CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 7 september 2006 [1]

I — Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing gaat over de vraag in hoeverre diermeel onderworpen is aan de kennisgevingsverplichting overeenkomstig verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap. [2]

2. Het hoofdgeding betreft een schadevordering van ongeveer 300 000 EUR. Deze vordering is ontstaan doordat de Oostenrijkse autoriteiten van 6 juni 2003 tot en met 19 september 2003 een met diermeel geladen schip hebben verhinderd de haven van Wenen/Hainburg met bestemming Duitsland te verlaten. Deze autoriteiten hadden geëist dat het diermeel, alvorens het verder zou worden vervoerd, als afvalstof zou worden aangegeven en dat van de overbrenging overeenkomstig de verordening overbrenging afvalstoffen kennis zou worden gegeven. Of de vordering wordt toegewezen hangt volgens de verwijzende rechter af van de vraag of het diermeel als afvalstof moet worden aangemerkt dan wel van de werkingssfeer van het begrip afvalstof is uitgesloten.

II — Rechtskader

A — *Regelgeving inzake afvalstoffen*

3. Het rechtskader berust om te beginnen op een combinatie van de bepalingen van de verordening overbrenging afvalstoffen en van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 30, blz. 1, in de gewijzigde versie van verordening (EG) nr. 2557/2001 van de Commissie van 28 december 2001 tot wijziging van bijlage V bij verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 349, blz. 1) (hierna: „verordening overbrenging afvalstoffen").

15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (hierna: „kaderrichtlijn afvalstoffen"). [3]

4. Volgens artikel 1, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen is deze van toepassing op afvalstoffen. Voor de definitie ervan verwijst artikel 2, sub a, van deze verordening naar artikel 1, sub a, punt 1, van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze bepaling luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚afvalstoffen': elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

5. In bijlage I bij de kaderrichtlijn afvalstoffen is onder meer opgenomen categorie Q 16, die alle stoffen, materialen of producten omvat die niet onder een van de andere categorieën vallen.

6. Artikel 1, lid 2, sub b, van de verordening overbrenging afvalstoffen sluit bepaalde afvalstoffen van de toepassing van door deze verordening uit, namelijk die welke artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afvalstoffen van de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluit voor zover zij reeds onder andere voorschriften vallen. Daartoe behoren volgens punt iii:

„kadavers en de volgende landbouwafvalstoffen: fecaliën en andere natuurlijke en niet gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt".

7. De verplichtingen die de verordening overbrenging afvalstoffen oplegt zijn eveneens grotendeels niet van toepassing wanneer afvalstoffen op de zogenoemde „groene lijst" van bijlage II bij de verordening dienen te worden opgenomen. Ook zijn er de „oranje lijst" (bijlage III) en de rode lijst (bijlage IV), waarvoor telkens strengere eisen

3 — PB L 194, blz. 39, voor de onderhavige zaak laatstelijk gewijzigd bij beschikking 96/350/EG van de Commissie van 24 mei 1996, thans geconsolideerd door richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 (PB L 135, blz. 32).

gelden. Volgens artikel 10 van de verordening overbrenging afvalstoffen zijn afvalstoffen die op geen van deze lijsten kunnen worden opgenomen aan een kennisgevingsverplichting onderworpen:

„De overbrenging van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die in bijlage IV worden genoemd en van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen die nog niet in een van de bijlagen II, III en IV zijn opgenomen, is onderworpen aan dezelfde procedures als in de artikelen 6 tot en met 8 zijn vermeld, behalve dat de instemming van de betrokken bevoegde autoriteiten vóór de aanvang van de overbrenging schriftelijk moet worden gegeven".

8. Artikel 1, lid 3, sub a, bepaalt in hoeverre de verordening overbrenging afvalstoffen voor de overbrenging van afvalstoffen van de groene lijst geldt:

„Overbrenging van afvalstoffen die alleen bestemd zijn voor nuttige toepassing en in bijlage II worden genoemd, valt evenmin onder de bepalingen van deze verordening, behoudens voor zover bepaald onder sub b, c, d en e, in artikel 11 en in artikel 17, leden 1, 2 en 3."

9. Sub c en sub d zijn afwijkingen van de uitzondering, die hier niet relevant zijn. Volgens het bepaalde sub b kunnen deze afvalstoffen enkel worden overgebracht naar inrichtingen die overeenkomstig de kaderrichtlijn afvalstoffen zijn erkend. Bovendien zijn van toepassing de artikelen 8, 12, 13 en 14 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, die bepaalde verplichtingen vastleggen voor de exploitanten van deze inrichtingen alsmede voor ondernemingen die afvalstoffen ophalen of vervoeren dan wel de inzameling of het vervoer als makelaar of handelaar organiseren. Sub e is voorgeschreven dat, wanneer deze afvalstoffen in strijd met de geldende bepalingen worden overgebracht, de artikelen 25 en 26 van de verordening overbrenging afvalstoffen, betreffende de terugzending, van toepassing zijn.

10. Artikel 11 van de verordening overbrenging afvalstoffen bepaalt dat afvalstoffen die op de groene lijst staan bij hun vervoer vergezeld gaan van bepaalde informatie.

11. Artikel 17, leden 1, 2 en 3, van de verordening overbrenging afvalstoffen bevat bijzondere regels voor de overbrenging van op de groene lijst vermelde afvalstoffen naar landen waarvoor het besluit van de Raad van de OESO van 30 maart 1992 inzake het toezicht op grensoverschrijdende overbrengingen van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen niet geldt. Lid 2 van dit artikel

bepaalt duidelijk dat de inrichting in het land van bestemming krachtens de nationale wetgeving over een vergunning dient te beschikken.

12. De groene lijst wordt met de volgende bewoordingen ingeleid:

„Het is niet toegestaan afvalstoffen, ongeacht het feit of zij op deze lijst staan, als aan het toezicht van groen niveau onderworpen afvalstoffen over te brengen, indien zij door andere stoffen zodanig verontreinigd zijn dat a) het met de afvalstoffen verbonden risico hun opneming op de oranje of rode lijst in voldoende mate rechtvaardigt, dan wel b) het onmogelijk is deze afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig toe te passen".

13. Deze lijst bevat de volgende rubriek:

„GM 130 Van de agrovoederindustrie afkomstige afvalstoffen met uitzondering van bijproducten die aan de voorschriften en de normen beantwoorden die op nationaal en internationaal niveau aan menselijke of dierlijke voeding worden opgelegd".

14. Artikel 25 van de verordening overbrenging afvalstoffen bevat regels over de terugzending van afvalstoffen wanneer het transport mislukt is:

„1. Wanneer een overbrenging van afvalstoffen waarvoor de betrokken bevoegde autoriteiten toestemming hebben verleend niet volgens de bepalingen van het begeleidende document of het in de artikelen 3 en 6 bedoelde contract kan worden voltooid, draagt de bevoegde autoriteit van verzending er binnen 90 dagen nadat zij is ingelicht zorg voor dat de kennisgever de afvalstoffen naar haar rechtsgebied of naar een andere plaats in de staat van verzending terugzendt, tenzij zij ervan overtuigd is dat de afvalstoffen op een andere, milieuhygiënisch verantwoorde wijze verwijderd of nuttig toegepast kunnen worden.

2. In de in lid 1 bedoelde gevallen dient een nieuwe kennisgeving te geschieden.[...]"

B — *Regelingen betreffende dierlijke afvallen en bijproducten*

15. Tot 1 mei 2003 gold richtlijn 90/667/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afvallen, voor het in de handel brengen van dierlijke afvallen en ter voorkoming van de aanwezigheid van ziekteverwekkers in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van richtlijn 90/425/EEG. [4]

16. Richtlijn 90/667 is per 1 mei 2003 vervangen door 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. [5] Deze verordening is per 1 mei 2003 gewijzigd bij verordening nr. 808/2003 van de Commissie van 12 mei 2003. [6] Hier wordt dus verder deze gewijzigde versie gebruikt.

17. In de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1774/2002 wordt uiteengezet hoe deze verordening zich verhoudt tot het milieurecht:

„In het licht van de ervaring van de laatste jaren is het dienstig het verband te verduidelijken tussen richtlijn 90/667/EEG en de communautaire milieuwetgeving. Deze verordening dient de toepassing van bestaande milieuwetgeving onverlet te laten en geen belemmering te vormen voor de ontwikkeling van nieuwe milieubeschermingsvoorschriften, met name wat bioafbreekbaar afval betreft. In dit verband heeft de Commissie toegezegd dat zij voor eind 2004 een richtlijn betreffende bioafval, inclusief keukenafval en etensresten, zal uitwerken, met het doel regels vast te leggen m.b.t. veilig gebruik, hergebruik, terugwinning en verwijdering van dat afval en mogelijke verontreiniging te controleren".

18. Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1774/2002 bevat wat de werkingssfeer van de verordening betreft inzonderheid de volgende bepalingen:

„In deze verordening worden veterinairrechtelijke en volksgezondheidsvoorschriften vastgesteld voor:

a) het verzamelen, vervoeren, opslaan, hanteren, verwerken en gebruiken of

4 — PB L 363, blz. 51.
5 — PB L 273, blz. 1.
6 — PB L 117, blz. 1.

verwijderen van dierlijke bijproducten, teneinde te voorkomen dat deze producten een risico voor de gezondheid van mens of dier vormen;

b) het in de handel brengen en, in bepaalde specifieke gevallen, het uitvoeren en het doorvoeren van dierlijke bijproducten en de in de bijlagen VII en VIII genoemde afgeleide producten daarvan".

19. Verordening nr. 1774/2002 roept drie categorieën dierlijke bijproducten in het leven en onderwerpt deze aan verschillende bepalingen inzake hun verwerking en gebruik.

20. Volgens artikel 4, lid 1, sub b-i, omvat categorie 1-materiaal onder meer gespecificeerd risicomateriaal en materiaal dat dit risicomateriaal bevat:

„[o]nder categorie 1-materiaal wordt verstaan dierlijke bijproducten die aan de onderstaande beschrijving beantwoorden of materiaal dat dergelijke bijproducten bevat:

a) [...]

b) i) gespecificeerd risicomateriaal [...]"

21. Volgens artikel 5, lid 1, sub g, omvat de categorie 2-materiaal onder meer de restrubriek „andere dierlijke bijproducten dan categorie 1-materiaal of categorie 3-materiaal". Onder categorie 3 vallen de stoffen die het minste gevaar opleveren.

22. Ingevolge artikel 4, lid 2, moet categorie 1-materiaal in beginsel rechtstreeks of na verwerking door hetzij verbranding hetzij begraving als afvalstof worden verwijderd:

„2. Categorie 1-materiaal wordt zo spoedig mogelijk overeenkomstig artikel 7 verza-

meld, vervoerd en geïdentificeerd en, tenzij in de artikelen 23 en 24 iets anders is voorgeschreven,

a) wordt rechtstreeks als afval verwijderd door verbranding in een verbrandingsinstallatie die overeenkomstig artikel 12 is erkend;

b) wordt verwerkt in een overeenkomstig artikel 13 erkend verwerkingsbedrijf volgens een van de verwerkingsmethodes 1 tot en met 5 of, indien de bevoegde autoriteit zulks verlangt, volgens verwerkingsmethode 1, in welk geval het daaruit resulterende materiaal blijvend wordt gemerkt, indien technisch mogelijk met een geur, overeenkomstig bijlage VI, hoofdstuk I, en definitief als afval wordt verwijderd door verbranding of meeverbranding in een verbrandings- of meeverbrandingsinstallatie die overeenkomstig artikel 12 is erkend;

c) wordt, met uitzondering van materiaal dat wordt bedoeld in lid 1, sub a, i en ii, volgens verwerkingsmethode 1 verwerkt in een verwerkingsbedrijf dat overeenkomstig artikel 13 is erkend, in welk geval het daaruit resulterende materiaal blijvend wordt gemerkt, indien technisch mogelijk met een geur, overeenkomstig bijlage VI, hoofdstuk I en definitief als afval wordt verwijderd door begraving op een stortplaats die overeenkomstig richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van de afvalstoffen [...] is erkend;

d)-e)[...]".

23. De beide andere materiaalcategorieën mogen daarentegen eveneens voor ander bepaald gebruik worden bestemd.

24. Bijlage VII, hoofdstuk II, punt 1, van verordening nr. 1774/2002, in de versie van verordening nr. 808/2003, luidt als volgt:

„1. Verwerkte dierlijke eiwitten van zoogdieren moeten met verwerkingsmethode 1 zijn behandeld.

Hoewel het verbod op vervoederen van beschikking 2000/766/EG van de Raad van kracht blijft, mogen verwerkte dierlijke eiwitten van zoogdieren ook met een van de verwerkingsmethoden 1 tot en met 5 of 7 zijn behandeld. Onmiddellijk na deze behandeling moeten ze met kleurstof of op andere wijze permanent worden gemerkt en overeenkomstig de geldende communautaire wetgeving worden verwijderd.

25. Deze bepalingen worden door de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 808/2003 nader toegelicht:

„(6) Hoewel het verbod op vervoederen van beschikking 2000/766/EG van de Raad [...] van kracht blijft, moeten minder strenge eisen worden toegepast op verwerkte dierlijke eiwitten van zoogdieren, aangezien dergelijk materiaal als gevolg van het verbod op vervoederen uitsluitend als afval bestemd is".

Hoewel het verbod op vervoederen van beschikking 2000/766/EG van de Raad van kracht blijft, mogen verwerkte dierlijke eiwitten van zoogdieren ook met een van de verwerkingsmethoden 1 tot en met 5 of 7 zijn behandeld indien ze uitsluitend voor gebruik in voeder voor gezelschapsdieren bestemd zijn, worden vervoerd in speciale recipiënten die niet voor het vervoer van dierlijke bijproducten of voeder voor landbouwhuisdieren worden gebruikt, en rechtstreeks door een categorie 3-verwerkingsbedrijf aan een fabriek van voeder voor gezelschapsdieren worden geleverd."

26. Het vervoederverbod was aanvankelijk neergelegd in artikel 2 van beschikking 200/776/EG van de Raad van 4 december 2000 betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten. [7] Deze bepaling verbood het vervoederen van verwerkte dierlijke eiwitten aan landbouwhuisdieren die worden gehouden, vetgemest of gefokt voor de productie van voedingsmiddelen.

7 — PB L 306, blz. 32.

27. Sinds 1 september 2003 is in plaats hiervan artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën [8] van toepassing [9], welk artikel samen met bijlage IV, punt 1, in de versie van verordening (EG) nr. 1234/2003 van de Commissie van 10 juli 2003 [10], de vervoedering van uit zoogdieren afkomstige eiwitten verbiedt.

C — Regelingen inzake gespecificeerd risicomateriaal

28. Voor zover in de onderhavige zaak relevant, wordt gespecificeerd risicomateriaal in de eerste plaats in artikel 2, punt 7, van beschikking 2000/418/EG van de Commissie van 29 juni 2000 houdende vaststelling van voorschriften inzake het gebruik van materiaal dat risico's inhoudt ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en tot wijziging van beschikking 94/474/EG [11], als volgt gedefinieerd:

„alle in bijlage I bij deze beschikking genoemde weefsels; tenzij anders is aangegeven, zijn daaronder geen producten begrepen die van of met deze weefsels zijn vervaardigd".

29. Bijlage I somde verschillende weefselsoorten op. Beschikking 2001/2/EG van de Commissie van 27 december 2000 tot wijziging van beschikking 2000/418/EG houdende vaststelling van voorschriften inzake het gebruik van materiaal dat risico's inhoudt ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën [12], heeft deze lijst uitgebreid met de ingewanden van de twaalfvingerige darm tot en met het rectum van runderen ongeacht de leeftijd.

30. Artikel 3, lid 1, van beschikking 2000/418 schreef voor dat gespecificeerd risicomateriaal volgens de vastgestelde methodes wordt verwijderd en vernietigd.

31. De behandeling van gespecificeerd risicomateriaal werd daarna geregeld door ver-

8 — PB L 147, blz. 1.

9 — De toepassing van artikel 7, leden 2-4 werd eerst opgeschort door artikel 1, punt 2, van verordening (EG) nr. 1326/2001 van de Commissie van 29 juni 2001 tot vaststelling van overgangsmaatregelen met het oog op de overgang op verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën, en tot wijziging van de bijlagen VII en IX bij die verordening (PB L 177, blz. 60). Artikel 2 van verordening (EG) nr. 1234/2003 van de Commissie van 10 juli 2003 tot wijziging van de bijlagen I, IV en XI bij verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EG) nr. 1326/2001 wat betreft overdraagbare spongiforme encefalopathieën en diervoeding (PB L 173, blz. 6), heeft deze opschorting en beschikking 2000/766 ingetrokken.

10 — Aangehaald in voetnoot 9.

11 — PB L 158, blz. 76.

12 — PB L 1, blz. 21.

ordening nr. 999/2001. Op het tijdstip van de overbrenging was de versie van verordening (EG) nr. 260/2003 van de Commissie van 12 februari 2003 [13] van toepassing.

32. Verordening nr. 999/2001 heeft in artikel 3, lid 1, sub g, en in bijlage XI, A, lid 1, sub a, i, die tot nu toe volgens artikel 22 van deze verordening voorlopig van toepassing is, de definitie van beschikking 2001/418 overgenomen. Ook volgens deze verordening dient gespecificeerd risicomateriaal in beginsel verwijderd en vernietigd te worden.

III — De feiten

A — *Door de verwijzende rechter verstrekte informatie*

33. Het hoofdgeding betreft een transport van ongeveer 1 111 ton diermeel waarvan Rainer Krenski, een geoloog die handel drijft onder de naam „PGI-Umwelttechnik", eigenaar was. KVZ heeft de opdracht tot het transport gegeven.

34. Het diermeel werd op 24 april 2003 te Straubing (Duitsland) ingeladen en verscheept via de Donau met bestemming Bulgarije. Het was bedoeld voor energieterugwinning (verbranding) in een daartoe aangepaste thermische centrale in Bulgarije. Diermeel heeft een aanzienlijk hogere calorische waarde dan de in Bulgarije beschikbare bruinkool. Het is een in Bulgarije voor dit doel goedgekeurde brandstof voor de terugwinning van energie in speciaal daartoe erkende energiecentrales.

35. Op 28 april 2003 werd het transport aan de douanepost Bezdan in Servië door de Servische autoriteiten tegengehouden. Naar Servisch recht gaat het bij het vervoerde diermeel om een afvalstof. De eigenaar weigerde om de vracht vrijwillig als „afvalstof" te laten aanmerken, omdat in dat geval de invoer in Bulgarije zou worden geweigerd. Ter opheldering van de vraag of het bij het vervoerde diermeel al dan niet om een afvalstof gaat, werd de vracht terugvervoerd richting Straubing.

13 — PB L 37, blz. 7.

36. Op de terugvaart werd het schip op 1 juni 2003 in de haven Wenen/Hainburg door de douane verhinderd verder te varen naar Straubing en stilgelegd. De douanerechtelijke maatregelen werden op 17 juni 2003 opgeheven, doch reeds op 6 juni 2003 hadden de milieuautoriteiten besloten, aan het verdere transport de voorwaarden te verbinden van een borgstelling van 250 000 EUR en een kennisgeving van het transport krachtens de verordening overbrenging afvalstoffen. Dit besluit was gebaseerd op de indeling van het diermeel als afvalstof onder code 020202 (afval uit dierlijk weefsel) van de Europese afvalcatalogus. Volgens de Oostenrijkse autoriteiten had niet alleen van het transport richting Bulgarije, maar ook van de terugvaart krachtens de verordening overbrenging afvalstoffen kennis moeten worden gegeven.

37. Het schip heeft pas op 19 september 2003 de haven Wenen/Hainburg richting Duitsland verlaten, nadat de Oostenrijkse autoriteiten het vereiste van vervulling van de voorwaarden hadden laten vallen.

38. Vervolgens stelde het Oostenrijkse Verwaltungsgerichtshof vast dat het besluit aan een niet bestaande adressaat was gericht en daarom een non-existent besluit („Nichtbescheid") was. Thans vordert KVZ krachtens subrogatie schadevergoeding voor de tijd dat het schip heeft stilgelegen.

B — *Uit de stukken afkomstige bijkomende informatie*

39. Volgens de stukken die de verwijzende rechter het Hof krachtens artikel 23 van het Statuut van het Hof heeft doen toekomen, heeft KVZ tijdens de nationale procedure verklaard dat Duitse destructiebedrijven en diermeelfabrieken het diermeel hadden geproduceerd. PGI-Umwelttechnik heeft het vervolgens in de periode van eind 2000 tot mei 2001 [14] verworven en daarna opgeslagen tot de verscheping ervan in april 2003. [15]

40. De verklaringen spreken elkaar tegen aangaande de vraag of diermeel als gespeci-

14 — Proces-verbaal van de getuigenverklaring van Krenski van 18 januari 2005, blz. 8.

15 — Proces-verbaal van de getuigenverklaring van Krenski van 18 januari 2005, blz. 8 e.v.

ficeerd risicomateriaal moet worden aangemerkt. [16] Krenski, eigenaar van het diermeel tijdens het transport, heeft naar zijn zeggen een verklaring gekregen volgens welke diermeel materiaal is dat weinig risico oplevert in de zin van richtlijn 90/667. Desbetreffende verklaringen uit 2002 bevinden zich bij de stukken.

41. Een getuige van de Beierse overheid heeft daarentegen gesteld dat de ingewanden van runderen voor het eerst als gespecificeerd risicomateriaal zijn gekwalificeerd met ingang van 1 januari 2001. [17] Daarom moet van het beginsel worden uitgegaan dat vóór die datum geproduceerd diermeel — en ook het onderhavige — onder meer ingewanden van runderen bevat en bijgevolg niet vrij is van gespecificeerd risicomateriaal. [18]

42. Niet in geschil lijkt te zijn dat met wetenschappelijke analyse niet meer kan worden vastgesteld of het diermeel gespecificeerd risicomateriaal bevat.

43. Bij de stukken bevindt zich eveneens een beschikking van het Verwaltungsgericht Regensburg van 22 augustus 2003 [19], waarin onder meer wordt vastgesteld dat het schip eerst ongeveer vijf weken, dat wil zeggen tot eind mei 2003, in Servië heeft gelegen alvorens de terugreis te aanvaarden.

IV — Het verzoek om een prejudiciële beslissing

44. De verwijzende rechter gaat ervan uit dat het gedrag van de Oostenrijkse milieuautoriteiten — indien de juiste adressaat was gekozen — rechtmatig zou zijn en aansprakelijkheid derhalve zou zijn uitgesloten, wanneer voor het transport de kennisgevingsplicht overeenkomstig de verordening overbrenging afvalstoffen gold. Deze rechter stelt derhalve de volgende vragen:

„1) Geldt voor de overbrenging (doorvoer of, nauwkeuriger gezegd, terugzending)

16 — Anders, in ontkennende zin: memorie van KVZ van 17 augustus 2004, blz. 5.

17 — Zie punt 29 van deze conclusie.

18 — Proces-verbaal van de getuigenverklaring van Krenski van 15 maart 2005, met name blz. 4.

19 — Stuk RN 7 S 03.1284, bijlage T bij het beroep in het hoofdgeding.

van diermeel, ongeacht of het bijzonder-risico-materiaal bevat, als afvalstof de kennisgevingsplicht volgens verordening nr. 259/93?

a) geen bijzonder-risico-materiaal bevat of

b) bijzonder-risico-materiaal (ingedeeld als categorie 1-materiaal van verordening nr. 1774/2002) bevat,

Subsidiair:

op grond dat het daarbij gaat om afvalstoffen in de zin van verordening nr. 259/93 sluikhandel in de zin van artikel 26, lid 1, sub a en b, van verordening nr. 259/93 op indien zij plaatsvindt zonder kennisgeving en toestemming van de betrokken autoriteiten?"

2) Is de overbrenging van diermeel, ongeacht of het bijzonder-risico-materiaal bevat, ingevolge artikel 1, lid 2, sub d, van verordening nr. 259/93 van de toepassing van deze verordening uitgesloten?

45. KVZ, de Finanzprokuratur, de Oostenrijkse en de Franse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie hebben aan de procedure voor het Hof deelgenomen.

In geval van een ontkennend antwoord op de tweede vraag:

V — Standpuntbepaling

3) Levert de overbrenging (doorvoer of, nauwkeuriger gezegd, terugzending) van diermeel dat

46. Het Landesgericht für Zivilrechtssachen Wenen wenst met deze vragen te vernemen

of van de overbrenging van diermeel van Servië naar Oostenrijk en van Oostenrijk naar Duitsland overeenkomstig de verordening overbrenging afvalstoffen kennis had moeten worden gegeven.

47. Bij de beoordeling van deze vraag gaat het enerzijds om de regelgeving inzake afvalstoffen, maar anderzijds ook om de regelingen betreffende de behandeling van dierlijke bijproducten en daarbij met name om die met betrekking tot zogenoemd gespecificeerd risicomateriaal. Dit materiaal bestaat uit delen van dieren waarvan het zeer waarschijnlijk is dat daarin de vermoedelijke verwekkers van overdraagbare spongiforme encefalopathieën voorkomen. Men gaat ervan uit dat deze bij de mens een nieuwe variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob zou kunnen veroorzaken.

48. Aangezien ten tijde van de litigieuze feiten de oude regelgeving inzake de behandeling van dierlijke bijproducten, richtlijn 90/667, is vervangen door verordening nr. 1774/2002 en de regeling inzake de behandeling van gespecificeerd risicomateriaal, verordening nr. 999/2001, ook verschillende malen is gewijzigd, dient om te beginnen het voor de juridische beoordeling relevante tijdstip te worden bepaald (zie hierna onder A).

49. Vervolgens moet worden onderzocht of de verordening overbrenging afvalstoffen van toepassing is. Voorwaarde is in de eerste plaats dat het diermeel een afvalstof is (zie hierna onder B). De hoedanigheid van afvalstof kan voor het diermeel voortvloeien hetzij uit de op de houder rustende verplichting tot verwijdering, hetzij uit zijn voornemen zich ervan te ontdoen. In de regelgeving inzake afvalstoffen zijn geen verplichtingen tot verwijdering van diermeel opgenomen, terwijl evenmin is bepaald wanneer er sprake is van het voornemen zich van het diermeel te ontdoen. Verplichtingen tot verwijdering zijn echter wel opgenomen in de regels inzake de behandeling van dierlijke bijproducten en gespecificeerd risicomateriaal. Bovendien hebben deze regels gevolgen voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van het voornemen zich van het diermeel te ontdoen.

50. Zou dit onderzoek tot de slotsom leiden dat diermeel een afvalstof is, dan vloeit daar niet noodzakelijkerwijze een kennisgevingsverplichting uit voort. Veeleer maakt de regelgeving inzake afvalstoffen het mogelijk dat kadavers waarop deze regelgeving niet van toepassing is, worden onderworpen aan een bijzondere regeling indien hiermee minstens het beschermingsniveau van de algemene regelgeving inzake afvalstoffen wordt bereikt (zie hierna onder C). Op verordening nr. 1774/2002 zou een dergelijke bijzondere regeling waaronder ook diermeel valt, gebaseerd kunnen zijn. In dit

verband moet enerzijds worden onderzocht of diermeel ook onder deze bijzondere regeling kan vallen en anderzijds of het beschermingsniveau van verordening nr. 1774/2002 ten minste dat van de verordening overbrenging afvalstoffen bereikt. Om de respectieve beschermingsniveaus te beoordelen komt het er met name op aan of zonder de bijzondere bepalingen van verordening nr. 1774/2002 voor diermeel de algemene regeling van de verordening overbrenging afvalstoffen zou moeten gelden of de minder strengere regeling voor afvalstoffen van de zogenoemde groene lijst.

A — *Het relevante tijdstip om vast te stellen welke regelingen van toepassing zijn*

51. Om te beginnen dient te worden vastgesteld welk tijdstip relevant is om de regelingen te bepalen aan de hand waarvan geoordeeld kan worden of er eventueel een kennisgevingsverplichting bestaat.

52. De rechtmatigheid van de door de autoriteiten genomen besluiten dient in beginsel te worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen die op het tijdstip van het besluit golden, in casu 6 juni 2003. Het litigieuze besluit van de Oostenrijkse autoriteiten gaat echter over een overbrenging waarvan, in geval van een kennisgevingsverplichting ingevolge de artikelen 5, lid 1, respectievelijk 8, lid 1, van de verordening overbrenging afvalstoffen, kennis had moeten worden gegeven vóór het begin van die overbrenging, dat wil zeggen vóór 24 april 2003, en ingevolge artikel 25, lid 2, eerste volzin, wederom vóór het begin van de terugbrenging. [20] Het vereiste van een voorafgaande kennisgeving dient er echter niet toe om het relevante tijdstip voor het toepasselijke recht definitief te bepalen. De voorafgaande kennisgeving moet veeleer de aldus geïnformeerde autoriteiten in staat stellen de overbrenging van tevoren te controleren en de voor de overbrenging verantwoordelijke persoon, door hem toestemming te verlenen, een minimum aan rechtszekerheid bieden en onnodige uitgaven besparen.

53. De voorafgaande kennisgeving verandert daarentegen niets aan het beginsel van de relevantie van de op het tijdstip van het overheidsbesluit geldende rechtssituatie. Veeleer blijkt uit artikel 7, lid 5, tweede alinea, van de verordening overbrenging afvalstoffen dat de door een kennisgeving geschapen rechtszekerheid beperkt is, omdat volgens deze bepaling opnieuw moet worden kennis gegeven wanneer in de overbrengingsvoorwaarden een wezenlijke wijziging is opgetreden. Deze regeling heeft duidelijk in de eerste plaats betrekking op feitelijke veranderingen, maar wijzigingen in de juridische situatie kunnen ook de overbren-

20 — Volgens de in punt 43 van deze conclusie aangehaalde beschikking van het Verwaltungsgericht Regensburg is eind mei 2003 met de terugreis begonnen.

gingsvoorwaarden aanzienlijk wijzigen, indien bijvoorbeeld door oplegging van een verplichting tot verwijdering het litigieuze materiaal voor de eerste maal als afvalstof wordt aangemerkt. Voor de beoordeling van de materiële rechtssituatie blijft derhalve doorslaggevend het recht dat gold op het tijdstip van het door de autoriteiten vastgestelde besluit.

54. Voor de onderhavige zaak betekent dit dat de rechtmatigheid van het besluit van de Oostenrijkse milieuautoriteiten van 6 juni 2003 aan de hand van de op dat tijdstip geldende bepalingen moet worden beoordeeld.

B — *Het begrip afvalstoffen*

55. Voorwaarde voor de verplichting om kennis te geven van het vervoer van diermeel is in de eerste plaats dat diermeel als afvalstof moet worden beschouwd. Voor de definitie van afvalstof verwijst artikel 2, sub a, van de verordening overbrenging afvalstoffen naar de definitie in artikel 1, sub a, van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Volgens deze definitie wordt onder afvalstof verstaan elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

56. Genoemde bijlage alsmede de Europese afvalstoffencatalogus lichten deze definitie toe en verduidelijken haar door de vermelding van lijsten van stoffen en voorwerpen die als afvalstoffen kunnen worden ingedeeld. Met name omdat de bijlage de eveneens hier van toepassing zijnde categorie Q 16 „[a]lle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen" inhoudt, hebben de bijlage en de catalogus slechts indicatieve waarde. [21]

57. Het is derhalve van beslissende betekenis of de houder zich van een zaak ontdoet, voornemens is te ontdoen of moet ontdoen. In de onderhavige zaak komt een definitieve verwijdering niet in aanmerking, omdat het diermeel nog werd vervoerd om later te worden verbrand. Een verplichting of het voornemen om zich van de afvalstof te ontdoen zou echter wel tot de mogelijkheden behoren.

21 — Zie over het voorafgaande, arrest Hof van 18 april 2002, Palin Granit en Vehmassalon kansaterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Jurispr. blz. I-3533, punt 22).

1. De verplichting zich van de afvalstof te ontdoen

58. Er bestaat een reeks regelingen die kunnen leiden tot de verplichting zich van een afvalstof te ontdoen. De Oostenrijkse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk stellen dat een verplichting om zich van diermeel te ontdoen voortvloeit uit bijlage VII, hoofdstuk II, punt 1, van verordening nr. 1774/2002. De Commissie is van mening dat een verplichting om zich van een afvalstof te ontdoen zeker aanwezig is voor zover het diermeel afkomstig is van gespecificeerd risicomateriaal. In dat geval zouden zowel de regelingen inzake gespecificeerd risicomateriaal alsook artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1774/2002, dat de behandeling van zogenoemd „categorie 1-materiaal" betreft, in aanmerking komen.

a) Bijlage VII, hoofdstuk II, punt 1, van verordening nr. 1774/2002

59. De tweede alinea van bijlage VII, hoofdstuk II, punt 1, van verordening nr. 1774/2002 bepaalt dat, tijdens het verbod op vervoedering van diermeel, verwerkte dierlijke eiwitten van zoogdieren met verschillende verwerkingsmethoden mogen worden behandeld, voordat deze eiwitten gemerkt en verwijderd worden. Hieruit leiden de Oostenrijkse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk een verplichting af om zich van diermeel te ontdoen.

60. Zij beroepen zich op de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 808/2003, volgens welke verwerkte dierlijke eiwitten als gevolg van het verbod op vervoederen uitsluitend als afval bestemd zijn. Bij deze verordening was de tweede alinea van bijlage VII, hoofdstuk II, punt 1, in verordening nr. 1774/2002 heeft ingevoegd.

61. Bijlage VII, hoofdstuk II, punt 1, van verordening nr. 1774/2002 bevat ook nog een eerste en een derde alinea, die andere regels inhouden. Volgens de eerste alinea worden verwerkte dierlijke eiwitten van zoogdieren volgens een bepaalde verwerkingsmethode behandeld zonder dat zij als afvalstoffen moeten worden verwijderd. De derde alinea staat zelfs de andere verwerkingsmethoden toe, indien het materiaal uitsluitend wordt gebruikt in voeder voor gezelschapsdieren die niet voor de voedselketen bestemd zijn. Beide bepalingen houden geen verplichting tot verwijdering in. De verwijdering als afvalstof is bijgevolg slechts vereist wanneer volgens de tweede alinea

wordt gehandeld, maar niet volgens een van de beide andere.

62. Ook de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 808/2003 leidt bij nadere beschouwing niet tot een andere uitlegging. De vermelding van de verwijdering van diermeel als afvalstof is immers niet een beschrijving van het doel van de regeling, maar is slechts een aanduiding van een mogelijke bestemming van diermeel tijdens het van kracht zijn van het vervoederingsverbod. Op grond hiervan kunnen verwerkingsmethoden worden toegestaan waarbij mogelijke besmettingsrisico's minder doeltreffend worden verkleind, aangezien deze risico's bij een verwijdering als afvalstof minder groot zijn.

63. Bijlage VII, hoofdstuk II, punt 1, van verordening nr. 1774/2002 moet derhalve in die zin worden uitgelegd dat de verwerking van dierlijke eiwitten van zoogdieren kan plaatsvinden hetzij volgens een bepaalde methode waarbij het product een om het even welke toegestane bestemming kan krijgen, hetzij volgens een andere methode, waarbij gebruik als voeder voor gezelschapsdieren dan wel verwijdering wordt beoogd. Een verplichting zich in ieder geval van het diermeel te ontdoen kan hieruit niet worden afgeleid.

b) De verplichting tot verwijdering van gespecificeerd risicomateriaal

64. Een verplichting tot verwijdering zou echter aanwezig kunnen zijn indien diermeel als gespecificeerd risicomateriaal zou moeten worden beschouwd, voor zover het met gebruikmaking van dergelijk materiaal is vervaardigd. Het lijkt weliswaar onmogelijk zulks met een wetenschappelijke analyse van het diermeel vast te stellen [22], maar niet mag worden uitgesloten dat de nationale rechter op grond van andere bewijzen of door regels met betrekking tot de bewijslast tot bepaalde conclusies kan komen.

65. Gespecificeerd risicomateriaal moet uit een geslacht of dood dier worden verwijderd en worden vernietigd. Dit volgt uit bijlage XI juncto artikel 22 van verordening nr. 999/2001. Er bestaat dus met betrekking tot gespecificeerd risicomateriaal een verplichting tot verwijdering, zodat het als afvalstof moet worden beschouwd.

66. Tot diermeel *verwerkt* gespecificeerd risicomateriaal kan echter niet meer als

22 — Zie punt 19 van deze conclusie.

afvalstof worden beschouwd. Gespecificeerd risicomateriaal in de zin van verordening nr. 999/2001 wordt gedefinieerd in artikel 3, lid 1, sub g, van deze verordening juncto bijlage XI daarbij. [23] Volgens deze bepalingen worden de in bijlage XI genoemde weefsels aangeduid als gespecificeerd risicomateriaal; hieronder vallen echter niet, tenzij anders geregeld, de *producten* die deze weefsels bevatten of hieruit zijn vervaardigd. [24] Diermeel is een product. De verplichting gespecificeerd risicomateriaal te verwijderen brengt dus geen rechtstreekse verplichting met zich om zich van besmet diermeel te ontdoen.

c) De verplichting om zich van uit gespecificeerd risicomateriaal vervaardigde producten te ontdoen

67. Uit het bepaalde in artikel 4 van verordening nr. 1774/2002 met betrekking tot de behandeling van categorie 1-materiaal blijkt echter dat er een verplichting tot verwijdering bestaat voor uit gespecificeerd risicomateriaal vervaardigde producten.

68. Verordening nr. 1774/2002 regelt in het algemeen de behandeling van dierlijke bijproducten en dus ook de behandeling van diermeel. Dierlijke bijproducten zijn onderverdeeld in drie categorieën op grond van de daaraan verbonden risico's. Voor iedere categorie gelden andere bepalingen betreffende de verdere behandeling.

69. Categorie 1-materiaal, de categorie met het hoogste risico, omvat volgens de definitie in artikel 4, lid 1, sub b-i, onder meer gespecificeerd risicomateriaal en iedere stof die dit bevat. Diermeel dat uit gespecificeerd risicomateriaal is vervaardigd, bevat dergelijk risicomateriaal en is categorie 1-materiaal.

70. Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1774/2002 schrijft voor dat categorie 1-materiaal als afvalstof moet worden verwijderd, hetzij door verbranding, hetzij door begraving op een stortplaats. Dit is een verplichting om zich van dit materiaal te ontdoen.

23 — Bijlage V, waarnaar artikel 3, lid 1, sub g, van verordening nr. 999/2001 voor de definitie van gespecificeerd risicomateriaal verwijst, is nog niet van toepassing, aangezien de daarin voorziene indeling in categorieën door de lidstaten nog ontbreekt. Bijgevolg is overeenkomstig artikel 22, lid 1, voorlopig bijlage XI van toepassing.

24 — Beschikking 97/534/EG van de Commissie van 30 juli 1997 houdende verbod, in verband met overdraagbare spongiforme encefalopathieën, op het gebruik van risicomateriaal (PB L 216, blz. 95), bevatte daarentegen nog geen beperking voor producten. Beschikking 94/474/EG van de Commissie van 27 juli 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie en tot intrekking van de beschikkingen 89/469/EEG en 90/200/EEG (PB L 194, blz. 96), heeft een verbod om bepaald materiaal uit het Verenigd Koninkrijk te verzenden zelfs uitdrukkelijk uitgebreid tot producten waarin dergelijk materiaal is verwerkt.

71. KVZ heeft tijdens de mondelinge behandeling tegengeworpen dat deze verplichting niet voor de particuliere houder van diermeel geldt omdat hij niet als adressaat wordt genoemd. Deze tegenwerping overtuigt echter niet. Weliswaar noemt artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1774/2002 geen enkele adressaat van de verplichting tot verwijdering, maar een beperking van het aantal adressaten kan hieruit niet worden afgeleid. Bovendien is krachtens artikel 249, tweede alinea, EG, elk onderdeel van een verordening in beginsel verbindend tegenover iedereen.

72. Het diermeel moest derhalve op grond van een verplichting tot verwijdering als afvalstof worden beschouwd, indien voor de vervaardiging ervan ook gespecificeerd risicomateriaal werd gebruikt, hetgeen door de nationale rechter moet worden vastgesteld.

2. De wil om zich van het afval te ontdoen

73. Indien daarentegen niet kan worden vastgesteld dat het diermeel uit gespecificeerd risicomateriaal werd vervaardigd, kan het slechts als afvalstof worden beschouwd ingeval de houder het voornemen had zich ervan te ontdoen. Hoewel de wil van de houder in beginsel een subjectief element is, kunnen, al was het maar om misbruik te voorkomen, niet zijn verklaringen omtrent zijn mogelijke bedoelingen doorslaggevend zijn, maar enkel objectieve feiten waaruit de geobjectiveerde wil kan worden afgeleid.

74. In dit verband moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat de beoogde verbranding van het diermeel niet noodzakelijkerwijze als een op verwijdering gerichte handeling moet worden beschouwd, waaruit de wil om zich van het afval te ontdoen kan worden afgeleid. Het verbranden van stoffen kan weliswaar hetzij een handeling gericht op verwijdering of een handeling gericht op nuttige toepassing zijn in de zin van bijlage II van de kaderrichtlijn afvalstoffen, maar alleen indien deze stoffen afvalstoffen zijn. Anders dan de Finanzprokuratur betoogt, kan echter niet alles wat verbrand wordt ipso facto als een afvalstof worden beschouwd. Als brandstof (rubriek R 1 van bijlage II B) worden vooral kolen, aardolie en aardgas gebruikt, zonder dat deze grondstoffen daardoor afvalstoffen worden.[25]

75. De kaderrichtlijn afvalstoffen stelt overigens ook geen criterium vast ter bepaling of

25 — Arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punten 44 e.v., zie echter voor een tegenovergestelde opvatting punt 85), arrest Palin Granit, aangehaald in voetnoot 21, punt 27, en arrest van 11 november 2004, Niselli (C-457/02, Jurispr. blz. I-10853, punt 37).

de houder voornemens is zich van een bepaalde stof of van een bepaald materiaal te ontdoen. [26] In de onderhavige zaak is er ook geen sprake van nationale bepalingen die dit begrip — in overeenstemming met het gemeenschapsrecht — een concrete inhoud zouden kunnen geven. [27]

76. Volgens het arrest ARCO moet worden nagegaan of, alle omstandigheden in aanmerking genomen, de houder zich van het diermeel wilde ontdoen. Daarbij moet met het doel van de richtlijn rekening worden gehouden en ervoor worden gewaakt dat de doeltreffendheid ervan niet wordt geschaad. [28] De kaderrichtlijn afvalstoffen heeft volgens de derde overweging van de considerans ervan tot doel de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen. Volgens artikel 174, lid 2, EG streeft de Gemeenschap in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming en berust dit beleid met name op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat het begrip afvalstof niet eng mag worden uitgelegd. [29]

77. Het Hof heeft zich meermalen met productresiduen beziggehouden en heeft daarbij met name de mate van waarschijnlijkheid van het hergebruik van deze stoffen zonder voorafgaande bewerking als maatgevend criterium beschouwd om te beoordelen of het om afvalstoffen gaat. Wanneer er, naast de loutere mogelijkheid tot hergebruik van de stof, voor de houder een economisch voordeel is om dit te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich probeert te „ontdoen", maar is zij een echt product. [30]

78. Deze rechtspraak kan zeer goed van toepassing zijn, aangezien het uitgangsmateriaal voor de productie van diermeel ten minste gedeeltelijk bij de productie van voor menselijke consumptie bestemd vlees ontstaat. Het gaat daarbij dus om bijproducten [31] of productieresiduen.

79. Het gebruik van diermeel als voeder in de vleesproductie werd, zoals met name de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft

26 — Arrest Niselli, aangehaald in voetnoot 25, punt 34.

27 — Zie in dit verband in voetnoot 25 aangehaalde arresten Niselli, punt 34, en ARCO, punt 41 e.v.

28 — Arrest ARCO, aangehaald in voetnoot 25, punt 73.

29 — Arresten ARCO, aangehaald in voetnoot 25, punten 38 e.v., en Palin Granit, aangehaald in voetnoot 21, punt 23.

30 — Arresten Niselli, aangehaald in voetnoot 25, punt 46, en Palin Granit, aangehaald in voetnoot 21, punt 37.

31 — Zie de titel van verordening nr. 1774/2002: „tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke *bijproducten*".

uiteengezet, met ingang van 1 januari 2001 verboden. [32] Daarmee kwam de belangrijkste mogelijkheid voor een economisch gebruik van diermeel te vervallen. Wanneer diermeel sindsdien geen economische gebruikswaarde meer heeft, zoals tot uitdrukking komt in de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 808/2003, zou het inderdaad een last zijn en zou de conclusie gewettigd zijn dat men zich ervan wil ontdoen.

80. KVZ voert hiertegen echter aan dat diermeel nog steeds als brandstof, voeder voor gezelschapsdieren of kunstmest wordt gebruikt. Als vertegenwoordigster van verweerster in het hoofdgeding legt de Finanzprokuratur er daarentegen de nadruk op dat een economisch hergebruik niet uitsluit dat de betrokken stof een afvalstof is. Dit laatste is juist [33], maar leidt niet tot de slotsom dat er sprake is van een afvalstof.

81. Beslissend is veeleer of de nog steeds toegestane bestemmingen voor het gebruik van het product diermeel als waarschijnlijk of onzeker in de onderhavige zaak moesten worden beschouwd. In dit verband is beslissend of het gebruik economisch nuttig is dan wel of het diermeel nochtans een last is. [34]

82. De verwijzende rechter moet uitmaken of zulks het geval is. Daarbij zou moeten worden onderzocht of het beoogde gebruik verliezen met zich brengt. De verwijzende rechter mag zich niet alleen tot de binnenlandse markt beperken, waar de verbranding van diermeel — volgens door de Oostenrijkse regering verschafte informatie — slechts mogelijk schijnt te zijn tegen betaling van een heffing [35], maar dient eveneens rekening te houden met rechtmatig gebruik in het buitenland.

83. Wat het litigieuze diermeel betreft zou echter met enkele bijzondere, uit de stukken

32 — Zie de in de punten 26 e.v. van deze conclusie aangehaalde bepalingen. Er wordt thans van gedachten gewisseld over een versoepeling van het vervoederingsverbod, zie in dit verband de mededeling van de Commissie van 15 juli 2005, Het TSE-stappenplan, COM(2005) 322 def., blz. 7, en de samenvatting van de raadplegingen in Raadsdocument 15537/05 ADD 1, van 9 december 2005, blz. 4.

33 — Arresten van 28 maart 1990, Vessoso en Zanetti (C-206/88 en C-207/88, Jurispr. blz. I-1461, punt 8); 25 juni 1997, Tombesi e.a. (C-304/94, C-330/94, C-342/94 en C-224/95, Jurispr. blz. I-3561, punt 47), en 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie/Région wallonne (C-129/96, Jurispr. blz. I-7411, punt 31).

34 — Arrest Palin Granit, aangehaald in voetnoot 21, punt 37.

35 — Zie de voorlopige schatting van de kosten door de Commissie in haar voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke producten COM(2000) 574 def., blz. 18 e.v., dat heeft geleid tot verordening nr. 1774/2002, alsmede de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun betreffende TSE-tests, gestorven dieren en slachthuisafval (PB 2002 C 234, blz. 2). Wat Duitsland betreft gaan Adolf Nottrodt e.a., *Technische Anforderungen und allgemeine Empfehlungen für die Entsorgung von Tiermehl und Tierfett in Verbrennungsanlagen*, 2001, blz. 30, 37, 41 en 43 (http://www.bmu.de/files/bilder/allgemein/application/pdf/leitf.pdf, adres van de versie in de Engelse taal: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/tiermehl.pdf) uit van prijzen van ongeveer 50 EUR per ton voor de verbranding van diermeel. Volgens deze studie vereist de behandeling van diermeel dat kostbare veiligheidsmaatregelen worden getroffen.

blijkende omstandigheden rekening moeten worden gehouden. Klaarblijkelijk is het diermeel, na tegen een onbekende prijs te zijn gekocht, eerst gedurende twee jaar opgeslagen, waarna het voor ongeveer 20 000 EUR naar Bulgarije moest worden vervoerd en daar voor ongeveer 5 EUR per ton, dat wil zeggen voor in totaal 5 500 EUR, moest worden verkocht. Zelfs wanneer de transportkosten voor rekening van de kopers waren is het twijfelachtig of deze prijs de kosten van de opslag en de oorspronkelijke koop dekt. Ook de betrekkelijk lange tijd dat het diermeel was opgeslagen maakt het onwaarschijnlijk dat het diermeel te allen tijde als winst opleverende brandstof kon worden gebruikt. Veeleer dient niet te worden uitgesloten dat het diermeel voor de eigenaar ervan een last betekende waarvan hij zich door een verlies opleverende verkoop naar Bulgarije wilde ontdoen.

84. Anderzijds kan daarmee niet worden uitgesloten dat de verwijzende rechter bij het op hem rustende onderzoek vaststelt dat deze transactie deel uitmaakt van de eerste investeringen in een handelsrelatie die op langere termijn winst zal opleveren.

85. Het diermeel was derhalve, ongeacht of het met gespecificeerd risicomateriaal was verontreinigd, een afvalstof, indien het volgens de door de verwijzende rechter uitvoerig te beoordelen omstandigheden een last voor de houder ervan was, waarvan hij zich wenste te ontdoen.

C — *De bijzondere regeling voor kadavers*

86. Zelfs indien de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat het litigieuze diermeel een afvalstof is, hoefde van het vervoer geen kennis te worden gegeven overeenkomstig de verordening overbrenging afvalstoffen, wanneer de speciale regelgeving inzake kadavers wordt toegepast waaraan de verwijzende rechter in zijn tweede subsidiaire vraag refereert.

87. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de kaderrichtlijn afvalstoffen zijn kadavers van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten, wanneer zij reeds onder andere voorschriften ter zake vallen. Artikel 1, lid 2, sub d, van de verordening overbrenging

afvalstoffen breidt deze uitzonderingen uit tot de overbrenging van afvalstoffen. Verordening nr. 1774/2002 zou een op kadavers toepasselijke speciale regelgeving kunnen zijn.

88. Een aanwijzing daarvoor is de beoordeling van de wetgever in de nieuwe versie van de verordening overbrenging afvalstoffen.[36] In de elfde overweging van de considerans heeft hij er de nadruk op gelegd dat het noodzakelijk is in de procedures doublures met verordening nr. 1774/2002 te voorkomen, omdat deze al bepalingen bevat met betrekking tot het gehele proces van verzending, doorvoer en overbrenging. Artikel 1, lid 3, sub d, van de nieuwe versie van de verordening overbrenging afvalstoffen sluit uitdrukkelijk de overbrenging uit die valt onder de eisen voor erkenning van verordening (EG) nr. 1774/2002. Deze wetgeving geldt echter enkel voor de toekomst en kan niet als enige maatstaf dienen voor de uitlegging van de bepalingen die in de onderhavige zaak moeten worden toegepast.

89. Derhalve moet worden onderzocht of verordening nr. 1774/2002 een bijzondere regelgeving voor kadavers is in de zin van artikel 1, lid 2, sub d, van de verordening overbrenging afvalstoffen juncto artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de kaderrichtlijn afvalstoffen, die ook diermeel omvat.

1. De toepassing op diermeel van de voor kadavers geldende uitzondering

90. De Commissie weigert de voor kadavers geldende uitzondering op diermeel toe te passen. Zij meent dat deze uitzondering enkel betrekking heeft op gehele kadavers en vooral op gestorven dieren. Andere stoffen die voor destructie zijn bestemd en die bijvoorbeeld bij de slachting vrijkomen, vallen daar volgens de Commissie niet onder. Zij beroept zich daarbij op het gewone gebruik van het begrip kadaver. Wanneer delen van kadavers onder deze uitzondering zouden vallen, zou dat uitdrukkelijk zijn vermeld.

91. Volgens de Oostenrijkse en de Franse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk overtuigt deze opvatting van de Commissie echter niet. Voor zover het delen van kadavers betreft, zo stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk op overtuigende wijze, worden kadavers vaak in verschillende stukken gesneden om verwerkt en waarschijnlijk ook om vervoerd te worden. Het is

36 — Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190, blz. 1).

arbitrair om hieruit af te leiden dat de regelgeving inzake afvalstoffen van toepassing is.

92. Diermeel is daarentegen van kwalitatief andere aard dan kadavers of delen hiervan en behoort niet tot basismateriaal bestemd voor verwerking, maar is juist het product ervan. Genoemde regeringen leiden er uit af — zij zijn het op dit punt eens met de Commissie — dat het begrip kadaver diermeel niet meer omvat.

93. Het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk toont echter aan dat het geen zin heeft de uitzondering voor kadavers tot het basismateriaal kadavers respectievelijk delen van kadavers te beperken. Zoals het weinig zinvol is, na een eerste stadium van verwerking – het in verschillende stukken snijden van kadavers om die beter te kunnen verwerken — de regelgeving inzake afvalstoffen weer toe te passen, zo zinvol is het zeker zulks in een later stadium van verwerking wel te doen. De uitzondering dient daarentegen, zoals KVZ stelt, te worden uitgebreid tot de producten van de verwerking waarin de andere voorschriften in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afvalstoffen voorzien. Het is immers tegenstrijdig om basismateriaal, dat verhoudingsgewijs hoge risico's inhoudt, eerst van de regelgeving inzake afvalstoffen uit te sluiten, maar bij de beoogde verwerking ervan de toepassing van die regelgeving toe te staan voor producten waarvan de latere verwerking en het gebruik onder de bijzondere regelgeving vallen.

94. Richtlijn 90/667, die vroeger gold, regelde de verwerking van dierlijke bijproducten respectievelijk afvalstoffen enkel tot het stadium van de productie van diermeel. De toepassing van de regelgeving inzake afvalstoffen was na deze productie bijgevolg niet meer uitgesloten.

95. Verordening nr. 1774/2002 bevat daarentegen niet enkel regels voor de productie van diermeel, maar ook voor hoe er verder mee moet worden omgegaan. Diermeel ontstaat door gebruik van de in bijlage V vermelde verwerkingsmethoden en dient voor bepaald limitatief opgesomd gebruik. Welk gebruik is toegestaan, hangt af van de categorie waarin het diermeel moet worden ingedeeld. De regelgeving inzake afvalstoffen geldt derhalve niet zolang het gebruik niet is beëindigd.

96. De Oostenrijkse regering stelt echter dat de in verordening nr. 1774/2002 op meer-

dere plaatsen geregelde verwijdering van afvalstoffen bevestigt dat de uitzondering voor kadavers niet geldt voor diermeel. Deze verwijzing naar de regelgeving inzake afvalstoffen is echter beperkt tot de op verwijdering gerichte handeling. Indien diermeel wordt verwijderd, is de regelgeving inzake afvalstoffen van toepassing omdat verordening nr. 1774/2002 dit uitdrukkelijk bepaalt. Voor diermeel dat voor een andere toegestaan gebruik wordt bestemd voorziet deze verordening echter niet in toepassing van de regelgeving inzake afvalstoffen.

97. De uitzondering voor kadavers in samenhang met verordening nr. 1774/2002 is bijgevolg eveneens van toepassing op diermeel.

2. Verordening nr. 1774/2002 als andere regeling in de zin van de uitzondering voor kadavers

98. Vervolgens dient te worden onderzocht of verordening nr. 1774/2002 voldoet aan de eisen die andere regelgeving in de zin van de uitzondering voor kadavers stelt. Binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afvalstoffen is het voor de toepassing van deze uitzondering niet voldoende dat dergelijke regelgeving enkel uit bijvoorbeeld industrieel oogpunt betrekking heeft op de betrokken stoffen of voorwerpen, maar zij moet precieze bepalingen over het beheer daarvan als afvalstoffen in de zin van artikel 1, sub d, van de kaderrichtlijn afvalstoffen bevatten. [37] Deze bepalingen dienen voorts een niveau van milieubescherming op te leveren dat minstens gelijkwaardig is aan dat voortvloeiend uit de maatregelen tot toepassing van deze richtlijn. [38] Anders zou afbreuk worden gedaan aan de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied zoals neergelegd in artikel 174 EG en met name aan die van de kaderrichtlijn afvalstoffen zelf. Deze vereisten dienen ook te gelden wanneer deze uitzondering overeenkomstig artikel 1, lid 2, sub d, van de verordening overbrenging afvalstoffen wordt toegepast op de overbrenging van afvalstoffen.

99. Twijfel aan het feit of verordening nr. 1774/2002 was bedoeld als andere regelgeving in deze zin, zou verband kunnen houden met de vierde overweging van de considerans van die verordening. Deze overweging onderstreept dat het verband tussen de verordening en de milieuwetgeving moet

37 — Arrest van 11 september 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Jurispr. blz. I-8725, punt 52).

38 — Arrest AvestaPolarit Chrome, aangehaald in voetnoot 37, punt 59. Zie eveneens arresten van 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-416/02, Jurispr. blz. I-7487, punt 102), en 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-121/03, Jurispr. blz. I-7569, punt 72).

worden verduidelijkt. De verordening laat bestaande milieuwetgeving onverlet en de Commissie moet nieuwe voorstellen doen, met name betreffende bioafval. Volgens artikel 1, lid 1, van de verordening omvat zij geen regelgeving inzake afvalstoffen, maar veterinairrechtelijke en gezondheidsvoorschriften.

100. De erkenning van verordening nr. 1774/2002 als andere regelgeving in de zin van artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de kaderrichtlijn afvalstoffen zou geen invloed op de regelgeving inzake afvalstoffen hebben, hetgeen de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 1774/2002 wil uitsluiten. Deze verordening beoogt veeleer een daarin uitdrukkelijk is voorziene uitzondering op te pakken om die in de praktijk toe te passen.

101. Ook zou de wetgever niet meer worden belet, nog strengere regels inzake bioafval vast te stellen. Indien daarin niet reeds uitdrukkelijk de verhouding tot verordening nr. 1774/2002 zou worden geregeld, dan zouden zij nochtans tot gevolg hebben dat zij door deze verordening niet als andere regelgeving terzijde zouden kunnen worden geschoven, omdat deze verordening niet het vereiste niveau van milieubescherming bereikt.

102. Bovendien heeft het Hof wat de behandeling van kadavers als zodanig en hun blijvende verwijdering in het bijzonder betreft, de regeling die aan verordening nr. 1774/2002 voorafging, richtlijn 90/667, reeds als andere regeling in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van de kaderrichtlijn afvalstoffen erkend. In een obiter dictum heeft het deze erkenning uitgebreid tot de latere regelgeving, verordening nr. 1774/2002, en benadrukt dat deze nog nauwkeuriger bepalingen bevatte.[39] Hieraan kan vooral met betrekking tot de daarin voorgeschreven verwijderingsmethoden niet worden getwijfeld, aangezien verordening nr. 1774/2002 op dit punt een verwijdering als afvalstof vereist, dat wil zeggen met inachtneming van het door de regelgeving inzake afvalstoffen vereiste beschermingsniveau. Ook wat de nuttige toepassing van afvalstoffen betreft is er geen bepaling te vinden die voor kadavers uitdrukkelijk in een hoger beschermingsniveau voorziet.

103. De gelijkwaardigheid van de regels inzake de verwijdering en nuttige toepassing van kadavers met de afvalstoffenvoorschriften zegt echter nog niets over de vraag of ook een voldoende beschermingsniveau voor de overbrenging van het materiaal wordt bereikt. Het beschermingsniveau van verordening nr. 1774/2002 moet bijgevolg worden vergeleken met het niveau dat zou worden bereikt indien de verordening overbrenging afvalstoffen op de overbrenging van diermeel werd toegepast.

39 — Arresten Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 38, C-416/02, punt 101, en C-121/03, punt 71.

a) Het beschermingsniveau van verordening nr. 1774/2002 bij de overbrenging van diermeel

104. Verordening nr. 1774/2002 bevat voorschriften omtrent de overbrenging van diermeel. Volgens artikel 1, lid 1, sub a, is deze verordening van toepassing op de overbrenging van dierlijke bijproducten, teneinde te voorkomen dat deze producten een risico voor de gezondheid van mens en dier vormen en volgens het bepaalde sub b, in bepaalde specifieke gevallen op de uitvoer van dierlijke bijproducten en de in de bijlagen VII en VIII genoemde afgeleide producten daarvan. Bijlage VII, hoofdstuk II, van verordening nr. 1774/2002 heeft betrekking op dierlijke eiwitten, dat wil zeggen ook op diermeel.

105. Het vervoer wordt in het bijzonder in de artikelen 7 en 9 van verordening nr. 1774/2002 alsmede in bijlage II daarbij nader geregeld. De vervoerders dienen tijdens het vervoer met name over vervoersdocumenten te beschikken en iedere overbrenging moet vergezeld gaan van documenten. Bovendien bevat de verordening een reeks technische bepalingen.

106. Artikel 8 van verordening nr. 1774/2002 bepaalt dat bij de verzending tussen lidstaten, de lidstaat van oorsprong de lidstaat van bestemming in kennis stelt van de overbrenging van categorie 1- en 2-materiaal alsmede van verwerkte producten die ervan zijn afgeleid, en ieder geval van de overbrenging van verwerkte dierlijke eiwitten. De lidstaat van bestemming moet de overbrenging toestaan. Een regeling in deze context omtrent de doorvoer door andere lidstaten ontbreekt. Voor zover verordening nr. 1774/2002 het begrip doorvoer gebruikt dient men daaronder volgens de definitie van artikel 2, lid 1, punt 1, een verplaatsing tussen derde landen door de Gemeenschap te verstaan.

107. De uitvoer naar derde landen is enkel voor bepaalde producten geregeld. Artikel 19 van verordening nr. 1774/2002 omvat de uitvoer van verwerkte dierlijke eiwitten en andere verwerkte producten die als grondstoffen voor voedermiddelen kunnen worden gebruikt. Dit artikel bevat evenwel geen bijzondere regeling voor de overbrenging, maar enkel vereisten die betrekking hebben op de verwerking van het uit te voeren materiaal. Derhalve gelden voor de overbrenging met het oog op uitvoer in wezen de bepalingen betreffende het vervoer van het materiaal.

108. Bijlage VII, hoofdstuk II, C, van verordening nr. 1774/2002 regelt onder meer de invoer uit derde landen van verwerkte dierlijke eiwitten, dus eveneens diermeel. Deze invoer dient te worden toegestaan wanneer bepaalde voorwaarden vervuld zijn.

b) Het door de verordening overbrenging afvalstoffen voorziene beschermingsniveau bij de overbrenging van diermeel

109. Het door de verordening overbrenging afvalstoffen voorziene beschermingsniveau bij de overbrenging van diermeel hangt af van de vraag of de algemene regelgeving moet worden toegepast dan wel de minder strenge beschermingsregeling betreffende de overbrenging van afvalstoffen van de groene lijst.

110. Volgens artikel 1, lid 3, sub a, van de verordening overbrenging afvalstoffen zijn namelijk slechts enkele bepalingen de verordening van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen van bijlage II, dat wil zeggen van de groene lijst, indien die alleen bestemd zijn voor nuttige toepassing.[40] In wezen moet het vervoer vergezeld gaan van een document dat bepaalde minimuminformatie bevat, dient de inrichting voor handelingen ter nuttige toepassing in de plaats van bestemming over een vergunning te beschikken en heeft de vervoersonderneming een vergunning nodig indien zij de afvalstoffen beroepsmatig vervoert.

111. Voor zover ik het in de onderhavige zaak kan overzien, diende de beoogde verbranding van het diermeel als nuttige toepassing te worden aangemerkt, aangezien het doel ervan de productie van energie was en het diermeel daarbij in de plaats zou komen van andere brandstoffen.[41]

112. Derhalve moet onderzocht worden of diermeel op de groene lijst kan worden ingedeeld. De Franse regering is van mening dat diermeel volgens rubriek GM 130 een van de agrovoederindustrie afkomstige afvalstof is. De Oostenrijkse autoriteiten daarentegen hebben diermeel beschouwd als afvalstof die op geen van de bijlagen II, III en IV, dat wil zeggen noch op de groene, noch op de oranje en noch op de rode lijst werd ondergebracht. Overbrenging van dergelijke afvalstoffen is enkel toegestaan na

40 — Voor Bulgarije bepaalt bovendien artikel 1, lid 4, van, juncto bijlage D bij verordening (EG) nr. 1547/1999 van de Commissie van 12 juli 1999 tot vaststelling van de controleprocedures, overeenkomstig verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad, die moeten worden toegepast voor de overbrenging van bepaalde soorten afvalstoffen naar bepaalde landen waarvoor besluit C(92) 39 definitief van de OESO niet geldt (PB L 185, blz. 1), in de versie van verordening (EG) nr. 2243/2001 van de Commissie van 16 november 2001 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1420/1999 van de Raad en van verordening (EG) nr. 1547/1999 van de Commissie met betrekking tot de overbrenging van bepaalde soorten afvalstoffen naar Kameroen, Paraguay en Singapore (PB L 303, blz. 11), dat geen controleprocedure van toepassing is op de uitvoer van afvalstoffen van de groene lijst.

41 — Zie arresten van 27 februari 2002, ASA (C-6/00, Jurispr. blz. I-1961, punt 69); 13 februari 2003, Commissie/Duitsland (C-228/00, Jurispr. blz. I-1439, punten 41 e.v.), en 13 februari 2003, Commissie/Luxemburg (C-458/00, Jurispr. blz. I-1553, punten 32 e.v.).
Indien daarentegen het diermeel was overgebracht met het oog op verwijdering, hadden de algemene bepalingen moeten worden toegepast. In dat geval had van de aanvankelijke overbrenging krachtens de artikelen 3 e.v., en van het terugbrengen krachtens artikel 25 van de afvalstoffenverordening kennis moeten worden gegeven.

kennisgeving aan en uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de bevoegde autoriteiten.

113. De opvatting van de Oostenrijkse autoriteiten overtuigt niet, aangezien de rubriek GM 130 volgens de bewoordingen ervan open is, maar volgens zijn ontstaansgeschiedenis in elk geval diermeel omvat.

114. De omschrijving „afval van de agrovoederindustrie" is ruim genoeg om eveneens diermeel te omvatten. De uitzondering voor „bijproducten die aan de voorschriften en de normen beantwoorden die op nationaal en internationaal niveau aan menselijke of dierlijke voeding worden opgelegd" zou in beginsel zeker diermeel kunnen omvatten en het van de groene lijst uitsluiten, maar enkel indien het een bijproduct is en juist geen afvalstof.

115. De reden waarom diermeel werd opgenomen wordt duidelijker indien rekening wordt gehouden met de wordingsgeschiedenis van rubriek GM 130, die door de Commissie bij beschikking 94/721 is ingevoegd. [42] Deze rubriek heeft onder meer een oorspronkelijke rubriek (GM 010) vervangen die uitdrukkelijk diermeel, ongeschikt voor menselijke consumptie maar gebruikt voor de voeding van dieren of voor andere doeleinden, omvatte. [43]

116. Beschikking 94/721 heeft de door de Raad van de OESO aangebrachte wijzigingen in de groene, oranje en rode lijst omgezet. De Raad van de OESO heeft rubriek GM 130 ingevoerd om zes bijzondere rubrieken door een algemene rubriek betreffende afvalstoffen van de agrovoederindustrie te vervangen. [44]

117. Rubriek GM 130 moet dientengevolge niet worden opgevat als een beperking van de voorheen bestaande rubrieken, maar als een algemene clausule die de vroegere rubrieken omvat en die wellicht nog verder gaat. Diermeel dient daarom in beginsel als

42 — Beschikking van de Commissie van 21 oktober 1994 tot aanpassing, overeenkomstig artikel 42, lid 3, van de bijlagen II, III en IV van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 288, blz. 36).

43 — „Gedroogd, gesteriliseerd en gestabiliseerd meel, poeder en pellets van vlees, van slachtafvallen, van vis, van schaaldieren, van weekdieren en van andere ongewervelde waterdieren, ongeschikt voor menselijke consumptie of voor andere doeleinden; kanen".

44 — Besluit van de Raad van de OESO C(94) 153 def. houdende wijziging van het besluit inzake het toezicht op grensoverschrijdende overbrengingen van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen [C(92) 39 def.] voor zover het de groene lijst van afvalstoffen betreft (door de Raad vastgesteld tijdens zijn 834ste zitting op 28 en 29 juli 1994), http://www.olis.oecd.org/olis/1994doc.nsf/linkto/c(94)153-final. De derde overweging van de considerans luidt: „de rubrieken GM 010-GM 060 van de groene lijst vervangen door een algemene rubriek betreffende de afvalstoffen van de agrovoederindustrie".

afvalstof van de agrovoederindustrie op de groene lijst te worden ingedeeld.

118. Deze gevolgtrekking wordt evenmin in twijfel getrokken door het feit dat in de Gemeenschap diermeel niet meer voor de vervoedering van landbouwhuisdieren mag worden gebruikt. De vroegere rubriek GM 010 noemde weliswaar als doel de vervoedering, maar liet eveneens andere doeleinden toe. In de onderhavige zaak komt in zoverre met name de opwekking van energie in aanmerking.

119. Overeenkomstig de bewoordingen waarmee de groene lijst wordt ingeleid dienen afvalstoffen aan de strengere eisen van de oranje of rode lijst te worden onderworpen, indien zij door andere stoffen zodanig verontreinigd zijn dat a) het met de afvalstoffen verbonden gevaar hun opneming op de oranje of rode lijst in voldoende mate rechtvaardigt, dan wel b) het onmogelijk is deze afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze nuttig toe te passen. Hieruit leidt de Oostenrijkse regering af dat een verontreiniging met gespecificeerd risicomateriaal in de weg staat aan plaatsing van het diermeel op de groene lijst.

120. Een milieuhygiënisch verantwoorde nuttige toepassing — door verbranding in een aangepaste energiecentrale — zou nochtans steeds mogelijk zijn. De mogelijkheid b) is dus niet relevant.

121. Een eventuele verontreiniging met gespecificeerd risicomateriaal zou enkel — in de zin van mogelijkheid a) — het met diermeel verbonden risico in zoverre verhogen dat dit product op de oranje of rode lijst moet worden geplaatst.

122. De veertiende overweging van de considerans van de verordening overbrenging afvalstoffen geeft een aanwijzing over de aard van het verhoogde risico. Op grond daarvan berust de indeling van afvalstoffen op de groene lijst op de overweging dat zij, indien zij in het land van bestemming naar behoren nuttig worden toegepast, normaliter geen risico voor het milieu vormen.

123. In de onderhavige zaak brengt een verontreiniging met risicomateriaal, indien de afvalstof in overeenstemming met haar bestemming wordt gebruikt, dat wil zeggen voor verbranding, in vergelijking met niet-verontreinigd diermeel geen verhoogd risico voor het milieu met zich. Enkel een gebruik in strijd met die bestemming, bijvoorbeeld vervoedering aan landbouwhuisdieren, zou risico's voor de menselijke gezondheid met

zich kunnen brengen. Een dergelijk misbruik is echter volgens de veertiende overweging van de considerans van de verordening overbrenging afvalstoffen niet doorslaggevend voor de klassering op de lijsten. Een verontreiniging met gespecificeerd risicomateriaal sluit diermeel dus niet van de groene lijst uit.

124. Zou de verordening overbrenging afvalstoffen op diermeel van toepassing zijn dan zouden derhalve — ongeacht het feit of het met gespecificeerd risicomateriaal is verontreinigd — de regels betreffende afvalstoffen van de groene lijst gelden. De overbrenging zou dus niet aan de kennisgevingsverplichting zijn onderworpen.

c) Vergelijking van beide beschermingsregelingen

125. Bij vergelijking van beide beschermingsregelingen blijft het beschermingsniveau voor het milieu van verordening nr. 1774/2002 niet achter bij dat van de regeling voor afvalstoffen van de groene lijst, maar gaat het op bepaalde punten zelfs verder, bijvoorbeeld bij de overbrenging tussen lidstaten, waarvoor toestemming van het land van bestemming is vereist.

126. Verordening nr. 1774/2002 is derhalve ook voor de overbrenging van diermeel voor nuttig gebruik als andere regeling in de zin van artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de kaderrichtlijn afvalstoffen en van artikel 1, lid 2, sub d, van de verordening overbrenging afvalstoffen aan te merken.

D — *Conclusie*

127. Zelfs wanneer het bij het litigieuze diermeel om een afvalstof ging, diende op 6 juni 2003 de verordening overbrenging afvalstoffen krachtens artikel 1, lid 2, sub d, ervan juncto artikel 2, lid 1, sub b-iii, van de kaderrichtlijn afvalstoffen niet op de overbrenging van dit diermeel tot nuttig gebruik te worden toegepast, aangezien deze handeling onder verordening nr. 1774/2002 viel.

VI — Conclusie

128. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„Zelfs wanneer het bij het litigieuze diermeel om een afvalstof ging, diende op 6 juni 2003 verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, krachtens artikel 1, lid 2, sub d, van deze verordening juncto artikel 2, lid 1, sub b-iii, van richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, niet op de overbrenging van dit diermeel tot nuttig gebruik te worden toegepast, aangezien deze overbrenging viel onder 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."