bedoeld het vervoer van in artikel 48 van [verordening nr. 1069/2009] (voorheen artikel 8 van [verordening nr. 1774/2002]) bedoeld materiaal, dat is beperkt tot dierlijke bijproducten of afgeleide producten in de zin van die bepaling, dus materiaal van categorie 1 en materiaal van categorie 2, en bepaalde daarvan afgeleide producten, inclusief verwerkte dierlijke eiwitten afgeleid van categorie 3-materiaal?

3) Als met de overbrenging die valt onder de erkenningseisen van [verordening nr. 1774/2002] – nu [verordening nr. 1069/2009] – in de zin van artikel 1, derde lid, aanhef en onder d), van [verordening nr. 1013/2006] moet worden begrepen het vervoer (tussen een land en een ander land) van dierlijke bijproducten, ongeacht van welke categorie dat materiaal is, dient dan artikel 1, derde lid, aanhef en onder d), van [verordening nr. 1013/2006], verder zo te worden gelezen dat daarmee ook overbrengingen van mengsels van dierlijke bijproducten en andere stoffen worden bedoeld en – zo ja – is de mengverhouding tussen de dierlijke bijproducten en de andere stoffen

hierbij relevant? Of verliest een dierlijk bijproduct het karakter van dierlijk bijproduct in de zin van [verordening nr. 1069/2009] en wordt dit dierlijke bijproduct een afvalstof in de zin van [verordening nr. 1013/2006] als gevolg van het mengen hiervan met een andere stof?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

34 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 en artikel 3, punt 1, van verordening nr. 1069/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat een stof die niet kan worden aangemerkt als „bijproduct" in de zin van de eerstgenoemde bepaling, niettemin kan worden beschouwd als „dierlijk bijproduct" in de zin van de laatstgenoemde bepaling.

35 Ten eerste zij eraan herinnerd dat een „bijproduct" in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 wordt gedefinieerd als een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp en dat voldoet aan een aantal voorwaarden die zijn genoemd in dat artikel 5, lid 1, onder a) tot en met d). Voorts worden „dierlijke bijproducten" in artikel 3, punt 1, van verordening nr. 1069/2009 gedefinieerd als dode dieren of delen van dieren, producten van dierlijke oorsprong of andere producten die uit dieren zijn verkregen en die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, met inbegrip van oöcyten, embryo's en sperma. Zoals de advocaat-generaal in punt 39 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt dus uit deze twee bepalingen dat de begrippen „bijproduct" in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 en „dierlijke bijproducten" in artikel 3, punt 1, van verordening nr. 1069/2009 niet met elkaar overeenkomen en geenszins naar elkaar verwijzen.

36 In de tweede plaats bepaalt artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 dat een stof die een „bijproduct" is in de zin van deze bepaling, niet kan worden aangemerkt als afvalstof waarop deze richtlijn van toepassing is. Volgens deze bepaling sluiten de begrippen „bijproduct" en „afvalstof" in richtlijn 2008/98 elkaar uit.

37 Daarentegen blijkt in het bijzonder uit de artikelen 12 tot en met 14 van verordening nr. 1069/2009, aangezien zij met name bepalen op welke wijze dierlijke bijproducten die behoren tot de categorieën 1, 2 en 3 – indien het afvalstoffen zijn – worden verwijderd of nuttig toegepast door meeverbranding, dat „dierlijke bijproducten" in de zin van die verordening wel „afvalstoffen" in de zin van artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 kunnen zijn, waarnaar in artikel 3, punt 27, van verordening nr. 1069/2009 wordt verwezen.

38 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98 en artikel 3, punt 1, van verordening nr. 1069/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat een stof die niet kan worden aangemerkt als „bijproduct" in de zin van de eerstgenoemde bepaling, niettemin kan worden beschouwd als „dierlijk bijproduct" in de zin van de laatstgenoemde bepaling.

Tweede vraag

39 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat op grond van deze bepaling alle onder verordening nr. 1069/2009 vallende overbrengingen van dierlijke bijproducten van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 zijn uitgesloten, dan wel dat slechts een deel van de bedoelde overbrengingen – die welke voldoen aan de bij verordening nr. 1069/2009 gestelde specifieke voorwaarden – daarvan zijn uitgesloten.

40 Het Hof heeft deze vraag reeds beantwoord in het arrest van 23 mei 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443), dat is gewezen na de datum waarop het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend.

41 In dat arrest heeft het Hof voor recht verklaard dat artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de onder verordening nr. 1069/2009 vallende overbrengingen van dierlijke bijproducten van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 zijn uitgesloten, behalve in de gevallen waarin verordening nr. 1069/2009 uitdrukkelijk voorziet in de toepassing van verordening nr. 1013/2006.

42 Deze gevallen staan in artikel 41, lid 2, onder b), artikel 43, lid 5, onder b), en artikel 48, lid 6, van verordening nr. 1069/2009 en hebben betrekking op dierlijke bijproducten die zijn gemengd of verontreinigd met gevaarlijke afvalstoffen (zie in die zin arrest van 23 mei 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, punten 53-55).

43 Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 niet aldus kan worden uitgelegd dat op grond van deze bepaling uitsluitend de overbrengingen van dierlijke bijproducten die onderworpen zijn aan de procedure van artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1069/2009 – namelijk materiaal van categorie 1 en 2 in de zin van de artikelen 8 en 9 van deze verordening, alsook bepaalde producten die zijn afgeleid van categorie 1- en 2-materiaal, maar niet dierlijke bijproducten van categorie 3 in de zin van artikel 10 van die verordening, die onderworpen blijven aan verordening nr. 1013/2006 – buiten de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 vallen (zie in die zin arrest van 23 mei 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, punt 60).

44 Hieruit volgt dat het voor de uitlegging van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 en derhalve voor de toepasselijkheid van verordening nr. 1069/2009 niet relevant is of het betrokken materiaal tot categorie 1, categorie 2 dan wel categorie 3 behoort.

45 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de onder verordening nr. 1069/2009 vallende overbrengingen van dierlijke bijproducten van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 zijn uitgesloten, behalve in de gevallen waarin verordening nr. 1069/2009 uitdrukkelijk voorziet in de toepassing van verordening nr. 1013/2006.

Derde vraag

46 Met zijn derde vraag, die moet worden begrepen in het licht van de in de punten 22 en 23 van dit arrest samengevatte gegevens die de verwijzende rechter heeft verstrekt over het materiaal waarvan de overbrenging in het hoofdgeding aan de orde is, wenst deze rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling van toepassing is op de overbrenging van een mengsel van dierlijke bijproducten van categorie 3 in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 met materiaal dat is aangemerkt als niet-gevaarlijke afvalstof in de zin van verordening nr. 1013/2006, en – zo ja – of het aandeel van de dierlijke bijproducten in dat mengsel hierbij relevant is.

47 Aangezien artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 – zoals in het kader van het onderzoek van de tweede vraag in herinnering is gebracht – de onder verordening nr. 1069/2009 vallende overbrengingen van dierlijke bijproducten van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 uitsluit, behalve in de gevallen waarin verordening nr. 1069/2009 uitdrukkelijk voorziet in de toepassing van verordening nr. 1013/2006, moet voor de beantwoording van de derde vraag worden vastgesteld of verordening nr. 1069/2009 van toepassing is op een mengsel van dierlijke bijproducten en niet-gevaarlijke afvalstoffen.

48 Het begrip „dierlijke bijproducten”, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 1774/2002 junctis de artikelen 4, 5 en 6 van deze verordening, omvatte „materiaal dat dergelijke bijproducten bevat”. De definitie van het begrip „dierlijke bijproducten” in artikel 3, punt 1, van verordening nr. 1069/2009 en de artikelen 8, 9 en 10 van deze verordening, die respectievelijk verwijzen naar materiaal van categorie 1, categorie 2 en categorie 3, preciseren evenwel niet meer uitdrukkelijk dat zij betrekking hebben op „materiaal dat dergelijke bijproducten bevat”.

49 Hieruit volgt echter niet dat de Uniewetgever dierlijke bijproducten die zijn gemengd met ander materiaal van de bij verordening nr. 1069/2009 ingestelde regeling heeft willen uitsluiten.

50 Dienaangaande moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat in artikel 41, lid 2, onder b), en artikel 43, lid 5, onder b), van verordening nr. 1069/2009 is bepaald dat de invoer en de doorvoer, respectievelijk de uitvoer van dierlijke bijproducten die zijn gemengd of verontreinigd met afvalstoffen die in beschikking 2000/532 als gevaarlijke afvalstoffen zijn vermeld, bij wijze van uitzondering slechts plaatsvinden overeenkomstig de voorschriften van verordening nr. 1013/2006.

51 Evenzo preciseert artikel 48, lid 6, van verordening nr. 1069/2009 dat, in afwijking van de leden 1 tot en met 5 van dat artikel, dierlijke bijproducten en afgeleide producten als bedoeld in die leden – te weten materiaal van categorie 1, materiaal van categorie 2 en bepaalde producten die zijn afgeleid van categorie 1- en 2-materiaal – die zijn gemengd of verontreinigd met dergelijke gevaarlijke afvalstoffen slechts overeenkomstig de voorschriften van verordening nr. 1013/2006 naar andere lidstaten verzonden mogen worden.

52 Indien mengsels van dierlijke bijproducten met afvalstoffen in alle gevallen van de werkingssfeer van die verordening zouden zijn uitgesloten, was de invoeging in die verordening van afwijkende bepalingen met betrekking tot mengsels van dierlijke bijproducten met gevaarlijke afvalstoffen niet nodig geweest.

53 In de tweede plaats wordt het feit dat mengsels van dierlijke bijproducten met afvalstoffen onder verordening nr. 1069/2009 vallen, zoals de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie heeft benadrukt, bevestigd door de bepalingen van verordening nr. 142/2011, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening 2019/1084. Hoewel de bij deze uitvoeringsverordening aangebrachte wijzigingen niet van toepassing zijn op de feiten van het hoofdgeding, bevat verordening nr. 142/2011 in bijlage VIII, hoofdstuk III, thans namelijk een model van het handelsdocument voor het vervoer van niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten binnen de Unie overeenkomstig verordening nr. 1069/2009, waarin mengsels van dierlijke bijproducten met niet-gevaarlijke afvalstoffen uitdrukkelijk worden vermeld als goederen die tijdens het vervoer ervan in de Unie vergezeld moeten gaan van dat handelsdocument.

54 In de derde plaats moet worden opgemerkt dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 73 en 74 van zijn conclusie in herinnering heeft gebracht, uit de totstandkomingsgeschiedenis van verordening nr. 1069/2009 blijkt dat de Uniewetgever specifiek heeft onderzocht welke regeling van toepassing diende te zijn op de overbrenging van mengsels van dierlijke bijproducten met niet-gevaarlijke afvalstoffen en ervoor heeft gekozen deze mengsels niet onder de uitzonderingsbepalingen van artikel 41, lid 2, onder b), artikel 43, lid 5, onder b), en artikel 48, lid 6, van deze verordening te laten vallen, en aldus de overbrenging ervan van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 heeft uitgesloten.

55 Zowel uit het bestaan van bepalingen die voorzien in een afwijkende regeling voor mengsels van dierlijke bijproducten met gevaarlijke afvalstoffen, als uit een onderzoek van verordening nr. 142/2011 en de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1069/2009 vloeit dus voort dat deze laatste verordening van toepassing is op de overbrenging van mengsels van dierlijke bijproducten met niet-gevaarlijke afvalstoffen.

56 In de vierde plaats moet worden opgemerkt dat deze conclusie de nuttige werking van de bepalingen van verordening nr. 1069/2009 – gelezen in het licht van de door deze verordening nagestreefde doelstelling – kan verzekeren.

57 Deze verordening strekt er namelijk toe een coherent en allesomvattend kader van gezondheidsvoorschriften vast te stellen, met name voor het vervoer van dierlijke bijproducten, die in verhouding staan tot het gezondheidsrisico dat dierlijke bijproducten met zich meebrengen, wanneer zij door exploitanten worden gehanteerd tijdens de verschillende fasen van de keten van verzameling tot gebruik of verwijdering, en waarin rekening wordt gehouden met de milieurisico's die deze activiteiten met zich meebrengen. Voorts strekt verordening nr. 1069/2009 blijkens de overwegingen 57 en 58 ervan er tevens toe, met het oog op de samenhang van de Uniewetgeving, het verband te verduidelijken tussen de bepalingen van deze verordening en de Uniewetgeving inzake afvalstoffen, met name verordening nr. 1013/2006, voor wat de uitvoer, de invoer en de overbrenging tussen twee lidstaten van dierlijke bijproducten betreft (arrest van 23 mei 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, punt 49).

58 De Uniewetgever heeft met verordening nr. 1069/2009, die na verordening nr. 1013/2006 is vastgesteld, dus een volledig regelgevingskader voor het vervoer van dierlijke bijproducten willen vaststellen en de onder verordening nr. 1069/2009 vallende overbrenging van dierlijke bijproducten, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, aan de toepassing van verordening nr. 1013/2006 willen onttrekken (arrest van 23 mei 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, punt 56).

59 Zoals de advocaat-generaal in punt 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt hieruit dat het de bedoeling van de Uniewetgever was dat alle overbrengingen van dierlijke bijproducten, met inbegrip van de overbrengingen van dergelijke bijproducten die zijn gemengd met afvalstoffen, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1069/2009 zouden worden gebracht, terwijl overbrengingen van mengsels van dierlijke bijproducten met gevaarlijke afvalstoffen onder de bijzondere regeling van verordening nr. 1013/2006 zouden vallen.

60 Gepreciseerd moet worden dat, bij het ontbreken van aanwijzingen dienaangaande in verordening nr. 1013/2006 en verordening nr. 1069/2009, deze verordeningen, voor de toepassing van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 en de bij verordening nr. 1069/2009 ingestelde regeling, niet voorzien in een minimumdrempel met betrekking tot het aandeel van dierlijke bijproducten in een mengsel van deze producten met niet-gevaarlijke afvalstoffen.

61 Deze precisering doet evenwel niet af aan de verplichting voor de bevoegde bestuurlijke en gerechtelijke instanties om de bij verordening nr. 1013/2006 ingestelde regeling toe te passen op situaties waarin uit concrete, relevante en onderling overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat de betrokken exploitant in de afvalstoffen die worden overgebracht een hoeveelheid dierlijke bijproducten heeft opgenomen met als enige doel te ontkomen aan toepassing van verordening nr. 1013/2006 en er op kunstmatige wijze voor te zorgen dat verordening nr. 1069/2009 toepasselijk wordt.

62 In dergelijke gevallen, die wijzen op het bestaan van misbruik, gebiedt de noodzaak om het nuttige effect van de Unieregeling te verzekeren namelijk dat verordening nr. 1013/2006 toepassing vindt, aangezien in deze omstandigheden het voorwerp en de doelstelling daarvan prevaleren boven die van verordening nr. 1069/2009.

63 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling van toepassing is op de overbrenging van een mengsel van dierlijke bijproducten van categorie 3 in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 met materiaal dat is aangemerkt als niet-gevaarlijke afvalstof in de zin van verordening nr. 1013/2006. Het aandeel van de dierlijke bijproducten in dat mengsel is hierbij niet relevant.

Kosten

64 Ten aanzien van partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen en artikel 3, punt 1, van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten) moeten aldus worden uitgelegd dat een stof die niet kan worden aangemerkt als „bijproduct" in de zin van de eerstgenoemde bepaling, niettemin kan worden beschouwd als „dierlijk bijproduct" in de zin van de laatstgenoemde bepaling.**

2) **Artikel 1, lid 3, onder d), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 135/2012 van de Commissie van 16 februari 2012, moet aldus worden uitgelegd dat de onder verordening nr. 1069/2009 vallende overbrengingen van dierlijke bijproducten van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 – zoals gewijzigd bij verordening nr. 135/2012 – zijn uitgesloten, behalve in de gevallen waarin verordening nr. 1069/2009 uitdrukkelijk voorziet in de toepassing van verordening nr. 1013/2006, zoals gewijzigd bij verordening nr. 135/2012.**

3) **Artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006, zoals gewijzigd bij verordening nr. 135/2012, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling van toepassing is op de overbrenging van een mengsel van dierlijke bijproducten van categorie 3 in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 met materiaal dat is aangemerkt als niet-gevaarlijke afvalstof in de zin van verordening nr. 1013/2006, zoals gewijzigd bij verordening nr. 135/2012. Het aandeel van de dierlijke bijproducten in dat mengsel is hierbij niet relevant.**

Regan Jarukaitis Juhász

Ilešič Lycourgos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 september 2020.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Vijfde kamer
E. Regan