Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 20 mei 2021 [1]

Zaak C-836/19

Toropet Ltd
tegen
Landkreis Greiz

[verzoek van het Verwaltungsgericht Gera (bestuursrechter in eerste aanleg Gera, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Volksgezondheid – Gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten – Verordening (EU) nr. 1069/2009 – Artikel 7, lid 1 – Indeling naargelang van het risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid – Artikel 10, onder a) en f) – Categorie 3-materiaal – Ontbinding, bederf en aanwezigheid van productvreemde elementen in het materiaal – Verplichting tot herindeling als categorie 2-materiaal – Artikel 9, onder h) – Artikel 4, leden 1 en 2 – Controleverplichting die op de exploitanten rust vanaf het verzamelen tot het gebruik of de verwijdering van de dierlijke bijproducten”

I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing van het Verwaltungsgericht Gera (bestuursrechter in eerste aanleg Gera, Duitsland) betreft de uitlegging van verordening (EG) nr. 1069/2009 [2] inzake dierlijke bijproducten, en meer in het bijzonder de herindeling in een lagere categorie van dierlijke bijproducten die niet meer voldoen aan de eisen die gelden voor de categorie waarin zij oorspronkelijk zijn ingedeeld.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de vennootschap Toropet Ltd en het Landkreis Greiz (district Greiz, Duitsland) over het besluit van laatstgenoemde om bepaalde dierlijke bijproducten van categorie 3 te herindelen in categorie 2 en vervolgens te verwijderen, omdat die producten beschimmeld of bedorven waren dan wel waren vermengd met productvreemde elementen.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten) (PB 2009, L 300, blz. 1).

3. Om de hieronder uiteengezette redenen ben ik van mening dat dierlijke bijproducten die oorspronkelijk zijn ingedeeld in categorie 3, maar die als gevolg van ontbinding of bederf of door de aanwezigheid van productvreemde elementen niet meer het bij deze categorie horende risiconiveau inhouden, moeten worden heringedeeld in een lagere categorie [3].

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 1069/2009

4. De overwegingen 11, 29 en 38 van verordening nr. 1069/2009 luiden als volgt:

„(11) [...] De hoofddoelstellingen van de voorschriften voor dierlijke bijproducten, namelijk de beheersing van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid en de bescherming van de veiligheid van de voedsel- en voederketen, moeten duidelijk worden vastgesteld. De bepalingen van deze verordening moeten het mogelijk maken die doelstellingen te verwezenlijken.

[...]

(29) Dierlijke bijproducten en afgeleide producten moeten op basis van risicobeoordelingen in drie categorieën worden ingedeeld volgens het risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid dat zij inhouden. Terwijl dierlijke bijproducten en afgeleide producten met een hoog risico alleen voor doeleinden buiten de voederketen mogen worden gebruikt, moet het gebruik ervan met een laag risico onder veilige omstandigheden worden toegestaan.

[...]

(38) Dierlijke bijproducten mogen slechts worden gebruikt als de risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid tot een minimum worden beperkt bij de verwerking van de dierlijke bijproducten en het in de handel brengen van afgeleide producten die op basis van dierlijke bijproducten vervaardigd zijn. Indien deze optie niet beschikbaar is, moeten de dierlijke bijproducten onder veilige omstandigheden worden verwijderd. [...] Algemeen moeten de opties voor een hogere risicocategorie ook beschikbaar zijn voor de lagere risicocategorieën, tenzij bijzondere overwegingen gelden, gelet op het risico dat met bepaalde dierlijke bijproducten verbonden is."

5. Artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 1069/2009 luidt als volgt:

„1. Deze verordening is van toepassing op:

a) dierlijke bijproducten en afgeleide producten, die overeenkomstig de communautaire wetgeving van menselijke consumptie uitgesloten zijn; [...]"

[3] De lagere categorieën zijn de categorieën 1 en 2, die zogeheten hoog-risicomateriaal omvatten en waarvoor striktere regels gelden. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde dierlijke bijproducten geen categorie 1-materiaal bevatten, dat het hoogste risico inhoudt, zodat zij zijn heringedeeld in categorie 2.

6. Artikel 4 van deze verordening, met als opschrift „Beginpunt in de productieketen en verplichtingen", bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Zodra exploitanten dierlijke bijproducten of afgeleide producten die in het toepassingsgebied van deze verordening vallen, doen ontstaan, identificeren zij deze en zorgen zij ervoor dat deze overeenkomstig deze verordening worden verwerkt (beginpunt).

2. De exploitanten zorgen er in alle fasen van het verzamelen, het vervoer, de hantering, de behandeling, de transformatie, de verwerking, de opslag, het in de handel brengen, de verdeling, het gebruik en de verwijdering binnen de ondernemingen die zij controleren, voor dat de dierlijke bijproducten en afgeleide producten voldoen aan de vereisten van deze verordening, die betrekking hebben op hun activiteiten."

7. Artikel 7 van dezelfde verordening, met als opschrift „Indeling van dierlijke bijproducten en afgeleide producten in categorieën", bepaalt in lid 1:

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

8. Artikel 9 van verordening nr. 1069/2009, met als opschrift „Categorie 2-materiaal", bepaalt onder d) en h):

„Categorie 2-materiaal omvat de volgende dierlijke bijproducten:

[...]

d) producten van dierlijke oorsprong die ongeschikt voor menselijke consumptie zijn verklaard omdat er productvreemde elementen in aanwezig zijn;

[...]

h) andere dierlijke bijproducten dan categorie 1-materiaal of categorie 3-materiaal."

9. Artikel 10 van deze verordening, met als opschrift „Categorie 3-materiaal", bepaalt onder a) en f):

„Categorie 3-materiaal omvat de volgende dierlijke bijproducten:

a) karkassen en delen van geslachte of, in het geval van wild, karkassen of delen van gedode dieren, die overeenkomstig de communautaire wetgeving voor menselijke consumptie geschikt zijn, maar die om commerciële redenen niet voor menselijke consumptie bestemd zijn;

[...]

f) producten van dierlijke oorsprong, of voedingsmiddelen die producten van dierlijke oorsprong bevatten, die niet langer voor menselijke consumptie bestemd zijn om commerciële redenen of wegens productieproblemen, verpakkingsgebreken of andere problemen die geen risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid inhouden;

[…]”

10. Artikel 14 van deze verordening, met als opschrift „Verwijdering en gebruik van categorie 3-materiaal”, luidt als volgt:

„Categorie 3-materiaal wordt:

a) als afval verwijderd door verbranding, al dan niet na verwerking;

b) indien het categorie 3-materiaal afval is, verwijderd of nuttig toegepast door meeverbranding, al dan niet na verwerking;

c) verwijderd op een toegelaten stortplaats, na verwerking;

d) verwerkt, tenzij het categorie 3-materiaal zodanig door ontbinding of bederf is aangetast dat het via dat product een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid vormt, […]:

[…]”

11. Artikel 15, lid 1, van dezelfde verordening bepaalt:

„1. Maatregelen ter uitvoering van deze afdeling kunnen worden vastgesteld wat betreft:

[…]

k) het niveau van risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid met betrekking tot bepaald materiaal dat onaanvaardbaar wordt geacht als bedoeld in artikel 14, onder d).

[…]”

12. In artikel 25, lid 1, onder e), van verordening nr. 1069/2009 staat:

„1. De exploitanten zorgen ervoor dat de inrichtingen of bedrijven onder hun controle die de in artikel 24, lid 1, onder a) en h), bedoelde activiteiten uitvoeren:

[…]

e) beschikken over adequate regelingen voor de schoonmaak en ontsmetting van de aanwezige containers en voertuigen, om besmettingsrisico te voorkomen.”

13. Artikel 28 van deze verordening, met als opschrift „Eigen controles”, bepaalt:

„Exploitanten zorgen voor de invoering, toepassing en handhaving van eigen controles in hun inrichtingen om op de naleving van deze verordening toe te zien. Zij zorgen ervoor dat geen dierlijke bijproducten of afgeleide producten waarvan wordt vermoed of is vastgesteld dat zij niet aan deze verordening voldoen, de inrichtingen of bedrijven verlaten, tenzij deze bestemd zijn om te worden verwijderd.”

2. Verordening nr. 142/2011

14. In bijlage IV, hoofdstuk 1, afdeling 4, punt 3, van verordening (EU) nr. 142/2011 [4] is bepaald:

„Verwerkingsbedrijven die categorie 3-materiaal verwerken, zijn uitgerust met een installatie waarmee zij de aanwezigheid van vreemde bestanddelen, zoals verpakkingsmateriaal of metaal, in de dierlijke bijproducten of afgeleide producten kunnen opsporen, indien het verwerkte materiaal voor vervoedering bestemd is. Dergelijke vreemde bestanddelen worden vóór of tijdens het verwerkingsproces verwijderd."

3. Verordening nr. 178/2002

15. Verordening (EG) nr. 178/2002 [5] bepaalt in artikel 14, lid 5:

„Bij de beoordeling of een levensmiddel ongeschikt is voor menselijke consumptie, wordt bezien of een levensmiddel onaanvaardbaar is voor menselijke consumptie, gelet op het gebruik waarvoor het is bestemd, als gevolg van verontreiniging door vreemd materiaal of anderszins, of door verrotting, kwaliteitsverlies of bederf."

B. Duits recht

16. Het Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (wet betreffende de verwijdering van dierlijke bijproducten) van 25 januari 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 82), in de versie van 4 augustus 2016 (BGBl. 2016 I, blz. 1966) (hierna: „TierNebG"), bepaalt in § 1, met als opschrift „Werkingssfeer":

„Deze wet beoogt uitvoering te geven aan verordening [nr. 1069/2009], laatstelijk gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1385/2013 [van de Raad van 17 december 2013] (PB 2013, L 354, blz. 86), en aan de in het kader of ter uitvoering van deze verordening vastgestelde rechtstreeks toepasselijke rechtshandelingen van de Gemeenschap of de Europese Unie."

17. § 3 van het TierNebG heeft betrekking op de verplichting om bepaalde dierlijke bijproducten te verwijderen, en § 12 van deze wet gaat over het toezicht dat de bevoegde autoriteiten moeten uitoefenen op de naleving van de nationale en Unierechtelijke voorschriften op het door verordening nr. 1069/2009 bestreken gebied.

18. Het Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (uitvoeringswet van de deelstaat Thüringen betreffende de verwijdering van dierlijke bijproducten) van 10 juni 2005 (Thür GVBl. 2005, blz. 224) en de Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (verordening van de deelstaat Thüringen betreffende de verzorgingsgebieden in de zin van de wet betreffende de verwijdering van dierlijke bijproducten) van 11 oktober 2005 (Thür GVBl. 2005, blz. 355) bevatten bepalingen over, respectievelijk, de instanties die verantwoordelijk zijn voor de

[4] Verordening van de Commissie van 25 februari 2011 tot uitvoering van verordening nr. 1069/2009 en tot uitvoering van richtlijn 97/78/EG van de Raad wat betreft bepaalde monsters en producten die vrijgesteld zijn van veterinaire controles aan de grens krachtens die richtlijn (PB 2011, L 54, blz. 1).

[5] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1).

verwijdering van dierlijke bijproducten van de categorieën 1 en 2, en de verzorgingsgebieden waarbinnen die instanties die bijproducten moeten recupereren, verzamelen, vervoeren, opslaan, behandelen, verwerken of verwijderen. [6]

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

19. De vennootschap Toropet verwerkt en verhandelt dierlijke bijproducten. Haar afnemers zijn onder meer diervoederproducenten, verwerkers van dierlijke vetten en biogasinstallaties. Zij exploiteert in Duitsland een bedrijf dat overeenkomstig verordening nr. 1069/2009 is erkend als intermediair categorie 3-bedrijf. Zij is ook geregistreerd als vervoerder van dierlijke bijproducten.

20. Op 23 januari 2018 heeft het Landkreis Greiz tijdens een bestuurlijke controle bij dat intermediair bedrijf vastgesteld dat 38 grote kisten (gewoonlijk palletkisten genoemd) met dierlijke bijproducten van categorie 3-materiaal bevatten dat beschimmeld of bedorven was of waarin productvreemde elementen aanwezig waren. Het heeft het materiaal daarom heringedeeld in categorie 2 en de onmiddellijke verwijdering van de 38 palletkisten gelast. De kosten van de verwijderingsoperatie, die het Landkreis Greiz nog diezelfde dag heeft laten uitvoeren, bedroegen 2 346,17 EUR en kwamen voor rekening van Toropet.

21. Dat bevel is bevestigd bij besluit van 25 januari 2018, waarin het Landkreis Greiz duidelijk maakte dat de gebreken die de dierlijke bijproducten vertoonden doordat zij beschimmeld of bedorven waren dan wel waren vermengd met productvreemde elementen, tot gevolg hadden dat het materiaal niet langer kon worden ingedeeld in categorie 3, maar uitsluitend in categorie 2. Toropet had echter geen toestemming om met categorie 2-materiaal om te gaan, en hetzelfde gold voor haar handelspartner die het betrokken materiaal zou moeten verwerken. Bovendien was het volgens het Landkreis Greiz wegens het ontbreken van een aparte koelruimte niet mogelijk geweest om het materiaal ter plekke op te slaan in afwachting van een minnelijke oplossing.

22. Op 9 oktober 2018 heeft Toropet bij het Verwaltungsgericht Gera een declaratoire vordering ingesteld en vernietiging van het administratieve besluit van 25 januari 2018 gevorderd.

23. In het kader van haar beroep verwijt Toropet het Landkreis Greiz dat het een fout heeft gemaakt door het betrokken materiaal te herindelen in categorie 2 zonder een wetenschappelijk onderzoek uit te voeren. Zij betwist de juistheid van het oordeel dat het materiaal in staat van ontbinding verkeerde dan wel bedorven of beschimmeld was. Het door de dierenartsen en het Landkreis Greiz gehanteerde criterium dat de producten eetbaar moeten zijn, dat wil zeggen geschikt voor menselijke consumptie, gaat volgens Toropet verder dan artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 vereist.

24. Toropet merkt op dat uit artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 volgt dat ontbinding en bederf van dierlijke bijproducten geen reden zijn om deze producten te herindelen in een lagere categorie, aangezien de producten overeenkomstig artikel 14, onder b), van deze verordening nuttig kunnen worden toegepast en niet noodzakelijkerwijs hoeven te worden verwijderd. Toropet meent bovendien dat de betrokken dierlijke bijproducten onder artikel 10,

[6] Toropet betwist de bevoegdheid van het Landkreis Greiz om het in het hoofdgeding aan de orde zijnde materiaal te verwijderen. In dit verband dient te worden benadrukt dat de prejudiciële vragen uitsluitend betrekking hebben op de herindeling van het materiaal en niet op de verwijdering ervan door het Landkreis Greiz, zoals geregeld in het Duitse recht.

onder f), van dezelfde verordening konden vallen, aangezien deze bepaling enkel producten uitsluit die aanzienlijke risico's inhouden die worden veroorzaakt door dierziekten. Beschimmeld of bedorven vlees vormt volgens Toropet niet een dergelijk risico.

25. Toropet stelt met name dat aangezien categorie 3-materiaal niet bestemd is voor menselijke consumptie[7], het niet ter zake doet of het daarvoor wel of niet geschikt is. Ook de aanwezigheid van productvreemde elementen in het betrokken materiaal kan volgens Toropet niet leiden tot een herindeling, zolang een eenvoudige mechanische scheiding mogelijk is.

26. De verwijzende rechter merkt op dat het bij de betrokken dierlijke bijproducten hoofdzakelijk om materiaal ging dat oorspronkelijk was ingedeeld in categorie 3 op grond van ofwel artikel 10, onder a), van verordening nr. 1069/2009, betreffende karkassen en delen van geslachte dieren die *voor menselijke consumptie geschikt zijn*, maar daarvoor niet bestemd zijn, ofwel artikel 10, onder f), van deze verordening, betreffende producten van dierlijke oorsprong, of voedingsmiddelen die dergelijke producten bevatten, die *niet langer voor menselijke consumptie bestemd zijn* om commerciële redenen of andere redenen die *geen risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid inhouden*. Het materiaal in de zin van artikel 10, onder a), bestond onder meer uit lebmagen en oren, en het materiaal in de zin van artikel 10, onder f), betrof met name gehakte worst en runderpezen.

27. De verwijzende rechter wijst erop dat ontbinding of bederf van categorie 3-materiaal dit in beginsel ongeschikt maakt voor menselijke consumptie en een risico inhoudt voor de volksgezondheid en de diergezondheid. Hij vraagt zich daarom af of dergelijke veranderingen ertoe moeten leiden dat het materiaal wordt heringedeeld in een andere categorie.

28. Deze rechter merkt op dat uit overweging 11 en artikel 1 van verordening nr. 1069/2009 volgt dat de hoofddoelstelling van deze verordening de beheersing van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid en de bescherming van de veiligheid van de voedsel- en voederketen is. Het gaat dus niet alleen om mogelijk gevaar voor de volksgezondheid. In artikel 14, onder d), van die verordening staat overigens duidelijk dat ontbinding en bederf risico's voor de volksgezondheid én de diergezondheid inhouden.

29. Volgens de verwijzende rechter zou artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 echter in de weg kunnen staan aan de latere wijziging van de oorspronkelijke indeling wegens ontbinding of bederf van het betrokken materiaal. Uit die bepaling zou namelijk kunnen worden afgeleid dat de ontbinding en het bederf in beginsel geen gevolgen hebben voor de *indeling* van het categorie 3-materiaal, maar uitsluitend voor het *gebruik* van dit materiaal. Volgens de verwijzende rechter sluit die bepaling weliswaar uit dat het door ontbinding of bederf aangetaste materiaal wordt gebruikt voor de vervaardiging van diervoeding, maar lijkt het daarentegen wel mogelijk te zijn om dat materiaal te gebruiken voor andere doeleinden, bijvoorbeeld door het overeenkomstig artikel 14, onder b), van genoemde verordening nuttig toe te passen door meeverbranding.

30. De verwijzende rechter heeft ook vragen over de uitlegging van artikel 9, onder d), van verordening nr. 1069/2009, waaruit volgt dat materiaal dat ongeschikt is verklaard voor menselijke consumptie omdat er productvreemde elementen in aanwezig zijn, moet worden ingedeeld in categorie 2. Uit bijlage IV, hoofdstuk I, afdeling 4, punt 3, van verordening

[7] Toropet noemt in dit verband het categorie 3-materiaal als bedoeld in artikel 10, onder h) (onder meer bloed, placenta, wol en veren) en p) (onder meer keukenafval en etensresten), van verordening nr. 1069/2009, dat volgens haar gezondheidsrisico's kan inhouden en niettemin staat ingedeeld in categorie 3.

nr. 142/2011 valt volgens de verwijzende rechter echter op te maken dat de enkele aanwezigheid van productvreemde elementen onvoldoende reden is om het materiaal in te delen in categorie 2, wanneer het mogelijk is die elementen te verwijderen met behulp van installaties waarmee de aanwezigheid ervan kan worden opgespoord, overeenkomstig de voorschriften die gelden voor verwerkingsbedrijven die categorie 3-materiaal verwerken. De verwijzende rechter vraagt zich bovendien af of voorkoming van het risico van aanwezigheid van productvreemde elementen wel relevant is wanneer het categorie 3-materiaal niet bestemd is om te worden verwerkt tot diervoeding, maar om te worden verbrand of om te worden gebruikt bij de productie van biodiesel.

31. In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Gera de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 10, onder a), van [verordening nr. 1069/2009] aldus worden uitgelegd dat de oorspronkelijke indeling als categorie 3-materiaal verloren gaat, wanneer door ontbinding en bederf de geschiktheid voor consumptie vervalt?

2) Moet artikel 10, onder f), van [verordening nr. 1069/2009] aldus worden uitgelegd dat de oorspronkelijke indeling als categorie 3-materiaal verloren gaat voor producten van dierlijke oorsprong of voedingsmiddelen die producten van dierlijke oorsprong bevatten, wanneer door ontbinding respectievelijk bederf van het materiaal op een later tijdstip, een risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid ontstaat?

3) Moet de regeling van artikel 9, onder d), van [verordening nr. 1069/2009] restrictief worden uitgelegd in die zin dat materiaal dat is vermengd met productvreemde elementen, zoals zaagsel, alleen dan moet worden ingedeeld als categorie 2-materiaal wanneer het bestemd is om te worden verwerkt tot diervoeding?”

32. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van 14 november 2019 is op 18 november 2019 ingeschreven ter griffie van het Hof.

33. Het Landkreis Greiz en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Deze partijen en Toropet hebben ook schriftelijk geantwoord op de vragen van het Hof van 2 december 2020.

IV. Analyse

34. Met zijn drie prejudiciële vragen, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of materiaal dat oorspronkelijk is ingedeeld als categorie 3-materiaal in de zin van artikel 10, onder a) en f), van verordening nr. 1069/2009, moet worden heringedeeld in een lagere categorie wanneer het is aangetast door ontbinding of bederf (eerste en tweede vraag) of wanneer het is vermengd met productvreemde elementen (derde vraag).

35. Opgemerkt moet worden dat de oorspronkelijke indeling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde dierlijke bijproducten – dat wil zeggen de indeling van deze producten op het moment waarop zij werden verzameld – in categorie 3 niet wordt betwist. De vraag is evenwel of aldus ingedeelde dierlijke bijproducten die *later in hun levenscyclus* gebreken vertonen, bijvoorbeeld doordat zij beschimmeld of bedorven zijn of doordat er productvreemde elementen

in aanwezig zijn [8], dienen te worden heringedeeld.

36. Terwijl Toropet van mening is dat dierlijke bijproducten in de zin van artikel 10, onder a) en f), van verordening nr. 1069/2009 die dergelijke gebreken vertonen, in categorie 3 ingedeeld moeten blijven, stellen het Landkreis Greiz en de Commissie zich op het standpunt dat die producten moeten worden heringedeeld in categorie 2.

37. In het vervolg van deze conclusie zal ik allereerst enkele opmerkingen maken over het specifieke geval waarin dierlijke bijproducten zijn vermengd met productvreemde elementen (deel A). Vervolgens zal ik uiteenzetten waarom ik van mening ben dat materiaal als dat in het hoofdgeding moet worden heringedeeld in categorie 2 wanneer het niet meer het risiconiveau inhoudt dat hoort bij de categorie waarin het oorspronkelijk is ingedeeld (deel B), waarbij ik mij zal baseren op een analyse van de volgende bepalingen van verordening nr. 1069/2009: de artikelen 7 tot en met 10 in hun geheel genomen, artikel 9, onder h), artikel 10, onder a) en f), artikel 4, lid 2, en artikel 14, onder d).

A. Inleidende overwegingen: toepassing van verordening nr. 1069/2009 op mengsels van dierlijke bijproducten en productvreemde elementen

38. Het lijkt mij zinvol om eerst de lessen van het recente arrest P. F. Kamstra Recycling e.a. [9] in herinnering te brengen, waarna ik daaruit conclusies zal trekken omtrent de aard van productvreemde elementen en de gevolgen van de aanwezigheid van dergelijke elementen voor de indeling van de dierlijke bijproducten waarmee zij zijn vermengd.

39. De zaken die hebben geleid tot dat arrest, betroffen dierlijke bijproducten van categorie 3 in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 met niet-gevaarlijke afvalstoffen in de zin van verordening (EG) nr. 1013/2006 [10]. Aan de orde was de vraag of op de overbrenging van die mengsels verordening nr. 1069/2009 dan wel verordening nr. 1013/2006 van toepassing was.

40. Het Hof is op basis van een analyse van de totstandkomingsgeschiedenis van verordening nr. 1069/2009, het doel van deze verordening en de opzet van de bepalingen ervan tot het oordeel gekomen dat die mengsels, en daarmee de overbrengingen ervan, binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen. [11]

41. Ik benadruk dat het Hof heeft geoordeeld dat verordening nr. 1069/2009 van toepassing is op mengsels van dierlijke bijproducten met niet-gevaarlijke afvalstoffen, maar zich niet heeft uitgesproken over de vraag welke soorten *niet-gevaarlijke* afvalstoffen met dierlijke bijproducten mogen worden vermengd, en evenmin over de vraag tot welke categorie materiaal de betrokken mengsels konden worden gerekend.

[8] Overigens blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat, afgezien van de aantastingen die aan de orde zijn in het hoofdgeding, een deel van het gecontroleerde categorie 3-materiaal was vermengd met categorie 2-materiaal in de zin van artikel 9, onder a), van verordening nr. 1069/2009. Een dergelijk mengsel (van categorie 2-materiaal en categorie 3-materiaal) valt uitdrukkelijk onder de regels die gelden voor de strengste categorie, dat wil zeggen categorie 2, zoals volgt uit artikel 9, onder g), van de verordening.

[9] Arrest van 3 september 2020 (C-21/19–C-23/19, EU:C:2020:636; hierna: „arrest Kamstra Recycling").

[10] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB 2006, L 190, blz. 1).

[11] Zie arrest Kamstra Recycling, punten 52, 53 en 55.

42. In casu staat vast dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde mengsel productvreemde elementen bevatte die wegens hun aard [12] als niet-gevaarlijke afvalstoffen in de zin van verordening nr. 1013/2006 zijn beschouwd.

43. Gelet op het arrest Kamstra Recycling, is op dat mengsel dus in beginsel [13] verordening nr. 1069/2009 van toepassing.

44. Ik wil echter de aandacht vestigen op twee punten.

45. Ten eerste moet ervan worden uitgegaan dat de niet-gevaarlijke afvalstoffen waarvan sprake is in het hoofdgeding, en dan met name de stucresten, geen productvreemde elementen zijn die eenvoudig zijn te verwijderen, zoals plastic verpakkingen of metaal in de zin van bijlage IV, hoofdstuk I, afdeling 4, punt 3, van verordening nr. 142/2011 [14].

46. Ten tweede is verordening nr. 1069/2009 weliswaar van toepassing op elk mengsel van dierlijke bijproducten van categorie 3 met niet-gevaarlijke afvalstoffen, maar het is de vraag of uit de bepalingen van deze verordening volgt dat een dergelijk mengsel, op zijn minst in bepaalde gevallen, moet worden heringedeeld in een lagere categorie. Deze vraag, die in het arrest Kamstra Recycling niet is behandeld [15], staat centraal in de onderhavige zaak.

B. Verplichting tot herindeling in een lagere categorie van categorie 3-materiaal dat is „verontreinigd" met schimmels, bedorven gedeelten of productvreemde elementen

47. Om te beginnen dient te worden benadrukt dat verordening nr. 1069/2009 geen enkele bepaling bevat die specifiek betrekking heeft op de „herindeling" in een lagere categorie van materiaal dat oorspronkelijk is ingedeeld in categorie 3.

48. Zoals ik in het vervolg van deze conclusie zal aantonen, strookt de door mij voorgestane herindelingsverplichting met de logica die ten grondslag ligt aan de indeling van het categorie 3-materiaal, volgens welke bepalend is in hoeverre de in de betrokken dierlijke bijproducten aanwezige productvreemde elementen of de aantasting van deze producten door schimmel en bederf een risico inhouden voor de volksgezondheid en de diergezondheid. Ik zal ook aantonen dat deze risicobeoordeling gedurende de gehele levenscyclus van een dierlijk bijproduct moet worden gemaakt.

[12] Volgens de door het Landkreis Greiz aan de verwijzende rechter verstrekte informatie bestonden die productvreemde elementen uit muur- of stucresten, stukjes plastic en houtresten. Uit het antwoord van Toropet op de vragen van het Hof blijkt dat in sommige gevallen de productvreemde elementen behalve uit stucresten bestonden uit botzaagsel dat al vanaf het begin deel uitmaakte van het materiaal.

[13] De enige uitzondering die is vastgesteld betreft dierlijke bijproducten die zijn vermengd of verontreinigd met gevaarlijke afvalstoffen (zie arrest Kamstra Recycling, punt 50).

[14] Bijlage IV van verordening nr. 142/2011 is van toepassing op verwerkingsbedrijven die categorie 3-materiaal verwerken, waarvan de indeling in beginsel ongewijzigd blijft na verwijdering van productvreemde elementen als neusringen en oormerken. In dat geval rijst dus niet de vraag of het materiaal moet worden heringedeeld.

[15] Deze vraag is weliswaar aan de orde geweest tijdens de pleitzitting in de zaken die hebben geleid tot dat arrest, maar aangezien het in die zaken primair draaide om de wisselwerking tussen verordening nr. 1069/2009 en verordening nr. 1013/2006, heeft het Hof in punt 44 van het arrest Kamstra Recycling opgemerkt dat het „voor de uitlegging […] en derhalve voor de toepasselijkheid van verordening nr. 1069/2009 niet relevant is of het betrokken materiaal tot categorie 1, categorie 2 dan wel categorie 3 behoort".

1. Indeling van het materiaal in categorieën naargelang van het risico (artikelen 7-10 van verordening nr. 1069/2009)

49. Afdeling 4 van titel I, hoofdstuk 1, van verordening nr. 1069/2009, die de artikelen 7 tot en met 10 omvat, is gewijd aan de indeling van dierlijke bijproducten en afgeleide producten in categorieën.

50. Volgens artikel 7, lid 1, van die verordening, betreffende de indeling van dierlijke bijproducten, worden deze producten ingedeeld in bepaalde categorieën naargelang van het risico dat zij inhouden voor de volksgezondheid en de diergezondheid.

51. Die bepaling maakt dus duidelijk dat voor de indeling twee met elkaar verband houdende gegevens relevant zijn: de specifieke categorieën en het risiconiveau.

52. Dierlijke bijproducten die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1069/2009 vallen, worden ingedeeld in een van de drie categorieën bedoeld in de artikelen 8, 9 en 10 van deze verordening [16], die de lijsten bevatten van materiaal dat valt in categorie 1, categorie 2 respectievelijk categorie 3. Er geldt wat dit betreft geen enkele uitzondering: alle dierlijke bijproducten moeten hoe dan ook in een van die drie categorieën worden ingedeeld. [17]

53. Het risiconiveau is het enige criterium dat de drie categorieën van elkaar onderscheidt: waar categorie 3 materiaal wordt geacht weinig risico in te houden [18], gaat het bij categorie 1- en categorie 2-materiaal om materiaal met een hoog risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid, waarbij categorie 1-materiaal het hoogste risico inhoudt. [19] Op basis van een beoordeling van die risico's heeft de wetgever per categorie een gedetailleerde lijst opgesteld van het materiaal dat in die categorie valt.

54. Benadrukt dient te worden dat dit risiconiveau, dat bepalend is voor de indeling in categorie 1, 2 of 3, tevens het relevante criterium is voor het eindgebruik van de dierlijke producten. De artikelen 12, 13 en 14 van verordening nr. 1069/2009, gelezen in het licht van overweging 38 ervan, vermelden namelijk *voor elke categorie* materiaal welke *opties* er zijn voor het gebruik en de verwijdering van het materiaal, en welke regels er gelden om het daaraan verbonden risico tot een minimum te beperken.

[16] Deze indeling in categorieën is een van de verplichtingen die rusten op exploitanten die overeenkomstig artikel 21, lid 1, van verordening nr. 1069/2009 dierlijke bijproducten verzamelen en identificeren „onder voorwaarden ter voorkoming van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid".

[17] Zie ook punt 57, laatste zin, van deze conclusie.

[18] Zie in die zin arrest van 23 mei 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443, punt 50), waarin categorie 3-materiaal wordt aangemerkt als materiaal dat „minder gevaar" oplevert.

[19] Zie voetnoot 3 van deze conclusie. Ik voeg hieraan toe dat in de overwegingen 8 en 29 van verordening nr. 1069/2009 wordt gesproken van een indeling volgens het „risiconiveau" respectievelijk „risico".

55. De gebruiks- en verwijderingsopties die beschikbaar zijn voor een hogere risicocategorie, gelden weliswaar ook voor laag-risicomateriaal[20], maar voor dat gebruik en die verwijdering gelden verschillende en soms zelfs strengere voorschriften, afhankelijk van de categorie waarin het materiaal is ingedeeld[21].

56. Voor die indeling aan de hand van het risico wordt ook een rechtvaardiging gegeven in overweging 29 van verordening nr. 1069/2009, waarin staat te lezen dat dierlijke bijproducten die worden geacht een hoog risico in te houden, niet binnen de voederketen mogen worden gebruikt, terwijl het gebruik van laag-risicomateriaal onder voorwaarden moet worden toegestaan.

57. Ik stel in dit verband vast dat de lijsten van categorie 1- en categorie 3-materiaal een uitputtend karakter hebben.[22] Zij moeten dus strikt worden uitgelegd, in die zin dat zij uitsluitend het materiaal omvatten dat daarin uitdrukkelijk wordt vermeld, en dat dit materiaal, zoals gezegd, het bij de betrokken categorie horende risiconiveau moet inhouden. Dit uitputtende karakter kan worden afgeleid uit het bestaan van de in artikel 9, onder h), van verordening nr. 1069/2009 omschreven subcategorie, die binnen categorie 2 het materiaal omvat dat in categorie 1 noch in categorie 3 valt.

58. Niettemin kunnen in sommige gevallen gebreken als die welke verband houden met de aanwezigheid van schimmel, bedorven gedeelten of productvreemde elementen[23], het risiconiveau wijzigen van het materiaal dat daardoor is aangetast.[24] Indien dat het geval is, leidt een *wijziging van het risiconiveau* naar mijn mening tot *een wijziging van de indeling*.

59. In het kader van een geding als het hoofdgeding moet dus worden nagegaan of het feit dat materiaal dat oorspronkelijk is ingedeeld als categorie 3-materiaal in de zin van artikel 10, onder a) en f), van verordening nr. 1069/2009, productvreemde elementen bevat, zoals stucresten of zaagsel, dan wel beschimmeld of bedorven is, leidt tot een wijziging van het risiconiveau van dit materiaal.[25]

60. Wanneer dergelijk materiaal niet meer kan worden ingedeeld in categorie 3, waarin het oorspronkelijk is ingedeeld, omdat het een groter risico inhoudt en niet meer voldoet aan de eisen die gelden voor deze categorie, zal moeten worden gezocht naar een categorie die dat „verontreinigde" materiaal kan omvatten. Zoals ik in de volgende onderafdeling duidelijk maak, kan dat niet anders dan categorie 2 zijn, gelet op met name de in artikel 9, onder h), van verordening nr. 1069/2009 bedoelde subcategorie, die een restcategorie vormt.

[20] Zie in die zin de laatste zin van overweging 38 van verordening nr. 1069/2009. Dit betekent volgens mij a contrario dat de gebruiksmogelijkheden die specifiek zijn vastgesteld voor de categorie met het laagste risico, te weten categorie 3, zoals de mogelijkheden die vermeld staan in artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009, niet beschikbaar zijn voor de hogere risicocategorieën, te weten de categorieën 1 en 2.

[21] Zo kan zowel categorie 2-materiaal als categorie 3-materiaal worden verwerkt tot compost of worden omgezet in biogas, maar gelden in het geval van categorie 2-materiaal voor dit gebruik strengere voorschriften dan in het geval van categorie 3-materiaal: categorie 2-materiaal moet worden gesteriliseerd onder druk alvorens het aldus wordt verwerkt.

[22] Tevens dient te worden opgemerkt dat de lijsten van categorie 1-, categorie 2- en categorie 3-materiaal volgens artikel 7, lid 3, van verordening nr. 1069/2009 kunnen worden gewijzigd naar aanleiding van een risicobeoordeling in het licht van de wetenschappelijke vooruitgang.

[23] Ik benadruk dat het aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of de betrokken dierlijke bijproducten inderdaad zijn aangetast door de aanwezigheid van schimmel, bedorven gedeelten en productvreemde elementen als stucresten of zaagsel.

[24] Ik wijs erop dat de aanwezigheid van schimmel niet noodzakelijkerwijs resulteert in een wijziging van het risiconiveau. Zoals ik in punt 70 van deze conclusie zal uiteenzetten, is dat alleen het geval indien die schimmel leidt tot een „onaanvaardbaar" risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid.

[25] De aan het risiconiveau verbonden eisen kunnen binnen één categorie verschillen. Ik zal in onderafdeling 3 van dit deel ingaan op de wijze van beoordeling van het risico en op de eisen die gelden voor categorie 3-materiaal, en dan met name voor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde materiaal in de zin van artikel 10, onder a) en f), van verordening nr. 1069/2009.

2. Bestaan van een subcategorie waarin bepaald materiaal standaard moet worden ingedeeld [artikel 9, onder h), van verordening nr. 1069/2009]

61. Zoals ik in punt 57 van deze conclusie heb aangegeven, bevat artikel 9 van verordening nr. 1069/2009 – anders dan de artikelen 8 en 10 van deze verordening, die een gesloten lijst van categorie 1-materiaal respectievelijk categorie 3-materiaal bevatten – een niet-uitputtende lijst van categorie 2-materiaal, wat kan worden afgeleid uit de bepaling onder h). Deze subcategorie, die een restcategorie vormt, omvat overeenkomstig de bewoordingen ervan andere dierlijke bijproducten dan categorie 1-materiaal of categorie 3-materiaal.

62. Zoals uit de laatste zin van overweging 35 van verordening nr. 1069/2009 blijkt, moet deze standaardindeling bovendien uit voorzorg worden toegepast ten aanzien van „andere dierlijke bijproducten die niet onder een van de drie categorieën zijn vermeld". Gelet op deze bewoordingen moet artikel 9, onder h), van verordening nr. 1069/2009 ruim worden uitgelegd, in die zin dat onder deze bepaling alle dierlijke bijproducten vallen die niet uitdrukkelijk zijn ingedeeld. [26]

63. Het bestaan van die restcategorie toont volgens mij dus aan dat de wetgever heeft willen voorkomen dat er een „rechtsvacuüm" zou ontstaan als het gaat om de indeling van bepaalde dierlijke bijproducten. Dit betekent dat dierlijke bijproducten die oorspronkelijk zijn ingedeeld in categorie 3 en die geen categorie 1-materiaal bevatten, maar wegens hun risiconiveau niet of niet meer kunnen worden ingedeeld als categorie 3-materiaal, *standaard* automatisch moeten worden ingedeeld als categorie 2-materiaal in de zin van artikel 9, onder h), van verordening nr. 1069/2009.

64. Laatstgenoemde bepaling is derhalve van toepassing op dierlijke bijproducten van categorie 3 die zijn aangetast door schimmel of bederf of door de aanwezigheid van productvreemde elementen, en die, ook al bevatten zij geen categorie 1-materiaal, een te groot risico inhouden om te voldoen aan de eisen die gelden voor categorie 3-materiaal. [27]

65. Wat zijn dan de eisen die gelden voor categorie 3-materiaal als bedoeld in artikel 10, onder a) en f), van verordening nr. 1069/2009, waarvan de niet-naleving ertoe zou moeten leiden dat het materiaal standaard wordt ingedeeld in de lagere categorie 2?

[26] Zie in die zin het op 10 juni 2008 ingediende voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten [COM(2008) 345 final; hierna: „voorstel voor verordening nr. 1069/2009", punt 6, onder ii), van de toelichting].

[27] Ik wijs erop dat punt 64 van deze conclusie een nuancering aanbrengt op hetgeen ik heb opgemerkt in – met name de laatste zin van – punt 97 van mijn conclusie in de gevoegde zaken P. F. Kamstra Recycling e.a. (C-21/19–C-23/19, EU:C:2020:226), in die zin dat wanneer de aantasting van de betrokken dierlijke bijproducten tot gevolg heeft dat deze producten een groter risico inhouden, deze producten moeten worden ingedeeld in categorie 2 en soms zelfs in categorie 1. Anders dan de Commissie lijkt te bepleiten, betekent dit volgens mij echter nog niet dat elk mengsel van dierlijke bijproducten van categorie 3 met niet-gevaarlijke afvalstoffen automatisch moet worden ingedeeld in categorie 2. Er dient steeds te worden beoordeeld in hoeverre het mengsel met de niet-gevaarlijke afvalstof een risico inhoudt. Naar mijn mening staat verordening nr. 1069/2009 niet eraan in de weg dat bepaalde mengsels van, bijvoorbeeld, supermarktproducten die om andere dan gezondheidsredenen niet zijn verkocht en die dierlijke bijproducten van categorie 3 bevatten, zoals bakjes vlees, of yoghurt gemengd met fruit of groente, in categorie 3 ingedeeld blijven wanneer zij geen risico inhouden voor de volksgezondheid of de diergezondheid.

3. Relevant risiconiveau gelet op de in artikel 10, onder a) en f), vastgestelde gezondheidseisen

66. Artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 bevat een uitputtende lijst van materiaal dat in categorie 3 valt.[28] Uit deze lijst blijkt dat categorie 3-materiaal uitsluitend dierlijke bijproducten omvat die afkomstig zijn van gezonde dieren die na een keuring vóór het slachten geschikt zijn verklaard om te worden geslacht, of in elk geval dierlijke bijproducten die geen drager zijn van op mens of dier overdraagbare ziekten.[29] Alleen dat materiaal mag worden verwerkt tot diervoeding.[30]

67. Artikel 10, onder a), van verordening nr. 1069/2009 merkt als categorie 3-materiaal aan karkassen en delen van geslachte dieren die geschikt zijn voor menselijke consumptie, maar die om commerciële redenen niet bestemd zijn voor menselijke consumptie. Het relevante risiconiveau van dit materiaal ligt dus besloten in de eis dat het materiaal *geschikt is voor menselijke consumptie*.[31]

68. Artikel 10, onder f), van verordening nr. 1069/2009 heeft betrekking op dierlijke bijproducten die niet langer bestemd zijn voor menselijke consumptie om commerciële redenen of wegens gebreken die *geen risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid* inhouden.[32]

69. Verordening nr. 178/2002 bevat enkele aanwijzingen omtrent de wijze waarop moet worden bepaald of levensmiddelen „voor menselijke consumptie geschikt" zijn. Artikel 14, lid 5, van deze verordening bepaalt namelijk dat een levensmiddel dat ongeschikt is voor menselijke consumptie, „onaanvaardbaar" is voor menselijke consumptie als gevolg van verontreiniging door vreemd materiaal of anderszins, of door verrotting, kwaliteitsverlies of bederf.

70. Het adjectief „onaanvaardbaar" dat in artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 wordt gebruikt om het niveau van het risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid te kwalificeren van categorie 3-materiaal dat bestemd is om te worden gebruikt voor de vervaardiging van diervoeding, of van organische meststoffen of bodemverbeteraars maar dat is aangetast door ontbinding of bederf, moet in dezelfde zin worden opgevat.[33] Wanneer dat materiaal beschimmeld of bedorven is, waardoor het niet geschikt is voor menselijke consumptie en/of niet zonder enig risico is voor de volksgezondheid of de diergezondheid, moet dit dus ertoe leiden dat dergelijke dierlijke bijproducten die oorspronkelijk op grond van artikel 10, onder a)

[28] Zie punt 57 van deze conclusie.

[29] In de zestien subcategorieën van artikel 10, onder a) tot en met p), van verordening nr. 1069/2009 wordt met name gesproken van dieren „die voor menselijke consumptie geschikt zijn" en van producten of bijproducten die „geen symptomen van een [...] overdraagbare ziekte" vertonen of „geen risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid" inhouden.

[30] In afwijking hiervan staat artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1069/2009 toe dat categorie 2-materiaal wordt gebruikt voor vervoedering aan bepaalde dieren, onder voorwaarden ter beheersing van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid.

[31] In zoverre is het in punt 24 van deze conclusie aangehaalde argument van Toropet irrelevant. Volgens de definitie van „dierlijke bijproducten" in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1069/2009 zijn immers uiteindelijk alle dierlijke bijproducten niet bestemd voor menselijke consumptie. Daarentegen is het criterium „voor menselijke consumptie geschikt" relevant voor de indeling in categorie 3 van dierlijke bijproducten in de zin van artikel 10, onder a), van deze verordening.

[32] Het verschil met artikel 10, onder a), van verordening nr. 1069/2009 is dat die dierlijke bijproducten oorspronkelijk bestemd waren voor menselijke consumptie. Het gaat hierbij met name om oude levensmiddelen, dat wil zeggen om producten van dierlijke oorsprong die *geschikt zijn voor menselijke consumptie*, maar die uit de handel zijn gehaald omdat zij niet meer konden worden verkocht (bijvoorbeeld omdat zij bijna over de uiterste consumptiedatum heen waren, etiketterings- of verpakkingsgebreken vertoonden of er niet meer goed uitzagen).

[33] Ik wijs er in dit verband op dat er op grond van artikel 15, lid 1 onder k), van verordening nr. 1069/2009 uitvoeringsmaatregelen kunnen worden vastgesteld wat betreft het risiconiveau voor de volksgezondheid of de diergezondheid met betrekking tot bepaald materiaal, dat onaanvaardbaar wordt geacht in de zin van artikel 14, onder d), van deze verordening.

en f), van verordening nr. 1069/2009 in categorie 3 zijn ingedeeld, overeenkomstig artikel 9, onder h), van deze verordening worden heringedeeld in categorie 2, mits die producten geen categorie 1-materiaal bevatten.

71. Over het door de verwijzende rechter in het kader van zijn derde prejudiciële vraag aan de orde gestelde punt of het betrokken materiaal ondanks de aanwezigheid van productvreemde elementen die het „ongeschikt voor menselijke consumptie" – in de zin van artikel 9, onder d), van verordening nr. 1069/2009 – maken, toch in categorie 3 ingedeeld kan blijven, ofwel omdat die productvreemde elementen eenvoudig zijn te verwijderen, ofwel omdat dat materiaal kan worden gebruikt voor andere doeleinden dan vervoedering, in zoverre het kan worden verbrand of kan worden verwerkt tot biogas, wil ik de volgende opmerkingen maken.

72. Ten eerste ga ik er, zoals ik in punt 45 van deze conclusie heb opgemerkt, van uit dat de betrokken productvreemde elementen niet eenvoudig zijn te verwijderen.

73. Ten tweede merk ik – gelet op de door de verwijzende rechter verstrekte informatie – op dat artikel 9, onder d), van verordening nr. 1069/2009 noch door het Landkreis Greiz noch door Toropet lijkt te zijn ingeroepen voor deze rechter. Volgens mij is deze bepaling, die in de derde prejudiciële vraag uitdrukkelijk wordt genoemd, niettemin relevant.

74. Wanneer productvreemde elementen als stucresten of zaagsel dierlijke bijproducten van categorie 3, in casu materiaal als bedoeld in artikel 10, onder a) en f), van verordening nr. 1069/2009, zodanig hebben aangetast dat deze producten *niet langer geschikt zijn voor menselijke consumptie*, lijkt het namelijk ondenkbaar dat dit mengsel ingedeeld blijft in categorie 3, terwijl het dezelfde kenmerken heeft en evenveel risico inhoudt als het in artikel 9, onder d), van deze verordening bedoelde categorie 2-materiaal. Dat mengsel zou daarom moeten worden ingedeeld in die categorie 2, ofwel op grond van dat artikel 9, onder d), in het geval van dierlijke bijproducten van dierlijke oorsprong in de zin van die bepaling, ofwel op grond van de in artikel 9, onder h), opgenomen restbepaling, in het geval van andere dierlijke bijproducten.

75. Ik benadruk dat er geen reden is om materiaal waarvan het risiconiveau is gewijzigd en inmiddels overeenkomt met dat van de door verordening nr. 1069/2009 omschreven categorie 2, anders te behandelen dan materiaal dat vanaf het begin in deze categorie is ingedeeld.[34] Dezelfde logica geldt voor materiaal dat nadien door ontbinding of bederf wordt aangetast en dat oorspronkelijk overeenkomstig artikel 9, onder h), van die verordening in categorie 2 werd ingedeeld.

76. Ten derde kan de omstandigheid dat de exploitant voornemens is de oorspronkelijke bestemming van het materiaal te wijzigen door het te verwijderen of om te zetten in biogas in plaats van het te verwerken tot diervoeding, niet ertoe leiden dat materiaal dat wegens het risico dat het inhoudt voor de volksgezondheid en de diergezondheid in categorie 2 zou moeten worden ingedeeld, ingedeeld blijft in categorie 3.

[34] Indien het mogelijk was om materiaal dat uiteindelijk evenveel risico inhoudt, maar dat in verschillende fasen van de keten van dierlijke bijproducten wordt gecontroleerd, verschillend in te delen en daarmee te onderwerpen aan een gunstiger dan wel aan een strenger regime, zou dit bovendien de facto leiden tot een ongelijke behandeling van de marktdeelnemers in de sector dierlijke bijproducten.

77. Een andere uitlegging zou zowel in strijd zijn met de logica achter de indeling die de wetgever heeft vastgelegd in de artikelen 8 tot en met 10 van verordening nr. 1069/2009, waarvoor het risiconiveau het enige relevante criterium is, als met een van de in overweging 11 van deze verordening genoemde hoofddoelstellingen van deze verordening, namelijk de beheersing van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid.

78. De door mij voorgestane uitlegging vindt steun in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1069/2009.

4. Verplichting van de exploitanten om ervoor te zorgen dat de oorspronkelijke indeling te allen tijde gehandhaafd blijft (artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1069/2009)

79. Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1069/2009 legt duidelijk een verplichting op aan alle exploitanten [35] om ervoor te zorgen dat dierlijke bijproducten aan de voorschriften van deze richtlijn voldoen „in alle fasen van het verzamelen, het vervoer, de hantering, de behandeling, de transformatie, de verwerking, de opslag, het in de handel brengen, de verdeling, het gebruik en de verwijdering" ervan.

80. De indeling van een dierlijk bijproduct in een bepaalde categorie geldt in beginsel voor alle handelingen waaraan dit product wordt onderworpen, vanaf het verzamelen tot het gebruik of de verwijdering ervan. Zoals ik reeds heb opgemerkt in punt 99 van mijn conclusie in de gevoegde zaken P. F. Kamstra Recycling e.a. [36], voorziet verordening nr. 1069/2009 namelijk niet in een verschillende indeling naargelang van de handelingen die het betrokken materiaal ondergaat. De indeling wijzigt dus niet om de enkele reden dat de betrokken dierlijke bijproducten zich in de fase van het verzamelen of het vervoer bevinden of bestemd zijn om te worden verwijderd of nuttig te worden toegepast. De indeling is daarentegen niet onveranderlijk wanneer het risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid toeneemt doordat het materiaal op een bepaalde manier is aangetast.

81. Ik benadruk in dit verband in de eerste plaats dat, zoals ik in dat punt 99 reeds heb opgemerkt, het risico het enige relevante criterium vormt voor de indeling van dierlijke bijproducten. Deze vaststelling vindt steun in overweging 29 en artikel 7 van verordening nr. 1069/2009. [37]

82. Uit de context van artikel 4, lid 2, van deze verordening blijkt dus dat de exploitant, wat de indeling van het materiaal betreft, ervoor moet zorgen dat deze indeling vanaf het moment waarop de dierlijke bijproducten worden verzameld bij het slachthuis tot het moment waarop zij hun uiteindelijke bestemming krijgen, zoals hergebruik of verwijdering, wordt gehandhaafd. [38] Deze verplichting moet aldus worden opgevat dat de handhaving van de indeling in een bepaalde categorie ervan afhankelijk is of het bij die categorie horende risiconiveau wordt gehandhaafd.

[35] Volgens artikel 3, punt 11, van verordening nr. 1069/2009 vallen onder de definitie van een „exploitant" de „natuurlijke of rechtspersonen die de feitelijke controle hebben over een dierlijk bijproduct of een afgeleid product, waaronder vervoerders, handelaren en gebruikers".

[36] (C-21/19–C-23/19, EU:C:2020:226).

[37] Zie ook de punten 50 en 56 van deze conclusie.

[38] Dit betekent in beginsel dat wanneer een dierlijk bijproduct aan het begin van zijn levenscyclus is ingedeeld in categorie 3, dit product tot het einde van zijn levenscyclus in deze categorie ingedeeld moet blijven indien aan alle vereisten van verordening nr. 1069/2009, met name die betreffende het risico, is voldaan.

83. In de tweede plaats verzekert deze gevolgtrekking de nuttige werking van artikel 7, lid 1, en de artikelen 8 tot en met 10 van verordening nr. 1069/2009 – waarin dierlijke bijproducten worden ingedeeld in categorieën aan de hand van lijsten –, gelezen in het licht van het doel van deze verordening.

84. Zoals duidelijk blijkt uit de overwegingen 5 en 6 van verordening nr. 1069/2009, beoogt deze verordening immers een coherent en alomvattend kader van gezondheidsvoorschriften tot stand te brengen, die in verhouding staan tot de gezondheidsrisico's die dierlijke bijproducten met zich brengen wanneer zij door exploitanten worden gehanteerd tijdens de verschillende fasen van de keten. Hiermee wordt naar mijn mening benadrukt dat het risiconiveau in elke fase relevant is.

85. Bovendien dient te worden beklemtoond dat verordening nr. 1069/2009 de exploitanten een reeks verplichtingen oplegt die verband houden met de verplichting die is neergelegd in artikel 4, lid 2, van deze verordening. De exploitanten moeten namelijk onder meer ervoor zorgen dat de inrichtingen of bedrijven waarover zij de controle hebben, strikte algemene hygiënevoorschriften in acht nemen teneinde elk besmettingsrisico te voorkomen.[39] Ook moeten zowel de lidstaten als de exploitanten zelf in alle fasen van de keten toezien op de naleving van de verordening, door middel van officiële controles[40] respectievelijk door middel van eigen controles in hun inrichtingen[41].

86. Deze bepalingen van preventieve aard verklaren voor een groot deel waarom aantastingen als die waar het in het hoofdgeding om gaat, uitzonderlijk moeten zijn. En indien zich dan toch dergelijke aantastingen voordoen, dient artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1069/2009 een belangrijke rol te spelen en tot een herindeling te leiden. Want hoewel de wetgever niet uitdrukkelijk heeft bepaald dat aldus aangetaste dierlijke bijproducten moeten worden heringedeeld[42], rijst de vraag wat de ratio van die bepaling zou zijn indien daarmee geen rekening kon worden gehouden wanneer exploitanten te maken krijgen met dergelijke aantastingen die meebrengen dat de logica die ten grondslag ligt aan de door de wetgever ingevoerde indeling niet langer wordt geëerbiedigd.

87. In de derde plaats heeft de wetgever, terwijl een soortgelijke bepaling in verordening (EG) nr. 1774/2002[43], de voorloper van de huidige verordening, ontbrak, in zijn voorstel voor verordening nr. 1069/2009 meer de nadruk willen leggen op het feit dat de exploitanten primair verantwoordelijk zijn voor de naleving van de in deze verordening inzake levensmiddelen- en diervoederhygiëne vastgestelde voorschriften, en daarbij een meer op risico's gebaseerde aanpak voor ogen gehad.[44]

88. Een en ander betekent dat de oorspronkelijke indeling van materiaal in een bepaalde categorie steeds moet worden gecontroleerd en zo nodig moet worden aangepast aan het gezondheidsrisico dat het materiaal kan inhouden doordat het is aangetast door de aanwezigheid van productvreemde elementen of door ontbinding of bederf, dan wel door beide.

[39] Zo moeten de exploitanten ervoor zorgen dat de betrokken inrichtingen of bedrijven beschikken over adequate regelingen voor de schoonmaak en ontsmetting van hun containers en voertuigen, en dat zij hun installaties in goede staat houden [zie met name artikel 25, lid 1, onder a) en d), van verordening nr. 1069/2009].

[40] Zie artikel 4, lid 3, en artikel 45 van verordening nr. 1069/2009, alsmede artikel 32 van verordening nr. 142/2011.

[41] Zie artikel 28 van verordening nr. 1069/2009.

[42] Zie punt 47 van deze conclusie.

[43] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PB 2002, L 273, blz. 1).

[44] Zie het voorstel voor verordening nr. 1069/2009, punt 6, onder ii), van de toelichting.

89. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de door Toropet aangevoerde en door de verwijzende rechter overgenomen argumenten betreffende het eindgebruik van de dierlijke bijproducten als categorie 3-materiaal.

5. Irrelevantie van het gebruik van het materiaal voor de indeling [artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009]

90. Volgens de verwijzende rechter zou zowel voor materiaal dat is vermengd met productvreemde elementen als voor materiaal dat is aangetast door ontbinding of bederf, het argument kunnen worden aangevoerd dat de oorspronkelijke indeling in categorie 3 kan worden gehandhaafd gelet op de doeleinden waarvoor het materiaal uiteindelijk als categorie 3-materiaal wordt gebruikt (nuttige toepassing of verwijdering), waarbij het met name om andere doeleinden dan de vervaardiging van diervoeding gaat.[45] De in artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 geformuleerde restrictie dat er geen sprake mag zijn van bederf of ontbinding, zou dus uitsluitend gelden in het kader van het gebruik van het materiaal.

91. Ik geef toe dat er op het eerste gezicht wel iets voor deze uitlegging valt te zeggen. Toch ben ik met de Commissie van mening dat deze uitlegging in strijd zou zijn met zowel het doel als de opzet van verordening nr. 1069/2009.

92. Die in artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 geformuleerde restrictie betekent namelijk niet dat materiaal als dat waar het in het hoofdgeding om gaat, in categorie 3 ingedeeld moet blijven. De artikelen 12, 13 en 14 van deze verordening zeggen niets over de eisen waaraan materiaal moet voldoen om te worden ingedeeld in een bepaalde categorie[46], die uitsluitend zijn geformuleerd in de artikelen 8 tot en met 10 van deze verordening.

93. De inaanmerkingneming van het eindgebruik van het materiaal zou er bovendien op neerkomen dat een extra vereiste wordt toegevoegd voor de indeling van het materiaal, wat de wetgever niet heeft gedaan en ook niet heeft willen doen.[47] Het eindgebruik van een dierlijk bijproduct hangt af van de indeling van het product, en niet omgekeerd.

94. Met de aan artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 toegevoegde restrictie dat het categorie 3-materiaal niet mag zijn aangetast door ontbinding of bederf wanneer het is bestemd om te worden verwerkt en gebruikt voor met name de vervaardiging van diervoeding, wordt dus slechts in herinnering gebracht dat dat materiaal geen onaanvaardbaar risico mag inhouden voor de volksgezondheid of de diergezondheid.

95. Dit betekent dat artikel 14 van verordening nr. 1069/2009 niet op gespannen voet staat met de in deze conclusie uiteengezette logica die ten grondslag ligt aan de indeling die de wetgever heeft vastgelegd in de artikelen 7 tot en met 10 van deze verordening.

[45] Zie punt 29 van deze conclusie.

[46] Zoals ik in de punten 54 en 55 van deze conclusie in herinnering heb gebracht, vermelden de artikelen 12, 13 en 14 van verordening nr. 1069/2009 alleen voor welke doeleinden het in de artikelen 8, 9 en 10 van deze verordening bedoelde categorie 1-, categorie 2- en categorie 3-materiaal kan worden gebruikt, maar wordt daarbij nog steeds rekening gehouden met het risico dat de verschillende categorieën materiaal inhouden.

[47] Dit zou immers leiden tot tegenstrijdige situaties waarin beschimmeld materiaal of materiaal dat is vermengd met productvreemde elementen, zou moeten worden heringedeeld in categorie 2 omdat het is bestemd voor diervoeding, maar ingedeeld zou blijven in categorie 3 omdat het kan worden gebruikt voor andere doeleinden.

V. Conclusie

96. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van het Verwaltungsgericht Gera te beantwoorden als volgt:

„Artikel 7, lid 1, artikel 9, onder h), en artikel 10, onder a) en f), van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002, gelezen in het licht van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1069/2009, moeten aldus worden uitgelegd dat dierlijke bijproducten die oorspronkelijk zijn ingedeeld als categorie 3-materiaal in de zin van artikel 10, onder a) en f), van laatstgenoemde verordening, en die zijn aangetast door ontbinding of bederf, zoals schimmel of rotting, dan wel zijn vermengd met productvreemde elementen, zoals stucresten of zaagsel, waardoor zij niet meer geschikt zijn voor menselijke consumptie en/of niet zonder enig risico zijn voor de volksgezondheid of de diergezondheid, niet langer het aan die indeling verbonden risiconiveau inhouden en daarom moeten worden heringedeeld in een lagere categorie.”