Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 3 september 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Avfall – Transporter – Förordning (EG) nr 1013/2006 – Avfall som omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande – Artikel 1.3 – Transporter som omfattas av krav på godkännande – Direktiv 2008/98/EG – Artikel 5.1 – Begreppet biprodukter – Förordning (EG) nr 1069/2009 – Artikel 3 led 1 – Begreppet animaliska biprodukter – Transport av en blandning av animaliska biprodukter och andra material”

I de förenade målen C-21/19–C-23/19,

angående tre beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen Arnhem-Leeuwarden, Nederländerna), av den 19 december 2018, som inkom till domstolen den 15 januari 2019, i brottmålen mot

XN (C-21/19),

YO (C-22/19),

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

ytterligare deltagare i rättegången:

Openbaar Ministerie,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič och C. Lycourgos (referent),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 december 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

– Openbaar Ministerie, genom A.C.L. van Holland, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, C.S. Schillemans och M.H.S. Gijzen, samtliga i egenskap av ombud,

– Frankrikes regering, genom J. Traband, D. Colas, A.-L. Desjonquères och C. Mosser, samtliga i egenskap av ombud,

– Österrikes regering, genom J. Schmoll och G. Hesse, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom W. Farrell, F. Thiran och L. Haasbeek, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 19 mars 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 1.3 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, 2006, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 135/2012 av den 16 februari 2012 (EUT L 46, 2012, s. 30) (nedan kallad förordning nr 1013/2006), av artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3), och av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter) (EUT L 300, 2009, s. 1, rättelse i EUT L 58, 2011, s. 94).

2 Respektive begäran har framställts i brottmål mot XN, YO och P. F. Kamstra Recycling BV avseende transporter av blandningar av animaliska biprodukter och andra material från Nederländerna till Tyskland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1013/2006

3 I artikel 1.1–1.3 i förordning nr 1013/2006 föreskrivs följande:

”1. I denna förordning fastställs de förfaranden och kontrollsystem som skall användas för avfallstransporter, beroende på avfallets ursprung och destination och transportväg, det slags avfall som transporteras samt den typ av behandling som avfallet skall genomgå på destinationsorten.

2. Förordningen skall omfatta transporter av avfall

a) mellan medlemsstater, inom gemenskapen …

…

3. Denna förordning omfattar inte

…

d) transporter av avfall som omfattas av krav på godkännande enligt [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EGT L 273, 2002, s. 1)],

…”

4 I artikel 2 i förordning nr 1013/2006 föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1) avfall: avfall enligt definitionen i artikel 1.1 a i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall (EUT L 114, 2006, s. 9)],

…

34) transport: befordran av avfall som är avsett att återvinnas eller bortskaffas och som planeras eller genomförs
a) mellan två länder, …

…”

Direktiv 2008/98

5 I artikel 2.2 i direktiv 2008/98 föreskrivs följande:

”Följande ska undantas från detta direktivs tillämpningsområde i den utsträckning de omfattas av annan gemenskapslagstiftning:

…

b) Animaliska biprodukter, inbegripet bearbetade produkter som omfattas av [förordning … nr 1774/2002], utom sådana som är avsedda för förbränning, deponier eller användning i biogas- eller komposteringsanläggning.

…”

6 I artikel 3 i direktivet, vilken har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv avses med

1) *avfall*: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med,

…”

7 I artikel 5 i direktivet, med rubriken ”Biprodukter”, föreskrivs följande:

”1. Ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta kan endast betraktas som biprodukt i stället för som avfall enligt artikel 3.1 om följande villkor är uppfyllda:

a) Det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas.

b) Ämnet eller föremålet ska kunna användas direkt utan någon annan bearbetning än normal industriell praxis.

c) Ämnet eller föremålet ska produceras som en integrerad del i en produktionsprocess.

d) Den fortsatta användningen ska vara laglig, dvs. ämnet eller föremålet ska uppfylla alla relevanta produkt-, miljö- och hälsoskyddskrav för den specifika användningen och inte leda till allmänt negativa följder för miljön eller människors hälsa.

…”

Regler beträffande animaliska biprodukter

– Förordning nr 1774/2002

8 I artikel 2 i förordning nr 1774/2002, med rubriken ”Definitioner”, föreskrevs följande:

”1. I denna förordning avses med

a) *animaliska biprodukter*: hela kroppar eller delar från djur eller animaliska produkter som avses i artiklarna 4–6 som inte är avsedda att användas som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma.

…

d) *kategori 3-material*: animaliska biprodukter som avses i artikel 6.

…”

9 I artikel 6 i förordningen, med rubriken ”Kategori 3-material”, angavs att ”[k]ategori 3-material skall omfatta animaliska biprodukter som motsvarar följande beskrivning och allt material som innehåller sådana biprodukter”. Formuleringen ”och allt material som innehåller sådana biprodukter” användes även för att definiera kategori 1- och kategori 2-material i artiklarna 4 och 5 i förordningen.

10 I artikel 8 i förordning nr 1774/2002, med rubriken ”Avsändande av animaliska biprodukter och bearbetade produkter till andra medlemsstater”, föreskrevs i punkt 2 att mottagande av kategori 1-material, kategori 2-material, bearbetade produkter som framställts av sådana material och bearbetat animaliskt protein skulle godkännas av den mottagande medlemsstaten. I artikel 8.3 föreskrevs att de animaliska biprodukter och bearbetade produkter som avses i artikel 8.2 skulle åtföljas av ett handelsdokument eller, när det krävdes enligt denna förordning, ett hälsointyg, och transporteras direkt till den mottagande anläggningen, som skulle ha godkänts i enlighet med denna förordning.

– Förordning nr 1069/2009

11 I skälen 5, 6, 57 och 58 i förordning nr 1069/2009 anges följande:

”(5) Gemenskapens hälsobestämmelser för insamling, transport, hantering, behandling, omvandling, bearbetning, lagring, utsläppande på marknaden, distribution, användning eller bortskaffande av animaliska biprodukter bör fastställas inom en enhetlig och omfattande ram.

(6) Dessa allmänna bestämmelser bör stå i proportion till de risker för människors och djurs hälsa som animaliska biprodukter innebär när de hanteras av driftansvariga i olika skeden längs med kedjan från insamling till användning eller bortskaffande. Bestämmelserna bör även ta hänsyn till de risker för miljön som dessa åtgärder innebär. Gemenskapens regelverk bör vid behov även omfatta hälsobestämmelser om utsläppande på marknaden, inklusive vid handel inom gemenskapen och import av animaliska biprodukter.

…

(57) Av hänsyn till gemenskapslagstiftningens enhetlighet måste man klargöra förhållandet mellan bestämmelserna i förordningen och gemenskapslagstiftningen om avfall. …

(58) Vidare bör man se till att animaliska biprodukter … som blandats med eller kontaminerats av något farligt avfall som förtecknas i kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall [(EGT L 226, 2000, s. 3)] endast … avsänds mellan medlemsstaterna i enlighet med förordning [nr 1013/2006]. …”

12 I artikel 1 i förordning nr 1069/2009 föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs bestämmelser för människors och djurs hälsa i samband med animaliska biprodukter och därav framställda produkter för att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa av dessa produkter och framför allt skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan.”

13 I artikel 3 i denna förordning föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1. *animaliska biprodukter*: hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma.

…

27. *avfall*: avfall enligt definitionen i artikel 3.1 i direktiv [2008/98].”

14 Artikel 7 i förordningen har rubriken ”Kategorisering av animaliska biprodukter och därav framställda produkter”. I artikel 7.1 föreskrivs följande:

”Animaliska biprodukter ska indelas i särskilda kategorier med hänsyn till graden av risk för människors och djurs hälsa som de animaliska biprodukterna medför, i enlighet med förteckningarna i artiklarna 8, 9 och 10.”

15 I artiklarna 12–14 i förordning nr 1069/2009 föreskrivs bland annat under vilka villkor material av kategorierna 1, 2 och 3, om det utgör avfall, ska bortskaffas eller återvinnas genom samförbränning.

16 Artikel 41 i denna förordning har rubriken ”Import och transitering”. I artikel 41.2 föreskrivs följande:

”Genom undantag från punkt 1

…

b) får import och transitering av animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut [2000/532] endast ske enligt kraven i [förordning … nr 1013/2006],

…”

17 I artikel 43 i förordning nr 1069/2009, med rubriken ”Export”, föreskrivs följande i punkt 5:

”Genom undantag från punkterna 3 och 4 får export av

…

b) animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut [2000/532] endast ske enligt kraven i förordning [nr 1013/2006].”

18 Artikel 48 i förordning nr 1069/2009, med rubriken ”Kontroller vid avsändande till andra medlemsstater”, har följande lydelse:

”1. Om en driftansvarig har för avsikt att sända kategori 1-material, kategori 2-material och kött- och benmjöl eller animaliskt fett som framställts av kategori 1- eller kategori 2-material till en annan medlemsstat ska denne underrätta den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten och den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten.

Den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten ska efter ansökan av den driftansvarige inom en viss tidsperiod besluta något av följande:

a) Vägra ta emot sändningen.

b) Ta emot sändningen villkorslöst.

c) Ta emot sändningen på följande villkor:
   i) Om de framställda produkterna inte har genomgått trycksterilisering, måste de genomgå sådan behandling.
   ii) De animaliska biprodukterna eller därav framställda produkter måste uppfylla alla sådana villkor för avsändande av sändningen som är berättigade med hänsyn till skyddet för människors och djurs hälsa, för att säkerställa att de animaliska biprodukterna och de framställda produkterna hanteras i enlighet med denna förordning.

…

6. Genom undantag från punkterna 1–5 får animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som avses i de punkterna, och som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut [2000/532], endast sändas till en annan medlemsstat om kraven i förordning [nr 1013/2006] uppfylls.

…”

– Förordning (EU) nr 142/2011

19 Kapitel III i bilaga VIII till kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av förordning nr 1069/2009 och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen (EUT L 54, 2011, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1084 av den 25 juni 2019 (EUT L 171, 2019, s. 100), innehåller en förlaga till det handelsdokument som under transport inom Europeiska unionen ska åtfölja animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel enligt förordning nr 1069/2009. I detta dokument, som enligt punkt 4 i nämnda kapitel III ska åtfölja animaliska biprodukter och därav framställda produkter under transport inom unionen, anges följande i anmärkningen till fält I.31, med rubriken ”Identifiering av varorna”:

”… Ange någon av följande varor: … [typ av animaliska biprodukter eller framställda produkter] blandade med icke-farligt avfall [EURAL-kod]”.

Nederländsk rätt

20 I artikel 1.1 punkt 6 i Wet milieubeheer (lagen om miljöförvaltning) anges följande:

”… Material, blandningar eller föremål som utgör biprodukter i den mening som avses i artikel 5 i [direktiv 2008/98] betraktas i alla händelser inte som avfall, om dessa biprodukter uppfyller de villkor som fastställs i nämnda artikel och de kriterier som anges för detta ändamål i en genomförandeåtgärd som antagits i enlighet med nämnda artikel i [direktiv 2008/98] eller i föreskrifter som antagits av ministeriet.”

21 Följande anges i artikel 10.60 punkt 2 i denna lag:

”Det är förbjudet att utföra de handlingar som avses i artikel 2 led 35 i [förordning nr 1013/2006, som definierar begreppet ’olaglig transport’].”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22 I de tre brottmålen har Openbaar Ministerie (åklagarmyndigheten, Nederländerna) gjort gällande att P. F. Kamstra Recycling, samt XN och YO, två fysiska personer som arbetar för detta bolag, (nedan tillsammans kallade de tilltalade), mellan den 10 juni 2011 och den 19 juni 2012 transporterade en blandning av saltlösning och djurvävnad, en blandning av fettrester och saltlösning, en blandning av reningsslam och annat avfall (okänt vilket), en blandning av reningsslam och (mejeri)avfall samt en blandning av slam från rening av avloppsvatten och ett proteinkoncentrat, från Nederländerna till Tyskland utan förhandsanmälan till de behöriga myndigheterna och/eller utan deras godkännande enligt förordning nr 1013/2006.

23 Den hänskjutande domstolen har förklarat att åtminstone en eller två av dessa blandningar till viss del bestod av animaliska biprodukter och till viss del av annat material, och att de animaliska biprodukterna i detta fall utgjorde kategori 3-material i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 1069/2009. Blandningarna var avsedda att användas i en anläggning för tillverkning av biogas i Tyskland.

24 Den hänskjutande domstolen har framhållit att frågan i de aktuella målen är huruvida transporterna av de blandningar som avses i åtalshandlingarna omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 eller av tillämpningsområdet för förordning nr 1069/2009.

25 Nämnda domstol har angett att åklagarmyndigheten anser att förordning nr 1013/2006 är tillämplig, eftersom de blandningar som avses alltid ska kvalificeras som ”avfall”. Enligt åklagarmyndigheten ska frågan huruvida det rör sig om animaliska biprodukter bedömas utifrån de kriterier som anges i artikel 5.1 i direktiv 2008/98 samt på grundval av definitionen av ”animaliska biprodukter” i artikel 3 led 1 i förordning nr 1069/2009.

26 Vidare framgår det av uppgifterna från den hänskjutande domstolen att de tilltalade anser att det är förordning nr 1069/2009 som ska tillämpas i det aktuella fallet och inte förordning nr 1013/2006, eftersom de blandningar som nämns i åtalshandlingarna enligt deras uppfattning utgör animaliska biprodukter. När det gäller animaliska biprodukter har förordning nr 1069/2009 enligt de tilltalade nämligen företräde framför förordning nr 1013/2006. Till stöd för sitt påstående att de aktuella blandningarna utgör animaliska biprodukter har de tilltalade hänvisat till definitionen av ”animaliska biprodukter” i den tidigare förordningen om animaliska biprodukter, nämligen förordning nr 1774/2002. De menar att begreppet animaliska biprodukter enligt den sistnämnda förordningen omfattar även ”allt material/alla blandningar som innehåller animaliska biprodukter”.

27 Den hänskjutande domstolen har preciserat att de tilltalade har gjort gällande att även om det i förordning nr 1069/2009 inte längre anges att material som innehåller animaliska biprodukter ska kvalificeras som animaliska biprodukter, så har syftet med förordningen dock inte varit att ändra den definitionen av begreppet ”animaliska biprodukter” som fanns i förordning nr 1774/2002. Till stöd för denna ståndpunkt har de tilltalade hänvisat till det expertutlåtande av den 10 mars 2016 som beställdes av Rechtbank Gelderland (Domstolen i Gelderland, Nederländerna) i första instans. De anser således att även blandningar av animaliska biprodukter (förutom blandningar av animaliska biprodukter som innehåller farligt avfall) omfattas av definitionen av ”animaliska biprodukter” i förordning nr 1069/2009, oavsett hur stor del av blandningen som utgörs av de animaliska biprodukterna i förhållande till övriga material.

28 Rechtbank Gelderland (Domstolen i Gelderland) följde expertutlåtandet och friade de tilltalade på samtliga åtalspunkter. Åklagarmyndigheten överklagade därpå de frikännande domarna till den hänskjutande domstolen.

29 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det av de relevanta bestämmelserna framgår att förordning nr 1013/2006 inte är tillämplig på transporter av avfall som omfattas av krav på godkännande enligt förordning nr 1069/2009. Mot bakgrund av åklagarmyndighetens uppfattning att material som inte kan kvalificeras som ”biprodukt” i den mening som avses i artikel 5.1 i direktiv 2008/98 utgör ”avfall”, vilket omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, vill den hänskjutande domstolen först och främst få klarhet i hur begreppet ”biprodukter” i artikel 5.1 i direktiv 2008/98 förhåller sig till begreppet ”animaliska biprodukter” i förordning nr 1069/2009. Särskilt undrar den hänskjutande domstolen om ett material som inte kan kvalificeras som en ”biprodukt” enligt direktivet ändå kan betecknas som en ”animalisk biprodukt” enligt förordningen, och därmed undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 i enlighet med artikel 1.3 d i denna.

30 Vidare anser den hänskjutande domstolen att det bör göras en tolkning av artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 för att fastställa innebörden av det undantag från denna förordnings tillämpningsområde som gäller för transporter av avfall som omfattas av krav på godkännande enligt förordning nr 1069/2009. Enligt den hänskjutande domstolen är frågan om detta undantag avser transport mellan två medlemsstater av animaliska biprodukter oberoende av vilken kategori dessa material tillhör, eller om det avser transport av sådant material som avses i artikel 48 i förordning nr 1069/2009, vilket är

begränsat till ”animaliska biprodukter” eller ”därav framställda produkter” i den bestämmelsens mening, det vill säga kategori 1-material, kategori 2-material, vissa produkter som är framställda av dessa material, och bearbetat animaliskt protein som framställts av kategori 3-material.

31 Slutligen undrar den hänskjutande domstolen huruvida artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att den även avser transporter av blandningar av animaliska biprodukter och annat material och, om så är fallet, om det har någon betydelse hur stor andel av blandningen som utgörs av animaliska biprodukter i förhållande till övrigt material.

32 Enligt den hänskjutande domstolen ska det härvidlag fastställas om definitionen av ”animaliska biprodukter” i förordning nr 1069/2009 utgör en ändring i sak i förhållande till definitionen i förordning nr 1774/2002 i den bemärkelsen att material som blandats med en animalisk biprodukt vid tillämpningen av förordning nr 1069/2009 inte längre kan kvalificeras som ”animalisk biprodukt”, oavsett vilken proportion som råder mellan det materialet och den animaliska biprodukten, med följden att transporten av en sådan blandning faller inom tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006. Den hänskjutande domstolen har angett att en bokstavstolkning av denna definition i förordning nr 1069/2009 leder till slutsatsen att denna förordning hade till syfte att införa en sådan ändring, men att det är möjligt att dra den motsatta slutsatsen baserat på argumenten ovan, vilka grundar sig på expertutlåtandet.

33 Under dessa förhållanden beslutade Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Appellationsdomstolen Arnhem-Leeuwarden, Nederländerna) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är ett ämne som inte är en biprodukt, i den mening som avses i direktiv 2008/98, per definition inte heller en animalisk biprodukt, i den mening som avses i förordning nr 1069/2009, så att detta ämne inte är uteslutet från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 enligt artikel 1.3 i den förordningen? Eller förhåller det sig så, att det inte är uteslutet att ett ämne omfattas av definitionen av animaliska biprodukter, i den mening som avses i förordning nr 1069/2009, när detta ämne inte uppfyller villkoren i artikel 5.1 i direktiv 2008/98, så att detta ämne inte automatiskt omfattas av förordning 1013/2006?

2) Hur ska man uppfatta hänvisningen i artikel 1.3 i förordning nr 1013/2006 till transporter av avfall som omfattas av krav på godkännande enligt förordning nr 1774/2002 (nu förordning nr 1069/2009)? Avses härmed transport (från ett land till ett annat) av animaliska biprodukter, oavsett vilken kategori materialet tillhör? Eller syftar detta på transport av sådant material som avses i artikel 48 i förordning nr 1069/2009 (tidigare artikel 8 i förordning nr 1774/2002), vilket är begränsat till animaliska biprodukter eller därav framställda produkter, i den mening som avses i denna bestämmelse, det vill säga kategori 1-material, kategori 2-material, och vissa produkter som framställts därav, inbegripet bearbetat animaliskt protein som framställts av kategori 3-material?

3) Om det ska anses att transporter som omfattas av krav på godkännande enligt förordning nr 1774/2002 (nu förordning nr 1069/2009), i den mening som avses i artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006, avser transporter (från ett land till ett annat) av animaliska biprodukter oavsett vilken kategori detta material tillhör, ska artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 i så fall tolkas så, att därmed även avses transporter av blandningar av animaliska biprodukter och andra material och – om så är fallet – är förhållandet mellan mängden animaliska biprodukter och mängden andra ämnen i blandningen härvidlag av betydelse? Eller är det så, att en animalisk biprodukt förlorar sin karaktär av animalisk biprodukt, i den mening som avses i förordning nr 1069/2009, och blir till avfall, i den mening som avses i förordning nr 1013/2006, om den blandas med ett annat ämne?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

34 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.1 i direktiv 2008/98 och artikel 3 led 1 i förordning nr 1069/2009 ska tolkas så, att ett material som inte kan kvalificeras som ”biprodukt” i den mening som avses i den första av dessa bestämmelser ändå kan anses utgöra en ”animalisk biprodukt” i den mening som avses i den andra av dessa bestämmelser.

35 Domstolen erinrar för det första om att en ”biprodukt” enligt artikel 5.1 i direktiv 2008/98 är ett ämne eller ett föremål som uppkommer genom en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera detta ämne eller detta föremål och som uppfyller ett antal villkor vilka räknas upp i artikel 5.1 a–5.1 d. Vidare anges det i artikel 3 led 1 i förordning nr 1069/2009 att ”animaliska biprodukter” är hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma. Det framgår således av dessa båda bestämmelser att begreppet ”biprodukter” i artikel 5.1 i direktiv 2008/98 och begreppet ”animaliska biprodukter”, som definieras i artikel 3 led 1 i förordning nr 1069/2009, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande, inte sammanfaller och över huvud taget inte hänvisar till varandra.

36 För det andra anges det i artikel 5.1 i direktiv 2008/98 att ett material som utgör en ”biprodukt” i denna bestämmelses mening inte ska betraktas som ett avfall som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Det följer således av denna bestämmelse att begreppen ”biprodukt” och ”avfall” i direktiv 2008/98 ömsesidigt utesluter varandra.

37 Däremot framgår det särskilt av artiklarna 12–14 i förordning nr 1069/2009 – eftersom det i dessa bland annat anges under vilka villkor animaliska biprodukter i kategorierna 1, 2 och 3, om de utgör avfall, ska bortskaffas eller återvinnas genom samförbränning – att ”animaliska biprodukter” i den mening som avses i denna förordning kan utgöra ”avfall” enligt definitionen i artikel 3 led 1 i direktiv 2008/98, till vilken det hänvisas i artikel 3 led 27 i förordning nr 1069/2009.

38 Med hänsyn till det ovan anförda ska den första frågan besvaras på följande sätt: Artikel 5.1 i direktiv 2008/98 och artikel 3 led 1 i förordning nr 1069/2009 ska tolkas så, att ett material som inte kan kvalificeras som ”biprodukt” i den mening som avses i den första av dessa bestämmelser, ändå kan anses utgöra en ”animalisk biprodukt” i den mening som avses i den andra av dessa bestämmelser.

Den andra frågan

39 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att alla transporter av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009, eller så, att endast vissa sådana transporter som uppfyller särskilda villkor som uppställs i sistnämnda förordning, ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 med stöd av dess artikel 1.3 d.

40 EU-domstolen har redan besvarat denna fråga i domen av den 23 maj 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443), som meddelades efter det att förevarande begäran om förhandsavgörande framställdes.

41 I den domen slog EU-domstolen fast att artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009 ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, med undantag för de fall där förordning nr 1069/2009 uttryckligen anger att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas.

42 Dessa fall är de som anges i artiklarna 41.2 b, 43.5 b och 48.6 i förordning nr 1069/2009, vilka avser animaliska biprodukter som blandats med eller kontaminerats av farligt avfall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 maj 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, punkterna 53–55).

43 EU-domstolen fann således att artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 inte kan tolkas så, att endast sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av det förfarande som föreskrivs i artikel 48.1 i förordning nr 1069/2009 – det vill säga kategori 1- och kategori 2-material i den mening som avses i artiklarna 8 och 9 i denna förordning, samt vissa därav framställda produkter, – ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 med stöd av dess artikel 1.3 d, men inte animaliska biprodukter i kategori 3, i den mening som avses i artikel 10 i den förordningen, vilka fortsätter att omfattas av förordning nr 1013/2006 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 maj 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, punkt 60).

44 Härav följer att det vid tolkningen av artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 och, följaktligen, för tillämpligheten av förordning nr 1069/2009, saknar betydelse om det berörda materialet tillhör kategori 1, kategori 2 eller kategori 3.

45 Med hänsyn till det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009 inte ingår i tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, med undantag för de fall där förordning nr 1069/2009 uttryckligen anger att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas.

Den tredje frågan

46 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, som ska förstås mot bakgrund av de uppgifter från den hänskjutande domstolen som har sammanfattats ovan i punkterna 22 och 23 och som rör de materialtransporter som är aktuella i de nationella målen, för att få klarhet i huruvida artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att denna bestämmelse är tillämplig på transport av en blandning bestående av dels animaliska biprodukter i kategori 3, i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 1069/2009, dels andra material som kvalificeras som icke-farligt avfall i den mening som avses i förordning nr 1013/2006, och – om så är fallet – huruvida det är av betydelse hur stor andel av blandningen som utgörs av de animaliska biprodukterna.

47 Vid prövningen av den andra tolkningsfrågan har det erinrats om att förordning nr 1013/2006, enligt artikel 1.3 d i den förordningen, inte är tillämplig på transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009, förutom i de fall då det i den sistnämnda förordningen uttryckligen föreskrivs att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas. För att besvara den tredje frågan behöver det därför fastställas huruvida förordning nr 1069/2009 är tillämplig på en blandning av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall.

48 Begreppet animaliska biprodukter, såsom det definierades i artikel 2.1 a i förordning nr 1774/2002, jämförd med artiklarna 4–6 i samma förordning, innefattade ”allt material som innehåller sådana biprodukter”. Den definition av begreppet animaliska biprodukter som lämnas i artikel 3 led 1 i förordning nr 1069/2009 och artiklarna 8–10 i denna förordning, vilka hänvisar till kategori 1-, kategori 2 och kategori 3-material, innehåller dock inte längre någon uttrycklig precisering av att de innefattar ”allt material som innehåller sådana biprodukter”.

49 Detta betyder för den skull inte att unionslagstiftarens avsikt var att undanta animaliska biprodukter som blandats med andra material från den ordning som inrättats genom förordning nr 1069/2009.

50 För det första ska det konstateras att det i artiklarna 41.2 b och 43.5 b i förordning nr 1069/2009 – som undantag – föreskrivs att import och transitering respektive export av animaliska biprodukter som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut 2000/532, endast får ske enligt kraven i förordning nr 1013/2006.

51 I artikel 48.6 i förordning nr 1069/2009 anges likaså att animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som avses i punkterna 1–5 i samma artikel, det vill säga kategori 1- och kategori 2-material samt vissa därav framställda produkter, som blandats med eller kontaminerats av sådant farligt avfall, genom undantag från dessa punkter, endast får sändas till en annan medlemsstat om kraven i förordning nr 1013/2006 uppfylls.

52 Om det hade varit så, att blandningar av animaliska biprodukter och avfall under alla omständigheter var uteslutna från förordningens tillämpningsområde, skulle det inte ha funnits något skäl till att i förordningen införa undantagsbestämmelser avseende blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall.

53 För det andra stöds den omständigheten att blandningar av animaliska biprodukter och avfall omfattas av förordning nr 1069/2009, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 83 i sitt förslag till avgörande, av bestämmelserna i förordning nr 142/2011, i dess lydelse enligt genomförandeförordning 2019/1084. Även om de ändringar som införts genom genomförandeförordningen inte är tillämpliga på omständigheterna i de nationella målen, ska det nämligen påpekas att förordning nr 142/2011, i kapitel III i dess bilaga VIII, numera innehåller en förlaga för det handelsdokument som under transport inom unionen ska åtföljа animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med förordning nr 1069/2009, där man bland de varor som ska åtföljas av detta handelsdokument under transport inom unionen uttryckligen nämner blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall.

54 För det tredje framgår det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 73 och 74 i sitt förslag till avgörande, av förarbetena till förordning nr 1069/2009 att unionslagstiftaren särskilt behandlade frågan om vilka bestämmelser som är tillämpliga på transporter av blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall och att unionslagstiftaren fann att dessa blandningar inte omfattas av undantagsbestämmelserna i artiklarna 41.2 b, 43.5 b och 48.6 i denna förordning, och således uteslöt att transporten av dessa blandningar omfattas av bestämmelserna i förordning nr 1013/2006.

55 Det följer således, både av det faktum att det införts undantagsbestämmelser för blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall och av förordning nr 142/2011 och bakgrunden till förordning nr 1069/2009, att sistnämnda förordning är tillämplig på transporten av blandningar av animaliska biprodukter och icke-farligt avfall.

56 För det fjärde ska det påpekas att man genom att dra denna slutsats kan säkerställa att bestämmelserna i förordning nr 1069/2009, lästa mot bakgrund av det mål som eftersträvas med denna förordning, får en ändamålsenlig verkan.

57 EU-domstolen konstaterar nämligen att nämnda förordning dels har till syfte att fastställa ett koherent och heltäckande regelverk med hälsobestämmelser i samband med bland annat transport av animaliska biprodukter – som står i proportion till de risker som uppkommer för människors och djurs hälsa när sådana biprodukter hanteras av driftansvariga i olika skeden i kedjan, från insamling till användning eller bortskaffande, och som tar hänsyn till de risker för miljön som dessa olika åtgärder innebär – dels – vilket framgår av skälen 57 och 58 i förordning nr 1069/2009 – för att unionslagstiftningen ska vara koherent, har till syfte att klargöra hur bestämmelserna i den förordningen å ena sidan, och

unionslagstiftningen om avfall, bland annat förordning nr 1013/2006, å andra sidan, förhåller sig till varandra vid export, import och transport mellan två medlemsstater av animaliska biprodukter (dom av den 23 maj 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, punkt 49).

58 Unionslagstiftaren hade således för avsikt att genom förordning nr 1069/2009, som antogs efter förordning nr 1013/2006, införa ett heltäckande regelverk för transport av animaliska biprodukter och se till att förordning nr 1013/2006, förutom i uttryckligen angivna undantagsfall, inte tillämpas på sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2006 (dom av den 23 maj 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, punkt 56).

59 Av detta följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 81 i sitt förslag till avgörande, att unionslagstiftarens avsikt var att all transport av animaliska biprodukter, inbegripet transporter av animaliska biprodukter som blandats med avfall, skulle ingå i tillämpningsområdet för förordning nr 1069/2009, och att transporter av blandningar av animaliska biprodukter och farligt avfall skulle omfattas av de särskilda bestämmelserna i förordning nr 1013/2006.

60 Domstolen preciserar att förordningarna nr 1013/2006 och nr 1069/2009 inte kan anses innehålla något krav på att andelen av de animaliska biprodukterna i en blandning av sådana produkter och icke-farligt avfall ska uppgå till en viss miniminivå för att artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 och det system som införts genom förordning nr 1069/2009 ska vara tillämpliga, eftersom dessa förordningar inte innehåller några indikationer på detta.

61 Denna precisering påverkar emellertid inte skyldigheten för behöriga förvaltningsmyndigheter och domstolar att tillämpa det regelverk som införts genom förordning nr 1013/2006 i de fall där det framgår av konkreta, relevanta och samstämmiga uppgifter att den berörda aktören har blandat i en viss mängd animaliska biprodukter i avfall som är föremål för transport, endast av det skälet att denne önskar kringgå förordning nr 1013/2006 och tvinga fram en konstlad tillämpning av förordning nr 1069/2009.

62 I denna typ av fall, där det föreligger missbruk, är det nämligen, för att upprätthålla unionslagstiftningens ändamålsenliga verkan, nödvändigt att tillämpa förordning nr 1013/2006, och föremålet för och syftet med den förordningen har under sådana omständigheter företräde framför föremålet för och syftet med förordning nr 1069/2009.

63 Med hänsyn till det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att denna bestämmelse är tillämplig på transport av en blandning som består av dels animaliska biprodukter i kategori 3, i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 1069/2009, dels andra material som kvalificeras som icke-farligt avfall i den mening som avses i förordning nr 1013/2006. Det saknar i detta avseende betydelse hur stor andel av blandningen som utgörs av de animaliska biprodukterna.

Rättegångskostnader

64 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) **Artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, och artikel 3 led 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för**

animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter), ska tolkas så, att ett material som inte kan kvalificeras som ”biprodukt” i den mening som avses i den första av dessa bestämmelser, ändå kan anses utgöra en ”animalisk biprodukt” i den mening som avses i den andra av dessa bestämmelser.

2) **Artikel 1.3 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 135/2012 av den 16 februari 2012, ska tolkas så, att sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009 inte ingår i tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 135/2012, med undantag för de fall där förordning nr 1069/2009 uttryckligen anger att förordning nr 1013/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 135/2012, ska tillämpas.**

3) **Artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 135/2012, ska tolkas så, att denna bestämmelse är tillämplig på transport av en blandning som består av dels animaliska biprodukter i kategori 3, i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 1069/2009, dels andra material som kvalificeras som icke-farligt avfall i den mening som avses i förordning nr 1013/2006 i dess lydelse enligt förordning nr 135/2012. Det saknar i detta avseende betydelse hur stor andel av blandningen som utgörs av de animaliska biprodukterna.**

Underskrifter