Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

3. september 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – affald – overførsel – forordning (EF) nr. 1013/2006 – affald, som er underlagt proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke – artikel 1, stk. 3 – overførsler, der er underlagt godkendelseskrav – direktiv 2008/98/EF – artikel 5, stk. 1 – begrebet »biprodukter« – forordning (EF) nr. 1069/2009 – artikel 3, nr. 1) – begrebet »animalske biprodukter« – overførsel af en blanding af animalske biprodukter og andre materialer«

I de forenede sager C-21/19 – C-23/19,

angående tre anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstolen i Arnhem-Leeuwarden, Nederlandene) ved afgørelser af 19. december 2018, indgået til Domstolen den 15. januar 2019, i straffesagerne mod

XN (sag C-21/19),

YO (sag C-22/19),

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

procesdeltager:

Openbaar Ministerie,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič og C. Lycourgos (refererende dommer),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. december 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– XN, YO og P.F. Kamstra Recycling BV ved advocaten M.J.J.E. Stassen og R. Laan,

– Openbaar Ministerie ved A.C.L. van Holland, som befuldmægtiget,

* Processprog: nederlandsk.

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, C.S. Schillemans og M.H.S. Gijzen, som befuldmægtigede,

– den franske regering ved J. Traband, D. Colas, A.-L. Desjonquères og C. Mosser, som befuldmægtigede,

– den østrigske regering ved J. Schmoll og G. Hesse, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved W. Farrell, F. Thiran og L. Haasbeek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. marts 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 3, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT 2006, L 190, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 135/2012 af 16. februar 2012 (EUT 2012, L 46, s. 30) (herefter »forordning nr. 1013/2006«), af artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3) og af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1774/2002 (forordningen om animalske biprodukter) (EUT 2009, L 300, s. 1).

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med straffesager mod XN, YO og P.F. Kamstra Recycling BV vedrørende overførsel af blandinger af animalske biprodukter og andre materialer fra Nederlandene til Tyskland.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1013/2006

3 Artikel 1, stk. 1-3, i forordning nr. 1013/2006 fastsætter følgende:

»1. Ved denne forordning indføres procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald, der afhænger af overførslens oprindelse, bestemmelsessted og rute, affaldstypen og den behandling, affaldet skal gennemgå ved bestemmelsesstedet.

2. Denne forordning gælder for overførsel af affald:

a) mellem medlemsstater inden for Fællesskabet […]

[…]

3. Denne forordning omfatter ikke:

[…]

d) overførsler, der er underlagt godkendelseskravene i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (EFT 2002, L 273, s. 1)]

[…]«

4 Artikel 2 i forordning nr. 1013/2006 bestemmer følgende:

»I denne forordning forstås ved:

1) »affald«: affald som defineret i artikel 1, stk. 1, litra a), i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/12/EF af 5. april 2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9)]

[…]

34) »overførsel«: transport af affald bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse, som er planlagt eller finder sted
a) mellem to lande […]

[…]«

Direktiv 2008/98

5 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/98 bestemmer følgende:

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

[…]

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

[…]«

6 Dette direktivs artikel 3, der har overskriften »Definitioner«, fastsætter følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »affald«: ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med

[…]«

7 Det nævnte direktivs artikel 5, der har overskriften »Biprodukter«, har følgende ordlyd:

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

a) det er sikkert, at stoffet eller genstanden videreanvendes

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

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

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

[…]«

Bestemmelserne om animalske biprodukter

– Forordning nr. 1774/2002

8 Artikel 2 i forordning nr. 1774/2002, der havde overskriften »Definitioner«, bestemte følgende:

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

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

[…]

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

[…]«

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

10 Artikel 8 i forordning nr. 1774/2002 med overskriften »Forsendelse af animalske biprodukter og forarbejdede produkter til andre medlemsstater« bestemte i stk. 2, at bestemmelsesmedlemsstaten skulle tillade modtagelsen af kategori 1-materiale, kategori 2-materiale, forarbejdede produkter, der er afledt af kategori 1- eller kategori 2-materiale, og forarbejdet animalsk protein. Artikel 8, stk. 3, fastsatte, at animalske biprodukter og de i stk. 2 omhandlede forarbejdede produkter skulle ledsages af et handelsdokument eller, når den nævnte forordning krævede det, et sundhedscertifikat, og transporteres direkte til bestemmelsesanlægget, som skulle være godkendt i henhold til samme forordning.

– Forordning nr. 1069/2009

11 5., 6., 57. og 58. betragtning til forordning nr. 1069/2009 har følgende ordlyd:

»(5) Der bør i et sammenhængende og dækkende regelsæt fastsættes fællesskabssundhedsbestemmelser for indsamling, transport, håndtering, behandling, omdannelse, forarbejdning, lagring, omsætning, distribution, anvendelse eller bortskaffelse af animalske biprodukter.

(6) Sådanne generelle bestemmelser bør stå i forhold til den folke- og dyresundhedsmæssige risiko, som animalske biprodukter udgør, når de håndteres af driftsledere i de forskellige led i kæden fra indsamling til anvendelse eller bortskaffelse. Bestemmelserne bør endvidere tage hensyn til miljørisici i forbindelse med disse aktiviteter. Fællesskabsbestemmelserne bør omfatte relevante sundhedsbestemmelser om omsætning, herunder handel inden for Fællesskabet og import af animalske biprodukter.

[…]

(57) Af hensyn til sammenhængen i fællesskabslovgivningen er det nødvendigt at præcisere forholdet mellem bestemmelserne i nærværende forordning og fællesskabsbestemmelserne om affald. […]

(58) Desuden bør det sikres, at animalske biprodukter, der er blandet eller forurenet med farligt affald, jf. Kommissionens beslutning 2000/532/EF af 3. maj 2000 om afløsning af beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald og af Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald [(EFT 2000, L 226, s. 3)], udelukkende […] sendes mellem medlemsstater i overensstemmelse med forordning [nr. 1013/2006]. […]«

12 Artikel 1 i forordning nr. 1069/2009 fastsætter følgende:

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

13 Denne forordnings artikel 3 bestemmer følgende:

»I denne forordning forstås ved:

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

[…]

27. »affald«: affald, som defineret i artikel 3, nr. 1, i direktiv [2008/98].«

14 Nævnte forordnings artikel 7, der har overskriften »Kategorisering af animalske biprodukter og afledte produkter«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Animalske biprodukter inddeles i særlige kategorier, der afspejler risikoen for folke- og dyresundheden forårsaget af de pågældende animalske biprodukter, jf. listerne i artikel 8, 9 og 10.«

15 Bestemmelserne i artikel 12-14 i forordning nr. 1069/2009 fastsætter navnlig, under hvilke betingelser kategori 1-, kategori 2- og kategori 3-materiale, hvis det er affald, kan nyttiggøres eller bortskaffes ved medforbrænding.

16 Denne forordnings artikel 41, der har overskriften »Import og transit«, bestemmer følgende i stk. 2:

»Uanset stk. 1 gælder følgende:

[…]

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

[…]«

17 Artikel 43 i forordning nr. 1069/2009, der har overskriften »Eksport«, bestemmer følgende i stk. 5:

»Uanset stk. 3 og 4 gælder følgende:

[…]

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

18 Artikel 48 i forordning nr. 1069/2009, der har overskriften »Kontrol af afsendelse til andre medlemsstater«, har følgende ordlyd:

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

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

a) at afvise modtagelse af sendingen

b) at acceptere sendingen uden betingelser, eller

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

[…]

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

[…]«

– *Forordning (EU) nr. 142/2011*

19 Kapitel III i bilag VIII til Kommissionens forordning (EU) nr. 142/2011 af 25. februar 2011 om gennemførelse af forordning nr. 1069/2009 og om gennemførelse af Rådets direktiv 97/78/EF for så vidt angår visse prøver og genstande, der er fritaget for veterinærkontrol ved grænsen som omhandlet i samme direktiv (EUT 2011, L 54, s. 1), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1084 af 25. juni 2019 (EUT 2019, L 171, s. 100), indeholder et standardhandelsdokument

til brug ved transport inden for Den Europæiske Union af animalske biprodukter og afledte produkter, der ikke er bestemt til konsum, jf. forordning nr. 1069/2009. I dette dokument, som i henhold til kapitel III, punkt 4, skal ledsage animalske biprodukter og afledte produkter under transporten inden for Unionen, nævnes i noten vedrørende rubrik I.31, der har overskriften »Identifikation af varerne«, følgende:

»[…] Angiv en vare fra følgende liste: […] [karakter af animalske biprodukter eller afledte produkter] blandet med ikkefarligt affald [EURAL-kode] […]«

Nederlandsk ret

20 Artikel 1.1, stk. 6, i Wet milieubeheer (miljøforvaltningsloven) bestemmer følgende:

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

21 Denne lovs artikel 10.60, stk. 2, fastsætter følgende:

»Det er forbudt at foretage de handlinger, som er omhandlet i artikel 2, nr. 35), i [forordning nr. 1013/2006, som definerer begrebet »ulovlig overførsel«].«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

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

23 Den forelæggende ret har anført, at mindst en eller to af disse blandinger bestod dels af animalske biprodukter, dels af andre materialer, og at de animalske biprodukter i dette tilfælde udgjorde kategori 3-materiale som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 1069/2009. De nævnte blandinger var bestemt til anvendelse i et biogasanlæg i Tyskland.

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

25 Den har anført, at forordning nr. 1013/2006 efter anklagemyndighedens opfattelse finder anvendelse, da de omhandlede blandinger altid skal kvalificeres som »affald«. Ifølge anklagemyndigheden skal spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om animalske biprodukter, vurderes på grundlag af de kriterier, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, og på grundlag af definitionen af »animalske biprodukter« i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009.

26 Den forelæggende ret har tilføjet, at de tiltalte er af den opfattelse, at det er forordning nr. 1069/2009, der bør anvendes i det foreliggende tilfælde og ikke forordning nr. 1013/2006, da de blandinger, der er omhandlet i tiltalerne, er animalske biprodukter. Med hensyn til animalske biprodukter har forordning nr. 1069/2009 nemlig forrang for forordning nr. 1013/2006. De tiltalte har i denne henseende støttet

argumentet om, at de omhandlede blandinger udgør animalske biprodukter, på definitionen af begrebet »animalske biprodukter« i den tidligere forordning om animalske biprodukter, nemlig forordning nr. 1774/2002. Ifølge denne forordning omfatter begrebet »animalske biprodukter« også »alt materiale/alle blandinger, der indeholder animalske biprodukter«.

27 Den forelæggende ret har præciseret, at de tiltalte har anført, at selv om det ikke længere er anført i forordning nr. 1069/2009, at materiale, der indeholder animalske biprodukter, skal kvalificeres som et animalsk biprodukt, har det ikke været hensigten med denne forordning at ændre definitionen af begrebet »animalske biprodukter« i henhold til forordning nr. 1774/2002. Til støtte herfor har de tiltalte henvist til en sagkyndig udtalelse af 10. marts 2016, som blev indhentet i første instans af rechtbank Gelderland (retten i første instans i Gelderland, Nederlandene). Blandinger af animalske biprodukter (bortset fra blandinger af animalske biprodukter med farligt affald) er således ligeledes omfattet af definitionen af »animalske biprodukter« i forordning nr. 1069/2009, uanset hvor stor en andel af blandingen de animalske biprodukter udgør i forhold til andre materialer.

28 Rechtbank Gelderland (retten i første instans i Gelderland) rettede sig efter den sagkyndige udtalelse og frifandt de tiltalte for de påtalte forhold. Anklagemyndigheden har herefter iværksat appel til prøvelse af disse frifindelser ved den forelæggende ret.

29 Den forelæggende ret har anført, at det fremgår af de relevante retsforskrifter, at forordning nr. 1013/2006 ikke finder anvendelse på overførsler, der er underlagt ordningen med godkendelseskrav i forordning nr. 1069/2009. Henset til anklagemyndighedens opfattelse, hvorefter et materiale, der ikke kan kvalificeres som »biprodukt« som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, udgør »affald«, som er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, har den forelæggende ret først rejst spørgsmålet om, hvordan begrebet »biprodukter« i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 skal forstås, når henses til begrebet »animalske biprodukter« i forordning nr. 1069/2009. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, om et materiale, der ikke kan kvalificeres som et »biprodukt« i dette direktivs forstand, alligevel kan betragtes som et »animalsk biprodukt« i denne forordnings forstand og derfor være undtaget fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006 i henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 3, litra d).

30 Den forelæggende ret har dernæst anmodet om en fortolkning af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 med henblik på at afgøre, hvordan undtagelsen fra denne forordnings anvendelsesområde af overførsler, der er underlagt godkendelseskravene i forordning nr. 1069/2009, skal forstås. I denne forbindelse opstår spørgsmålet, om denne undtagelse vedrører transport mellem to medlemsstater af animalske biprodukter, uanset hvilken kategori materialet tilhører, eller transport af materiale som omhandlet i artikel 48 i forordning nr. 1069/2009, der er begrænset til »animalske biprodukter« eller »afledte produkter« i denne bestemmelses forstand, nemlig kategori 1- og kategori 2-materiale og visse heraf afledte produkter, herunder forarbejdede animalske proteiner afledt af kategori 3-materiale.

31 Endelig er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at denne bestemmelse også omfatter overførsel af blandinger af animalske biprodukter og andre materialer, og om de animalske biprodukters andel i blandingen i givet fald har betydning.

32 I denne forbindelse er det ifølge den forelæggende ret vigtigt at afgøre, om definitionen af begrebet »animalske biprodukter« i forordning nr. 1069/2009 udgør en materiel ændring i forhold til definitionen i forordning nr. 1774/2002 i den forstand, at en mængde materialer, der er blandet med en mængde animalske biprodukter – uanset det indbyrdes forhold mellem disse to mængder – i henhold til forordning nr. 1069/2009 ikke længere kan betragtes som et »animalsk biprodukt«, således at overførslen af en sådan blanding er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006. Den forelæggende ret har anført, at en ordlydsfortolkning af denne definition i forordning

nr. 1069/2009 vil føre til den konklusion, at denne ændring har været tilsigtet med forordningen, men at der på grundlag af de ovenfor anførte argumenter, som er støttet på den sagkyndige udtalelse, kan drages den modsatte konklusion.

33 Under disse omstændigheder har Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (appeldomstol i Arnhem-Leeuwarden, Nederlandene) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

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

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

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

34 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 og artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 skal fortolkes således, at et materiale, der ikke kan kvalificeres som »biprodukt« som omhandlet i den første af disse bestemmelser, ikke desto mindre kan anses for at være et »animalsk biprodukt« som omhandlet i den anden af de nævnte bestemmelser.

35 Det skal for det første bemærkes, at et »biprodukt« ifølge artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 er et stof eller en genstand, der er resultatet af en produktionsproces, som ikke primært sigter mod fremstilling af dette stof eller denne genstand, og som opfylder en række betingelser, der er opstillet i artikel 5, stk. 1, litra a)-d). Desuden er »animalske biprodukter« i henhold til artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 hele kroppe eller dele af dyr, animalske produkter eller andre produkter fra dyr, som ikke er bestemt til konsum, herunder oocytter, embryoner og sæd. Det fremgår således af disse to

bestemmelser, at der, således som generaladvokaten har anført i punkt 39 i forslaget til afgørelse, ikke er sammenfald mellem begrebet »biprodukter« i artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 og begrebet »animalske biprodukter«, som er defineret i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009, og de henviser heller ikke til hinanden.

36 For det andet fastsætter artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98, at et materiale, som udgør et »biprodukt« i denne bestemmelses forstand, ikke anses for at være affald, som er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde. Ifølge den nævnte bestemmelse udelukker begreberne »biprodukt« og »affald« i direktiv 2008/98 således gensidigt hinanden.

37 Derimod fremgår det navnlig af artikel 12-14 i forordning nr. 1069/2009 – idet disse bestemmelser navnlig fastsætter de betingelser, hvorunder animalske biprodukter, som er kategori 1-, kategori 2- eller kategori 3-materiale, såfremt de er affald, skal nyttiggøres eller bortskaffes ved medforbrænding – at »animalske biprodukter« i denne forordnings forstand kan være »affald« som omhandlet i definitionen i artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98, som artikel 3, nr. 27), i forordning nr. 1069/2009 henviser til.

38 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 5, stk. 1, i direktiv 2008/98 og artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 skal fortolkes således, at et materiale, der ikke kan kvalificeres som »biprodukt« som omhandlet i den første af disse bestemmelser, ikke desto mindre kan anses for at være et »animalsk biprodukt« som omhandlet i den anden af de nævnte bestemmelser.

Det andet spørgsmål

39 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at alle overførsler af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, i medfør af denne bestemmelse er udelukket fra anvendelsesområdet for førstnævnte forordning, eller om dette kun gælder for nogle af disse overførsler, som opfylder visse i sidstnævnte forordning fastsatte specifikke betingelser.

40 Det bemærkes, at Domstolen allerede har besvaret dette spørgsmål i dom af 23. maj 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443), som blev afsagt efter datoen for indgivelsen af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

41 I denne dom fastslog Domstolen, at artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at overførsler af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre der er tale om tilfælde, hvor det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse.

42 Disse tilfælde er dem, som er anført i artikel 41, stk. 2, litra b), artikel 43, stk. 5, litra b), og artikel 48, stk. 6, i forordning nr. 1069/2009, der vedrører animalske biprodukter, som er blevet blandet eller forurenet med farligt affald (jf. i denne retning dom af 23.5.2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, præmis 53-55).

43 Domstolen fandt således, at artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 ikke kan fortolkes således, at det kun er overførsler af animalske biprodukter, som er underlagt proceduren i henhold til artikel 48, stk. 1, i forordning nr. 1069/2009, dvs. kategori 1- og kategori 2-materiale som omhandlet i denne forordnings artikel 8 og 9 samt visse produkter, der er afledt af dette materiale, som i henhold til førstnævnte bestemmelse er undtaget fra førstnævnte forordnings anvendelsesområde, og ikke animalske biprodukter af kategori 3 som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 1069/2009, der forbliver omfattet af forordning nr. 1013/2006 (jf. i denne retning dom af 23.5.2019 ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, præmis 60).

44 Det følger heraf, at det ved fortolkningen af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 og følgelig i relation til anvendeligheden af forordning nr. 1069/2009 er uden betydning, om et materiale tilhører kategori 1, kategori 2 eller kategori 3.

45 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at overførsler af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre der er tale om tilfælde, hvor det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse.

Det tredje spørgsmål

46 Med det tredje spørgsmål – der skal forstås under hensyntagen til de oplysninger, som er sammenfattet i nærværende doms præmis 22 og 23, og som den forelæggende ret har fremlagt vedrørende de materialer, der er genstand for den i hovedsagen omhandlede overførsel – ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse på overførsel af en blanding af animalske biprodukter af kategori 3 som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 1069/2009 og andre materialer, der er kvalificeret som ikke-farligt affald som omhandlet i forordning nr. 1013/2006, og om den andel, som de animalske biprodukter udgør af blandingen, i så fald har betydning i denne henseende.

47 For så vidt som overførsel af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, ifølge artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006, således som det er blevet anført i forbindelse med behandlingen af det andet spørgsmål, ikke er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, medmindre der er tale om tilfælde, hvor det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse, skal det med henblik på at besvare det tredje spørgsmål afgøres, om forordning nr. 1069/2009 finder anvendelse på en blanding af animalske biprodukter og ikke-farligt affald.

48 Begrebet »animalske biprodukter« omfattede, således som det var defineret i artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1774/2002, sammenholdt med denne forordnings artikel 4, 5 og 6, »alt materiale indeholdende sådanne biprodukter«. I definitionen af begrebet »animalske biprodukter« i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 og i denne forordnings artikel 8, 9 og 10, der vedrører henholdsvis kategori 1-, kategori 2- og kategori 3-materiale, er det imidlertid ikke længere udtrykkeligt angivet, at »alt materiale indeholdende sådanne biprodukter« er omfattet.

49 Det følger dog ikke heraf, at EU-lovgiver har ønsket at udelukke animalske biprodukter, der er blandet med andre materialer, fra den ordning, som er indført ved forordning nr. 1069/2009.

50 I denne henseende må det for det første konstateres, at artikel 41, stk. 2, litra b), og artikel 43, stk. 5, litra b), i forordning nr. 1069/2009 henholdsvis fastsætter, at dels import og transit, dels eksport af animalske biprodukter, som er blevet blandet eller forurenet med affald, der er opført som farligt affald i beslutning 2000/532, kun undtagelsesvis må foregå, og hvis kravene i forordning nr. 1013/2006 overholdes.

51 I artikel 48, stk. 6, i forordning nr. 1069/2009 er det ligeledes præciseret, at uanset denne artikels stk. 1-5 må animalske biprodukter eller afledte produkter, der er omhandlet i disse stykker, nemlig kategori 1- og kategori 2-materiale samt visse produkter, der er afledt af dette materiale, som er blevet blandet eller forurenet med farligt affald, kun sendes til andre medlemsstater, hvis kravene i forordning nr. 1013/2006 overholdes.

52 Hvis blandinger af animalske biprodukter og affald under alle omstændigheder ikke var omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, ville der imidlertid ikke have været grund til at indsætte undtagelsesbestemmelser i denne vedrørende blandinger af animalske biprodukter og farligt affald.

53 For det andet bekræfter bestemmelserne i forordning nr. 142/2011, som ændret ved gennemførelsesforordning 2019/1084, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 83 i forslaget til afgørelse, at blandinger af animalske biprodukter og affald er omfattet af forordning nr. 1069/2009. Selv om de ændringer, som er foretaget ved den nævnte gennemførelsesforordning, ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, skal det nemlig bemærkes, at forordning nr. 142/2011 i bilag VIII, kapitel III, nu indeholder et standardhandelsdokument til brug ved transport inden for Unionen af animalske biprodukter og afledte produkter, der ikke er bestemt til konsum, jf. forordning nr. 1069/2009, hvori der blandt de varer, der skal være ledsaget af dette handelsdokument under transporten i Unionen, udtrykkeligt er nævnt blandinger af animalske biprodukter og ikke-farligt affald.

54 For det tredje bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 73 og 74 i forslaget til afgørelse, at det fremgår af forarbejderne til forordning nr. 1069/2009, at EU-lovgiver specifikt undersøgte, hvilken ordning der skulle gælde for overførsler af blandinger af animalske biprodukter og ikke-farligt affald, og udelukkede, at sådanne blandinger skulle være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i denne forordnings artikel 41, stk. 2, litra b), artikel 43, stk. 5, litra b), og artikel 48, stk. 6, idet EU-lovgiver således valgte, at overførsler heraf ikke skulle være omfattet af bestemmelserne i forordning nr. 1013/2006.

55 Det følger således både af det forhold, at der findes bestemmelser om en undtagelsesordning for blandinger af animalske biprodukter og farligt affald, og af en gennemgang af forordning nr. 142/2011 og tilblivelsen af forordning nr. 1069/2009, at sidstnævnte forordning finder anvendelse på overførsel af blandinger af animalske biprodukter og ikke-farligt affald.

56 For det fjerde bemærkes, at denne konklusion sikrer den effektive virkning af bestemmelserne i forordning nr. 1069/2009, sammenholdt med formålet med denne forordning.

57 Med nævnte forordning søges nemlig dels fastsat et sammenhængende og dækkende regelsæt af sundhedsbestemmelser for bl.a. transport af animalske biprodukter, som står i forhold til den folke- og dyresundhedsmæssige risiko, som animalske biprodukter udgør, når de håndteres af driftsledere i de forskellige led i kæden fra indsamling til anvendelse eller bortskaffelse, og som tager hensyn til miljørisici i forbindelse med disse aktiviteter. Dels tilsigter forordning nr. 1069/2009 ligeledes, som det fremgår af 57. og 58. betragtning til denne, af hensyn til sammenhængen i EU-lovgivningen at præcisere forholdet mellem bestemmelserne i denne forordning og EU-bestemmelserne om affald, herunder navnlig forordning nr. 1013/2006, for så vidt angår eksport, import og overførsel mellem to medlemsstater af animalske biprodukter (dom af 23.5.2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, præmis 49).

58 EU-lovgiver havde derfor ved vedtagelsen af forordning nr. 1069/2009, som blev vedtaget efter forordning nr. 1013/2006, til hensigt at indføre et fuldstændigt dækkende regelsæt for transport af animalske biprodukter og at undtage overførslen af animalske biprodukter, som omfattes af forordning nr. 1069/2009, fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat (dom af 23.5.2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, præmis 56).

59 Heraf følger, således som generaladvokaten har anført i punkt 81 i forslaget til afgørelse, at EU-lovgivers hensigt var, at alle overførsler af animalske biprodukter, herunder overførsler af sådanne biprodukter blandet med affald, skulle være omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1069/2009, hvorimod overførsler af blandinger af animalske biprodukter og farligt affald skulle underlægges den særlige ordning i forordning nr. 1013/2006.

60 Det skal præciseres, at da der ikke er nogen angivelse heraf i forordning nr. 1013/2006 og nr. 1069/2009, skal disse anses for ikke at fastsætte nogen minimumsgrænse for den andel af animalske biprodukter, der skal være i en blanding af sådanne produkter og ikke-farligt affald, for at artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 og den ordning, der er indført ved forordning nr. 1069/2009, finder anvendelse.

61 Denne præcisering berører imidlertid ikke de kompetente administrative og retslige organers forpligtelse til at anvende den ordning, som er indført ved forordning nr. 1013/2006, på situationer, hvor det af konkrete, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den erhvervsdrivende har blandet en mængde animalske biprodukter i affald til overførsel, hvis forekomst heri alene er begrundet i et formål om at undgå at være omfattet af forordning nr. 1013/2006 og kunstigt bevirke, at forordning nr. 1069/2009 finder anvendelse.

62 I et sådant tilfælde – som afslører, at der foreligger misbrug – gør behovet for at sikre den effektive virkning af EU-lovgivningen det nemlig nødvendigt at anvende forordning nr. 1013/2006, idet dennes formål og hensigt under disse omstændigheder vejer tungere end formålet og hensigten med forordning nr. 1069/2009.

63 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse på overførsel af en blanding af animalske biprodukter af kategori 3 som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 1069/2009 og andre materialer, der er kvalificeret som ikke-farligt affald som omhandlet i forordning nr. 1013/2006. Den andel, som de animalske biprodukter udgør i blandingen, er uden betydning i denne henseende.

Sagsomkostninger

64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) **Artikel 5, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver og artikel 3, nr. 1), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1774/2002 (forordningen om animalske biprodukter) skal fortolkes således, at et materiale, der ikke kan kvalificeres som »biprodukt« som omhandlet i den første af disse bestemmelser, ikke desto mindre kan anses for at være et »animalsk biprodukt« som omhandlet i den anden af de nævnte bestemmelser.**

2) **Artikel 1, stk. 3, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 135/2012 af 16. februar 2012, skal fortolkes således, at overførsler af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, som ændret ved forordning nr. 135/2012, medmindre der er tale om tilfælde, hvor det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006, som ændret ved forordning nr. 135/2012, finder anvendelse.**

3) Artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006, som ændret ved forordning nr. 135/2012, skal fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse på overførsel af en blanding af animalske biprodukter af kategori 3 som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 1069/2009 og andre materialer, der er kvalificeret som ikke-farligt affald som omhandlet i forordning nr. 1013/2006, som ændret ved forordning nr. 135/2012. Den andel, som de animalske biprodukter udgør i blandingen, er uden betydning i denne henseende.

Underskrifter