Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKATEN
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 20 maj 2021 [1]

Mål C-836/19

Toropet Ltd
mot
Landkreis Greiz

(begäran om förhandsavgörande av Verwaltungsgericht Gera (Förvaltningsdomstolen i Gera, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Folkhälsa – Hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel – Förordning (EG) nr 1069/2009 – Artikel 7.1 – Indelning i kategorier med hänsyn till graden av risk för människors och djurs hälsa som de animaliska biprodukterna medför – Artikel 10 a och f – Kategori 3-material – Materialets nedbrytning, förstöring och blandning med främmande föremål – Skyldighet till omkategorisering som kategori 2-material – Artikel 9 h – Artikel 4.1 och 4.2 – Kontrollplikt för driftansvariga vid insamling till användning eller bortskaffande av animaliska biprodukter”

I. Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Gera (Förvaltningsdomstolen i Gera, Tyskland) avser tolkningen av förordning (EG) nr 1069/2009 [2] på området animaliska biprodukter, närmare bestämt vad gäller omkategorisering till en lägre kategori av animaliska biprodukter som inte uppfyller kraven för den kategori som de ursprungligen tillhört.

2. Denna begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan bolaget Toropet Ltd och Landkreis Greiz (regionen Greiz, Tyskland) avseende denna regions beslut att omkategorisera och därefter utesluta vissa animaliska biprodukter från kategori 3 till kategori 2 med motiveringen att de hade försämrats av mögel, röta och främmande föremål.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter) (EUT L 300, 2009, s. 1).

3. Av nedan angivna skäl anser jag att animaliska biprodukter som ursprungligen tillhört kategori 3, vilka inte längre motsvarar den grad av risk som hör till denna kategori till följd av nedbrytning eller förstöring, eller en blandning med främmande föremål, ska omkategoriseras till en lägre kategori. [3]

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 1069/2009

4. Skälen 11, 29 och 38 i förordning nr 1069/2009 har följande lydelse:

”(11) … Huvudmålen med bestämmelserna om animaliska biprodukter, dvs. bekämpning av risker för människors och djurs hälsa och skydd av säkerheten i livsmedels- och foderkedjan, bör fastställas tydligt. Genom bestämmelserna i den här förordningen bör dessa mål kunna uppnås.

…

(29) Animaliska biprodukter och därav framställda produkter bör klassificeras i tre kategorier som motsvarar den risk de utgör för människors och djurs hälsa på grundval av en riskbedömning. Animaliska biprodukter och därav framställda produkter som medför en hög risk bör endast användas för ändamål utanför foderkedjan, medan användning av dem för sådana ändamål som utgör en låg risk bör tillåtas under säkra förhållanden.

…

(38) Animaliska biprodukter bör endast användas om riskerna för människors och djurs hälsa minimeras under processen och i samband med att produkter som är framställda av animaliska biprodukter släpps ut på marknaden. Om denna möjlighet inte finns bör de animaliska biprodukterna bortskaffas under säkra förhållanden. … Överlag bör de möjligheter som finns tillgängliga för en högre riskkategori finnas tillgängliga också för de lägre riskkategorierna, om inte särskilda hänsyn gäller till följd av den risk som vissa animaliska biprodukter är förknippad med.”

5. I artikel 2.1 a i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Denna förordning ska tillämpas på

a) animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte får användas som livsmedel enligt gemenskapslagstiftningen, …”

[3] De lägre kategorierna är kategori 1 och 2, vilka omfattar så kallade högriskmaterial som måste uppfylla högre krav. Av beslutet om hänskjutande följer att de material som är aktuella i det nationella målet inte innehåller material i kategori 1, det vill säga dem som motsvarar de högsta riskerna, varför en omkategorisering till kategori 2 har gjorts.

6. I artikel 4, som har rubriken ”Utgångspunkten i tillverkningskedjan och skyldigheter”, föreskrivs i punkterna 1 och 2 följande:

”1. Driftansvariga ska, så snart de framställt animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning, identifiera produkterna och se till att de hanteras i enlighet med denna förordning (utgångspunkt).

2. De driftansvariga ska, i de företag som står under deras kontroll, se till att animaliska biprodukter eller därav framställda produkter under alla skeden av insamling, transport, hantering, behandling, omvandling, bearbetning, lagring, utsläppande på marknaden, distribution, användning och bortskaffande uppfyller de krav i denna förordning som är av relevans för verksamheten.”

7. I artikel 7 i denna förordning, som har rubriken ”Kategorisering av animaliska biprodukter och därav framställda produkter” föreskrivs i punkt 1 följande:

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

8. I artikel 9 i förordning nr 1069/2009, med rubriken ”Kategori 2-material” föreskrivs i led d och h följande:

”Kategori 2-material ska omfatta följande animaliska biprodukter:

…

d) Produkter av animaliskt ursprung som förklarats otjänliga som livsmedel eftersom de innehåller främmande föremål.

…

h) Animaliska biprodukter som inte är kategori 1-material eller kategori 3-material.”

9. I artikel 10 i denna förordning, som har rubriken ”Kategori 3-material” föreskrivs i led a och f följande:

”Kategori 3-material ska omfatta följande animaliska biprodukter:

a) Slaktkroppar och delar av djur som slaktats, eller kroppar eller delar av vilt som nedlagts, och som enligt gemenskapens lagstiftning är tjänliga som livsmedel, men som av kommersiella skäl trots detta inte är avsedda att användas som livsmedel.

…

f) Produkter av animaliskt ursprung eller livsmedel som innehåller produkter av animaliskt ursprung, som inte längre är avsedda för användning som livsmedel, antingen av kommersiella skäl eller på grund av tillverkningsproblem eller förpackningsdefekter eller andra defekter som inte innebär någon risk för människors eller djurs hälsa.

…”

10. Artikel 14 i nämnda förordning, som har rubriken ”Bortskaffande och användning av kategori 3-material” har följande lydelse:

”Kategori 3-material:

a) bortskaffas som avfall genom förbränning, med eller utan förbearbetning,

b) återvinnas eller bortskaffas genom samförbränning, med eller utan förbearbetning, om kategori 3-materialet utgörs av avfall,

c) bortskaffas i en godkänd deponi, efter bearbetning,

d) bearbetas, utom när det gäller kategori 3-material som har förändrats genom nedbrytning eller förstöring så att produkten utgör en oacceptabel risk för människors eller djurs hälsa …”

11. I artikel 15.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Genomförandeåtgärder för detta avsnitt får fastställas i fråga om följande:

…

k) Den grad av risk för människors eller djurs hälsa i anslutning till vissa material som ska anses oacceptabel enligt artikel 14 d.

…”

12. I artikel 25.1 e i förordning nr 1069/2009 föreskrivs följande:

”1. Driftansvariga ska se till att anläggningar som de har under sin kontroll och som bedriver de verksamheter som avses i artikel 24.1 a och h

…

e) erbjuder lämpliga möjligheter till rengöring och desinficering av behållare och fordon för att risken för kontaminering ska kunna undvikas.”

13. I artikel 28 i denna förordning, som har rubriken ”Egenkontroller”, föreskrivs följande:

”Driftansvariga ska i sina anläggningar inrätta, tillämpa och upprätthålla egenkontroller för att övervaka efterlevnaden av denna förordning. De ska se till att inga animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som misstänks eller påvisas inte följa denna förordning avsänds från deras anläggning, om syftet inte är att bortskaffa dem.”

2. Förordning (EU) nr 142/2011

14. I bilaga IV, kapitel 1, avsnitt 4, led 3 i förordning (EU) nr 142/2011 [4] föreskrivs följande:

”I bearbetningsanläggningar för kategori 3-material ska det finnas en installation för kontroll av förekomsten av främmande material, såsom förpackningsmaterial eller metallbitar, i de animaliska biprodukterna eller de därav framställda produkterna, om det bearbetas material som är avsett att användas som foder. Det främmande materialet ska avlägsnas före eller under bearbetningen.”

3. Förordning (EG) nr 178/2002

15. I förordning (EG) nr 178/2002 [5] föreskrivs i artikel 14.5 följande:

”När man fastställer om ett livsmedel är otjänligt som människoföda ska det tas hänsyn till om livsmedlet är olämpligt som människoföda i enlighet med dess avsedda användningsområde, eftersom det kan vara förorenat antingen genom främmande ämnen eller på annat sätt, eller genom förruttnelse, försämring eller nedbrytning.”

B. Tysk rätt

16. I Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (lagen om bortskaffande av animaliska biprodukter) av den 25 januari 2004 (BGB1. I, 2004, s. 82), i dess version av den 4 augusti 2016 (BGB1. I, 2016, s. 1996) (nedan kallad TierNebG), föreskrivs följande i 1 §, med rubriken ”Tillämpningsområde”:

”Syftet med denna lag är att genomföra [förordning nr 1069/2009], senast ändrad genom [rådets] förordning (EU) nr 1385/2013 [av den 17 december 2013] (EUT L 354, 2013, s. 86), och Europeiska gemenskapens eller unionens direkt tillämpliga rättsakter, som antagits med stöd av eller som genomförande av denna förordning.”

17. I 3 § TierNebG föreskrivs en skyldighet att bortskaffa vissa animaliska biprodukter medan 12 § i denna avser de behöriga myndigheternas kontroll av iakttagandet av de nationella bestämmelserna och av unionsrätten på det område som omfattas av förordning nr 1069/2009.

18. Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (delstaten Thüringens lag om tillämpning av den federala lagen om bortskaffande av animaliska biprodukter) av den 10 juni 2005 (Thür GVB1. 2005, s. 224) och Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (delstaten Thüringens förordning om interventionsområden antagen med stöd av den federala lagen om bortskaffande av animaliska biprodukter) av den 11 oktober 2005 (Thür GVB1. 2005, s. 355) om fastställande av

[4] Kommissionens förordning av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen (EUT L 54, 2011, s. 1).

[5] Europaparlamentets och rådets förordning av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 2002, s. 1).

bestämmelser om organismer med ansvar för bortskaffande av animaliska biprodukter i kategorierna 1 och 2 respektive om interventionsområden i vilka dessa organismer ska hämta, samla in, transportera, lagra, behandla, omvandla eller bortskaffa de ovannämnda biprodukterna. [6]

III. Det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

19. Bolaget Toropet bearbetar och säljer animaliska biprodukter bland annat till tillverkare av djurfoder, återvinnare av djurfett och biogasanläggningar. Det driver i Tyskland en anläggning som är godkänd med stöd av förordning nr 1069/2009 som hanteringsställe för kategori 3-material. Det är även registrerat som transportör av animaliska biprodukter.

20. Den 23 januari 2018 konstaterade Landkreis Greiz, vid en administrativ kontroll som gjordes på detta hanteringsställe, att det förekom mögel, röta och främmande föremål i 38 stora lådor (så kallade palox) vilka innehöll animaliska biprodukter i kategori 3. På grund av förekomsten av nämnda mögel, röta och främmande föremål, omkategoriserade Landkreis Greiz materialen i kategori 2 och förordnade att dessa 38 palox omedelbart skulle bortskaffas varvid verkställighet skedde samma dag. Kostnaderna för genomförandet, på 2 346,17 euro, ålades Toropet.

21. Detta föreläggande bekräftades genom beslut av den 25 januari 2018, i vilket Landkreis Greiz angav att de aktuella materialen, på grund av de fel som nämnda mögel, röta och främmande föremål utgjorde, inte längre kunde kategoriseras i kategori 3, utan endast i kategori 2. Varken Toropet eller dess handelspartner, som ansvarade för bearbetningen av dessa material, hade emellertid tillstånd att behandla material i kategori 2. Vidare hade de aktuella materialen, i avsaknad av ett separat kylrum, inte kunnat lagras på plats fram till dess att en förlikning skedde.

22. Den 9 oktober 2018 överklagade Toropet beslutet till Verwaltungsgericht Gera (Förvaltningsdomstolen i Gera) i syfte att erhålla ett fastställelsebeslut om ogiltigförklaring av förvaltningsbeslutet av den 25 januari 2018.

23. Toropet hävdade i överklagandet att Landkreis Greiz gjort en felaktig bedömning genom att ha omkategoriserat de aktuella materialen till kategori 2 utan att göra någon vetenskaplig granskning. Bolaget har anfört att det saknades grund för bedömningen att de aktuella materialen skulle vara skadade, ruttna eller mögliga. Toropet anser att det kriterium som veterinärerna och Landkreis Greiz har använt, nämligen ätbarhet, enligt vilket produkterna ska vara tjänliga som livsmedel, går utöver bestämmelserna i artikel 10 i förordning nr 1069/2009.

24. Toropet har påpekat att det följer av artikel 14 d i denna förordning att nedbrytning och förstöring inte kan motivera omkategorisering till en lägre kategori, eftersom en återvinning enligt artikel 14 b i nämnda förordning är möjlig och en bortskaffning inte alltid är nödvändig. Enligt detta bolag kunde de aktuella animaliska biprodukterna dessutom omfattas av artikel 10 f i samma förordning, eftersom denna bestämmelse endast utesluter produkter som innebär allvarliga risker som orsakas av djursjukdomar. Enligt Toropet medför kött som skadats av mögel eller röta emellertid inte någon sådan risk.

[6] Toropet har bestritt Landkreis Greiz behörighet att bortskaffa de material som är aktuella i det nationella målet. Det ska i detta hänseende understrykas att tolkningsfrågorna endast avser omkategoriseringen av de aktuella materialen och inte bortskaffandet av dem av denna myndighet, så som det föreskrivs i tysk rätt.

25. Bolaget har i synnerhet gjort gällande att eftersom kategori 3-material inte är avsedda som livsmedel,[7] är frågan om huruvida de aktuella materialen är lämpliga för människors förtäring irrelevant. Vad gäller förekomsten av främmande föremål i de aktuella materialen, utgör denna, under förutsättning att en enkel mekanisk separation är möjlig, inte ett skäl för en omkategorisering.

26. Den hänskjutande domstolen har påpekat att de aktuella animaliska biprodukterna i huvudsak avsåg material som ursprungligen tillhört kategori 3 med stöd av antingen artikel 10 a i förordning nr 1069/2009, som omfattar slaktkroppar och delar av djur som slaktats och som är *tjänliga som livsmedel*, men som trots detta inte är avsedda att användas som livsmedel, eller artikel 10 f i denna förordning som omfattar produkter av animaliskt ursprung eller livsmedel som innehåller produkter av animaliskt ursprung, som *inte är avsedda för användning som livsmedel*, antingen av kommersiella skäl eller av andra skäl, och som *inte innebär någon risk för människors eller djurs hälsa*. Animaliska biprodukter som omfattas av artikel 10 a omfattade löpmage och öron. Produkter som omfattas av artikel 10 f avsåg, i synnerhet, hackad korv och oxnerv.

27. Den hänskjutande domstolen har konstaterat att nedbrytning och förstöring av kategori 3-material i princip gör dessa otjänliga som livsmedel och medför en risk för människors och djurs hälsa. Den undrar följaktligen huruvida sådana förändringar ska leda till en omkategorisering av materialen till en annan kategori.

28. Den hänskjutande domstolen har påpekat att huvudsyftet med förordning nr 1069/2009, såsom det framgår av skäl 11 och artikel 1 i denna, är bekämpning av risker för människors och djurs hälsa och skydd av säkerheten i livsmedels- och foderkedjan. I artikel 14 d i samma förordning understryks för övrigt att nedbrytning och förstöring medför risker för människors eller djurs hälsa.

29. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att denna artikel 14 d i förordning nr 1069/2009 skulle kunna utgöra hinder för en senare ändring av den ursprungliga kategoriseringen till följd av en nedbrytning eller en förstöring av de berörda materialen. Enligt den hänskjutande domstolen skulle det av denna bestämmelse kunna anses följa att nedbrytning och förstöring i princip inte påverkar *kategoriseringen* utan endast *användningen* av kategori 3-materialen. Den anser att även om en användning av dessa material till tillverkning av djurfoder är utesluten enligt artikel 14 d i samma förordning, så förefaller det däremot möjligt att använda dessa material i andra syften, exempelvis via återvinning genom samförbränning, i enlighet med artikel 14 b i nämnda förordning.

30. Den hänskjutande domstolen har även önskat få klarhet i tolkningen av artikel 9 d i förordning nr 1069/2009. Enligt denna bestämmelse ska nämligen de material som förklarats otjänliga som livsmedel på grund av förekomsten av främmande föremål kategoriseras i kategori 2. Av bilaga IV, kapitel I, avsnitt 4, led 3 i förordning nr 142/2011 följer emellertid att förekomsten av främmande föremål inte räcker för att medföra en kategorisering i kategori 2, i den mån det är möjligt att avlägsna dessa genom de installationer som gör det möjligt att upptäcka den, enligt bestämmelserna om anläggningar för bearbetning av kategori 3-material. Vidare undrar den hänskjutande domstolen om förebyggande av risken för förekomst av främmande föremål är relevant när kategori 3-material inte är avsedda att omvandlas till djurfoder, utan att brännas eller användas för tillverkning av biogas.

[7] Toropet har i detta hänseende hänvisat till de kategori 3-material som anges i artikel 10 h i förordning nr 1069/2009, (däribland blod, efterbörder, ull och fjädrar) och i artikel 10 p i samma förordning (däribland matavfall), som enligt detta bolag skulle kunna medföra en hälsorisk och ändå fortsatt kategoriseras i kategori 3.

31. Verwaltungsgericht Gera (Förvaltningsdomstolen i Gera) har således beslutat att förklara målet vilande och till domstolen ställa följande tolkningsfrågor:

”1) Ska artikel 10 a i [förordning nr 1069/2009] tolkas på så sätt att den ursprungliga kategoriseringen som kategori 3-material upphör att gälla om det aktuella materialet inte längre är tjänligt som livsmedel på grund av nedbrytning eller förstöring?

2) Ska artikel 10 f i [förordning nr 1069/2009] tolkas på så sätt att den ursprungliga kategoriseringen som kategori 3-material för produkter av animaliskt ursprung eller livsmedel som innehåller produkter av animaliskt ursprung, upphör att gälla om senare nedbrytnings- och förstöringsprocesser medför att det berörda materialet innebär en risk för människors eller djurs hälsa?

3) Ska bestämmelsen i artikel 9 d i [förordning nr 1069/2009] tolkas restriktivt på så sätt att material som blandats med främmande föremål såsom sågspån endast ska klassificeras som kategori 2-material om det är fråga om material som ska bearbetas och är avsett att användas som foder?”

32. Begäran om förhandsavgörande av den 14 november 2019 inkom till domstolens kansli den 18 november 2019.

33. Landkreis Greiz och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. De har, liksom Toropet, även svarat skriftligen på frågor som domstolen ställde den 2 december 2020.

IV. Rättslig bedömning

34. Den hänskjutande domstolen vill genom sina tre tolkningsfrågor, som ska behandlas tillsammans, få klarhet i huruvida material som ursprungligen kategoriserats som kategori 3-material, i den mening som avses i artikel 10 a och f i förordning nr 1069/2009, förlorar sin fördel med denna kategorisering till följd av nedbrytning och förstöring (den första och den andra tolkningsfrågan) eller en blandning med främmande föremål (den tredje tolkningsfrågan) varför den ska kategoriseras i en lägre kategori.

35. Det ska påpekas att den ursprungliga kategoriseringen, det vill säga vid insamlingen de animaliska biprodukter som är aktuella i det nationella målet, i kategori 3 har inte ifrågasatts. Däremot uppkommer frågan om huruvida det föreligger en skyldighet att omkategorisera sådana animaliska biprodukter som *senare i deras livscykel*, har brister såsom mögel, röta eller främmande föremål. [8]

36. Medan Toropet anser att de animaliska biprodukter som omfattas av artikel 10 a och f i förordning nr 1069/2009 och som har sådana brister även fortsatt ska omfattas av kategori 3, är Landkreiz Greiz och kommissionen tvärtom av uppfattningen att en omkategorisering av dessa animaliska biprodukter till kategori 2 är obligatorisk.

[8] Det ska i kompletterade syfte påpekas att bortsett från de förändringar som är aktuella i det nationella målet har den hänskjutande domstolen angett att en del av de kategori 3-material som kontrollerats innehöll kategori 2-material, i den mening som avses i artikel 9 a i förordning nr 1069/2009. Denna typ av blandning (kategori 2- och kategori 3-material) omfattas uttryckligen av det system som hör till den striktaste kategorin, nämligen kategori 2 med stöd av artikel 9 g i denna förordning.

37. Nedan i detta förslag till avgörande kommer jag inledningsvis att göra några anmärkningar beträffande det specifika fallet där animaliska biprodukter blandats med främmande föremål (avsnitt A). Därefter kommer jag att förklara varför det, enligt min uppfattning, föreligger en skyldighet att omkategorisera sådana material som dem som är aktuella i det nationella målet till kategori 2 när de inte längre motsvarar den risknivå som hör samman med deras ursprungliga kategorisering (avsnitt B) på grundval av en analys av följande bestämmelser i förordning nr 1069/2009: Artiklarna 7–10 sammantaget, artikel 9 h, artikel 10 a och f, artikel 4.2 och artikel 14 d.

A. Inledande anmärkningar: Tillämpning av förordning nr 1069/2009 på blandningar av animaliska biprodukter och främmande föremål

38. Jag anser att det inledningsvis bör erinras om den nyligen meddelade domen i målen P. F. Kamstra Recycling m.fl.[9] innan några slutsatser dras beträffande främmande föremål och deras verkan på kategoriseringen av de animaliska biprodukter som de är blandade med.

39. Det ska erinras om att de mål som ledde till den domen gällde blandningar av animaliska biprodukter i kategori, 3 i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 1069/2009, med icke-farligt avfall, i den mening som avses i förordning nr 1013/2006.[10] Frågan avsåg huruvida transport av dessa blandningar omfattades av förordning nr 1069/2009 eller av förordning nr 1013/2006.

40. Domstolen fann, efter en analys av förarbetena till förordning nr 1069/2009, att syftet med denna förordning, och med systematiken i dessa bestämmelser, var att dessa blandningar och följaktligen transport av dessa skulle omfattas av denna förordnings tillämpningsområde.[11]

41. Det ska understrykas att domstolen fann att förordning nr 1069/2009 omfattar blandningar av animaliska biprodukter med icke-farligt avfall, men att den inte uttalade sig avseende vilka typer av *icke-farligt* avfall som tilläts blandas med animaliska biprodukter eller om vilken kategori av material de berörda blandningarna kunde tillhöra.

42. Det är i förevarande mål ostridigt att den aktuella blandningen innehåller främmande föremål som, mot bakgrund av deras art,[12] ansågs vara icke-farligt avfall, i den mening som avses i förordning nr 1013/2006.

43. Således är i princip,[13] mot bakgrund av domen i målen Kamstra Recycling, förordning nr 1069/2009 tillämplig på denna blandning.

44. Jag vill emellertid uppmärksamma två saker.

9 Dom av den 3 september 2020 (C-21/19–C-23/19, EU:C:2020:636) (nedan kallad domen i målen Kamstra Recycling).

10 Europaparlamentets och rådet förordning av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, 2006, s. 1).

11 Se domen i målen Kamstra Recycling, punkterna 52, 53 och 55.

12 Enligt de uppgifter som Landkreis Greiz har lämnat till den hänskjutande domstolen utgör dessa främmande föremål rester och gips och väggar, malda plastdelar och träavfall. Av Toropets svar på domstolens frågor följer att vissa av de främmande föremålen, förutom gipsrester, bestod av spån av djurben som redan från början ingick i materialet.

13 Det enda identifierade undantaget rör animaliska biprodukter som blandats med eller kontaminerats av farligt avfall (se domen i målen Kamstra Recycling, punkt 50).

45. För det första bör utgångspunkten vara att det icke-farliga avfallet i det nationella målet, särskilt gipsbitarna, inte är främmande föremål som lätt går att särskilja, såsom förpackningsmaterial eller metallbitar i den mening som avses i bilaga IV, kapitel 1, avsnitt 4, led 3 i förordning nr 142/2011. [14]

46. För det andra vill jag understryka att, även om varje blandning av animaliska biprodukter i kategori 3 med icke-farligt avfall omfattas av förordning nr 1069/2009, kvarstår frågan om huruvida en sådan blandning, åtminstone i vissa fall, mot bakgrund av bestämmelserna i denna förordning måste omkategoriseras till en lägre kategori. Denna fråga, vilken inte behandlades i domen i målen Kamstra Recycling, [15] utgör kärnan i förevarande mål

B. Skyldighet att omkategorisera kategori 3-material som ”kontaminerats” av mögel, röta eller främmande föremål till en lägre kategori

47. Det ska inledningsvis påpekas att det inte i förordning nr 1069/2009 finns någon uttrycklig bestämmelse som gäller ”omkategorisering” till en lägre kategori av materiel som ursprungligen tillhört kategori 3.

48. Som jag kommer att visa nedan i detta förslag till avgörande följer den omkategoriseringsplikt som jag föreslår den inneboende logiken i kategoriseringen kategori 3-material, vilken är beroende av den risk för människors och djurs hälsa som följer av främmande föremål och förändring av de aktuella animaliska biprodukterna genom mögel och röta. Jag kommer även att visa att denna bedömning av risken är tillämplig på varje tillfälle i en animalisk biprodukts liv.

1. Kategorisering av materialen med hänsyn till graden av risk (artiklarna 7–10 i förordning nr 1069/2009)

49. Avsnitt 4 ingår i kapitel I i avdelning I i förordning nr 1069/2009. Avsnittet omfattar artiklarna 7–10 och avser kategorisering av animaliska biprodukter och därav framställda produkter.

50. Enligt artikel 7.1 i denna förordning som reglerar kategorisering av animaliska biprodukter, ska dessa indelas i särskilda kategorier med hänsyn till graden av risk för människors och djurs hälsa.

51. I denna bestämmelse fastställs således två relevanta uppgifter som är knutna till varandra för kategoriseringen, de särskilda kategorierna och graden av risk.

[14] Bilaga IV till förordning nr 142/2011 är tillämplig på fabriker för förädling av kategori 3-material, vars kategorisering i princip förblir oförändrad efter det att främmande föremål har tagits bort, såsom näsringar och öronmärkningar. I detta fall uppkommer således inte frågan om omkategoriseringsplikt.

[15] Visserligen debatterades denna fråga vid förhandlingen i det mål som ledde till denna dom, men eftersom huvudfrågan gällde samverkan mellan förordning nr 1069/2009 och förordning nr 1013/2006, angav domstolen emellertid i punkt 44 i domen i målen Kamstra Recycling, att det ”vid tolkningen av … och, följaktligen, för tillämpligheten av förordning nr 1069/2009, saknar betydelse om det berörda materialet tillhör kategori 1, kategori 2 eller kategori 3”.

52. När det gäller kategoriseringen ska animaliska biprodukter som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1069/2009 kategoriseras i en av de tre kategorier som föreskrivs i artiklarna 8, 9 och 10 i denna förordning [16] vilka omfattar materialförteckningarna i kategori 1, 2 respektive 3. Det finns inga undantag från denna kategorisering, då de animaliska biprodukterna nödvändigtvis måste ingå i en av dessa tre kategorier. [17]

53. Beträffande graden av risk, utgör denna det enda kriterium som särskiljer de tre kategorierna i den meningen att kategori 3-materialen bedöms vara material med låg risk, [18] medan material i kategori 1 och 2 är material med hög risk för människors och djurs hälsa, varvid materialen i kategori 1 innebär den högsta risken. [19] Det var på grundval av en bedömning av dessa risker som lagstiftaren fastställde en detaljerad förteckning över material inom varje kategori.

54. Det ska understrykas att denna grad av risk, som placeringen i kategori 1, 2 eller 3 är beroende av, även utgör det relevanta kriteriet för slutanvändningen av de animaliska biprodukterna. I förordningen har nämligen i artiklarna 12, 13 och 14, jämförda med dess skäl 38, införts förteckningar över *möjliga* användningar och bortskaffningar *för varje kategori* av material samt de bestämmelser som är tillämpliga på var och en av dessa för att minimera denna risk.

55. Visserligen sträcker sig de möjligheter till användning och bortskaffning som är tillämpliga på en kategori med hög risk även till material med låg risk. [20] Dessa användningar och bortskaffningar uppfyller emellertid olika bestämmelser och ibland även strängare sådana beroende på i vilken kategori materialen placeras. [21]

56. Denna kategorisering utifrån risk motiveras även i skäl 29 i förordning nr 1069/2009, enligt vilket animaliska biprodukter som medför en hög risk endast bör användas för ändamål utanför foderkedjan, medan användning av dem för sådana ändamål som utgör en låg risk bör tillåtas under säkra förhållanden.

57. Det kan i detta hänseende konstateras att förteckningarna över kategori 1- och kategori 3-material har en uttömmande karaktär. [22] Följaktligen ska de tolkas strikt, i den meningen att de, för det första, endast innehåller de material som de uttryckligen anger och att dessa material, för det andra, som jag har angett ovan, ska vara förenade med den grad av risk som hör till den berörda kategorin. Denna uttömmande karaktär framgår av förekomsten av den underkategori som avses i artikel 9 h i förordning nr 1069/2009, vilken, inom kategori 2, avser material som varken omfattas av kategori 1 eller av kategori 3.

16 Denna kategorisering ingår bland de skyldigheter som åligger de driftansvariga som ska samla in och identifiera animaliska biprodukter ”under sådana förutsättningar att risker för människors och djurs hälsa undviks”, i enlighet med artikel 21.1 i förordning nr 1069/2009.

17 Se även punkt 57 sista meningen i detta förslag till avgörande.

18 Se, för ett liknande resonemang, se dom av den 23 maj 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443, punkt 50), som anger att kategori 3-material är ”mindre farliga”.

19 Se fotnot 3 till detta förslag till avgörande. Det ska tilläggas att skälen 8 och 29 i förordning 1069/2009 nämner en kategorisering beroende på ”graden av risk”.

20 Se, för ett liknande resonemang, den sista meningen i skäl 38 i förordning nr 1069/2009. Detta innebär, *e contrario*, enligt min uppfattning att de användningar som är särskilt avsedda för kategorin med låg risk, den vill säga kategori 3, såsom den som skrivits in i artikel 14 d i förordning nr 1069/2009, inte kan vara tillämpliga på kategorier med hög risk, det vill säga kategorierna 1 och 2.

21 Se, exempelvis, omvandlingen av animaliska biprodukter till kompost eller till biogas som är en möjlig användning både för kategori 2- och kategori 3-material. Bestämmelserna om denna användning i kategori 2 är emellertid strängare än i kategori 3 i det avseendet att materialen ska trycksteriliseras innan de bearbetas inom ramen för denna användning.

22 Det ska även preciseras att artikel 7.3 i förordning nr 1069/2009 föreskriver att förteckningarna över kategori 1-, kategori 2- och kategori 3-material får ändras för att beakta vetenskapliga framsteg när det gäller riskbedömningen.

58. Det finns emellertid fall där sådana brister som dem som är knutna till förekomsten av mögel, röta eller främmande föremål [23] kan ändra graden av risk avseende de material som de har förändrat. [24] Om detta är fallet medför en *ändring av graden av risk* enligt min uppfattning *en ändring av kategorisering*.

59. I ett mål som det vid den nationella domstolen aktuella, ska det således fastställas huruvida främmande föremål, såsom gips eller sågspån, liksom mögel och röta, kan ändra den grad av risk som de material som ursprungligen kategoriserats som kategori 3-material, i den mening som avses i artikel 10 a och f i förordning nr 1069/2009, [25] medför.

60. Om sådana material inte längre kan kategoriseras i kategori 3, i vilken de ursprungligen kategoriserades på grund av att de medför en högre risk. och de krav som ska iakttas för denna kategori inte är uppfyllda i detta fall, så krävs det en kategori som kan omfatta dessa ”kontaminerade” material. Som jag förklarar i följande underavsnitt är denna kategori ingen annan än kategori 2 som i huvudsak följer av den rest-underkategori som avses i artikel 9 h i förordning nr 1069/2009.

2. Förekomsten av en rest-underkategori (artikel 9 h) i förordning nr 1069/2009)

61. Som jag anger i punkt 57 i detta förslag till avgörande föreskriver, i motsats till artiklarna 8 och 10 i förordning nr 1069/2009, som anger en fullständig förteckning över kategori 1- respektive kategori 3-materialen, artikel 9 i denna förordning en icke-uttömmande förteckning över kategori 2-material, med stöd av led h i denna artikel. Denna rest-underkategori omfattar, enligt dess lydelse, animaliska biprodukter som inte är kategori 1-material eller kategori 3-material.

62. Vidare ska denna automatiska kategorisering av försiktighetsskäl, liksom framgår av den sista meningen i skäl 35 i förordning nr 1069/2009, göras för ”alla andra animaliska biprodukter som inte förtecknas i en av de tre kategorierna”. Artikel 9 h i denna förordning ska, mot bakgrund av detta uttryck, tolkas brett, så att det omfattar varje animalisk biprodukt som inte har kategoriserats specifikt. [26]

63. Således visar förekomsten av denna rest-underkategori, enligt min uppfattning, på lagstiftarens avsikt att säkerställa att ingen animalisk biprodukt faller inom någon ”lucka i lagen” beträffande dess kategorisering, så att material som ursprungligen placerats i kategori 3, som inte innehåller kategori 1-material, men som inte kan, eller inte längre kan, kategoriseras som kategori 3-material på grund av den grad av risk som de medför *automatiskt* kategoriseras som kategori 2-material, i den mening som avses i artikel 9 h i förordning nr 1069/2009.

[23] Det ska påpekas att det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida de berörda animaliska biprodukterna har påverkats av förekomsten av mögel, röta eller främmande föremål såsom bitar av gips eller sågspån.

[24] Det ska understrykas att förekomsten av mögel inte nödvändigtvis leder till en sådan ändring. Det krävs att detta mögel medför en ”oacceptabel” risk för människors och djurs hälsa såsom jag förklarar nedan i punkt 70 i detta förslag till avgörande.

[25] De krav som hör till en grad av risk kan skilja sig åt inom en och samma kategori. Jag kommer att i underavsnitt 3 i detta förslag till avgörande att beröra metoden för bedömning av risken och de krav som hör till kategori 3-material, bland annat dem som avses i artikel 10 a och f i förordning nr 1069/2009, vilka är föremål för tvisten i det nationella målet.

[26] Se, för ett liknande resonemang, förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel, framlagt den 10 juni 2008 (KOM(2008) 345 slutlig) (nedan kallat förslaget till förordning nr 1069/2009), punkt 6 ii) i motiveringen.

64. Denna sistnämnda bestämmelse ska således tillämpas på animaliska biprodukter i kategori 3, som förändrats av mögel, röta eller främmande föremål och som, även om de inte innehåller något kategori 1-material medför en alltför hög grad av risk för att motsvarar kategori 3-material. [27]

65. Vilka krav gäller då för de kategori 3-material som avses i artikel 10 a och f i förordning nr 1069/2009 vars icke-uppfyllande skulle leda till en automatisk omkategorisering till kategori 2?

3. Relevant grad av risk beträffande de hälsokrav som föreskrivs i artikel 10 a och f i förordning nr 1069/2009

66. Artikel 10 i förordning nr 1069/2009 föreskriver en uttömmande förteckning över kategori 3-material. [28] Av denna förteckning följer att materialen i denna kategori endast omfattar animaliska biprodukter som kommer från friska djur som har genomgått en besiktning före slakt där de befunnits vara lämpade för slakt eller, åtminstone, animaliska biprodukter som inte bär på någon sjukdom som kan spridas till människor eller djur. [29] Endast dessa material får bearbetas för tillverkning av djurfoder. [30]

67. I artikel 10 a i denna förordning föreskrivs att denna kategori omfattar slaktkroppar och delar av djur som slaktats och som enligt gemenskapens lagstiftning är tjänliga som livsmedel, men som av kommersiella skäl trots detta inte är avsedda att användas som livsmedel. Den relevanta graden av risk för dessa material utgörs således av kravet på att vara *tjänligt som livsmedel*. [31]

68. Artikel 10 f i denna förordning rör produkter av animaliskt ursprung som inte längre är avsedda för användning som livsmedel, antingen av kommersiella skäl eller på grund av defekter som *inte innebär någon risk för människors eller djurs hälsa*. [32]

69. Förordning nr 178/2002 ger ett antal indicier för fastställandet av huruvida produkten är ”tjänlig som livsmedel”. I dess artikel 14.5 i denna föreskrivs nämligen att livsmedlet är ”olämpligt” som människoföda i enlighet med dess avsedda användningsområde, eftersom det kan vara förorenat antingen genom främmande ämnen eller på annat sätt, eller genom förruttnelse, försämring eller nedbrytning.

[27] På denna punkt anser jag det lämpligt att ange att punkt 64 i förevarande förslag till avgörande nyanserar de överväganden som nämns i punkt 97, bland annat i den sista meningen, i mitt förslag till avgörande i de förenade målen P. F. Kamstra Recycling m.fl. (C-21/19–C-23/19, EU:C:2020:226), i den meningen att när en förändring av de berörda biprodukterna höjer deras grad av risk, ska kategori 2, eller kategori 1 vara tillämplig. Enligt min uppfattning och i motsats till vad kommissionen förefaller förespråka, innebär detta emellertid inte att varje blandning av animaliska biprodukter i kategori 3 med icke-farligt avfall automatiskt ska placeras i kategori 2. Det ska alltid göras en analys av den grad av risk som blandningen med det icke-farliga avfaller medför. Förordning nr 1069/2009 förefaller inte hindra att vissa blandningar som, exempelvis, härrör från icke-sålda stormarknads-produkter av andra skäl än hälsoskäl inbegripet animaliska biprodukter i kategori 3 såsom köttlådor eller yoghurtar blandade med frukt eller grönsaker kan förbli i kategori 3, såvida de inte medför en risk för människors och djurs hälsa.

[28] Se punkt 57 i detta förslag till avgörande.

[29] De 16 underkategorierna i artikel 10 a–p i förordning nr 1069/2009 anger bland annat djur som är ”tjänliga som livsmedel”, produkter eller biprodukter som ”ej visat några tecken på sjukdom som kan överföras” eller ”innebär någon risk för människors eller djurs hälsa”.

[30] I artikel 18.1 i förordning nr 1069/2009 föreskrivs, som ett undantag, en användning av kategori 2-material för utfordring av vissa djur, under sådana villkor att kontrollen av risker för människors och djurs hälsa säkerställs.

[31] Toropets ovan i punkt 24 nämnda argument är i detta hänseende irrelevant. Enligt definitionen av animaliska biprodukter i artikel 3.1 i förordning nr 1069/2009 är inga animaliska biprodukter avsedda som livsmedel. Däremot är kriteriet ”tjänligt som livsmedel” relevant för placeringen av animaliska biprodukter i kategori 3 och omfattas av artikel 10 a i denna förordning.

[32] Till skillnad från vad som föreskrivs i artikel 10 a i förordning nr 1069/2009, var dessa produkter ursprungligen avsedda som livsmedel. Det rör sig bland annat om tidigare livsmedel, det vill säga produkter av animaliskt ursprung som är *tjänliga som livsmedel* men av vilka distributionen stoppats eftersom det inte fanns någon marknad för avsättning av dessa (exempelvis, på grund av en sista förbrukningsdag som ansågs för nära i tiden, en bristande märkning eller förpackning, eller en bristfälligt utförande).

70. Adjektivet ”oacceptabel”, som används i artikel 14 d i förordning nr 1069/2009 för att klassificera graden av risk för människors och djurs hälsa av kategori 3-material avsedda för tillverkning av djurfoder eller organiska gödningsmedel eller jordförbättringsmedel och som förändrats genom nedbrytning eller förstöring, ska förstås på samma sätt.[33] En förändring av dessa material genom mögel eller röta, så att dessa material inte är tjänliga som livsmedel och/eller inte är utan risk för människors eller djurs hälsa, ska således leda till att sådana animaliska biprodukter som ursprungligen placerats i kategori 3 med stöd av artikel 10 a och f i förordning nr 1069/2009, ska omkategoriseras till kategori 2, i den mening som avses i artikel 9 h i denna förordning, under förutsättning att de berörda materialen inte innehåller något kategori 1-material.

71. Vad gäller frågan, som den hänskjutande domstolen tog upp inom ramen för sin tredje tolkningsfråga, om huruvida de berörda materialen, trots förekomsten av främmande föremål som gjorde materialen ”otjänliga som livsmedel”, i den mening som avses i artikel 9 d i förordning nr 1069/2009, ändå kunde förbli i kategori 3, antingen på grund av att dessa främmande föremål enkelt kan bortskaffas eller för att dessa material kan användas i andra syften än djurfoder, genom förbränning eller omvandling till biogas, vill jag göra följande anmärkningar.

72. För det första grundar jag, som jag har angett i punkt 45 i detta förslag till avgörande, min bedömning på premissen att de aktuella främmande föremålen inte kunde bortskaffas på ett enkelt sätt.

73. För det andra kan det, mot bakgrund av de upplysningar som den hänskjutande domstolen har lämnat, konstateras att artikel 9 d i förordning nr 1069/2009, vid den domstolen, varken förefaller ha åberopats av Landkreiz Greiz eller av Toropet. Denna bestämmelse, som uttryckligen anges i den tredje tolkningsfrågan, förefaller emellertid vara relevant.

74. Om sådana främmande föremål som gipsbitar eller sågspån skulle förändra animala biprodukter i kategori 3, i förevarande fall material som omfattas av artikel 10 a och f i förordning nr 1069/2009, till den grad att de blir *otjänliga som livsmedel*, så förefaller det nämligen oföreställbart att denna blandning förblir i kategori 3, trots att den uppvisar samma karaktärsdrag och samma grad av risk som de material i kategori 2 som avses i artikel 9 d i denna förordning. De ska följaktligen kategoriseras i denna kategori 2, antingen med stöd av denna artikel 9 d, när det gäller animaliska biprodukter, i den mening som avses i denna bestämmelse, eller den rest-bestämmelse som avses i artikel 9 h i nämnda förordning, när det gäller andra animaliska biprodukter.

75. Jag vill understryka att det saknas skäl att göra en åtskillnad mellan, å ena sidan, material vars grad av risk har ändrats och nu motsvarar riskgraden för kategori 2 enligt definitionen i förordning nr 1069/2009 och, å andra sidan, material som ursprungligen skulle ha placerats i denna kategori.[34] Samma logik är tillämplig på material som senare har brutits ned eller förstörts och som ursprungligen skulle ha placerats i kategori 2 i enlighet med artikel 9 h i denna förordning.

[33] Det ska i detta hänseende preciseras att den grad av risk för människors och djurs hälsa i anslutning till vissa material som ska betraktas som oacceptabel, såsom anges i artikel 14 d i förordning nr 1069/2009, kan bli föremål för genomförandeåtgärder enligt artikel 15.1 k i samma förordning.

[34] Dessutom skulle, om material som i allt väsentligt är identiska beträffande den risk som de medför, men kontrolleras vid olika tillfällen i kedjan av animaliska biprodukter, kunde kategoriseras olika och således lyda under med förmånliga eller striktare bestämmelser, detta de facto skapa en skillnad i behandlingen mellan ekonomiska aktörer inom sektorn för animaliska biprodukter.

76. Det ska för det tredje tilläggas att den omständigheten att den driftsansvarige har för avsikt att ändra det ursprungliga ändamålet med materialen genom att bortskaffa dem eller omvandla dem till biogas i stället för att omvandla dem till djurfoder inte kan få till följd att material som, mot bakgrund av deras risker för människors och djurs hälsa, borde placeras i kategori 2 kan förbli placerade i kategori 3.

77. En motsatt tolkning skulle stå i strid såväl med den inneboende logiken i den kategorisering som lagstiftaren har infört i artiklarna 8–10 i förordning nr 1069/2009, vilken som enda relevant kriterium anger graden av risk, som med ett av huvudsyftena med denna förordning, nämligen att hantera de risker för människors och djurs hälsa som anges i skäl 11 i nämnda förordning.

78. Den tolkning som jag föreslår bekräftas av artikel 4.2 i förordning nr 1069/2009.

4. De driftsansvarigas skyldighet att säkerställa att den ursprungliga kategoriseringen upprätthålls under alla skeden (artikel 4.2 i förordning nr 1069/2009)

79. Artikel 4.2 i förordning nr 1069/2009 föreskriver tydligt en skyldighet för alla driftsansvariga [35] att se till att animaliska biprodukter ”under alla skeden av insamling, transport, hantering, behandling, omvandling, bearbetning, lagring, utsläppande på marknaden, distribution, användning och bortskaffande” uppfyller kraven i denna förordning.

80. Placeringen av en animalisk biprodukt i en kategori gäller, i princip, för alla operationer som biprodukten genomgår, från insamling till användning eller bortskaffande. Som jag redan har angett i punkt 99 i mitt förslag till avgörande i de förenade målen P. F. Kamstra Recycling m.fl., [36] föreskrivs inte i förordning nr 1069/2009 någon differentierad kategoritillhörighet utifrån de verksamheter som det berörda materialet är föremål för. Således ändras inte kategoritillhörigheten enbart på grund av att de berörda animaliska biprodukterna befinner sig i skedet för insamling, transport eller är avsedda att bortskaffas eller återvinnas. Däremot är kategoritillhörigheten inte orubblig om riskfaktorn för människors eller djurs hälsa höjs till följd av vissa förändringar.

81. Det ska i detta hänseende för det första, som jag även angav i nämnda punkt 99, i detta hänseende understrykas att det enda relevanta kriteriet för kategorisering av animaliska biprodukter är graden av risk. Detta konstaterande bekräftas av skäl 29 och artikel 7 i förordning nr 1069/2009. [37]

82. Det följer således av det sammanhang i vilket artikel 4.2 i denna förordning ingår att den driftsansvarige, när det gäller material, ska se till att nämnda kategorisering bibehålls från insamlingen av biprodukterna i slakteriet till deras slutdestination, såsom deras återvinning eller bortskaffande. [38] Denna skyldighet ska förstås så, att bibehållandet av en kategoritillhörighet beror på bibehållandet av den risk som hör till denna.

[35] I förordning nr 1069/2009 definieras i artikel 3.11 en driftsansvarig som ”de fysiska eller juridiska personer som har faktisk kontroll över en animalisk biprodukt eller därav framställd produkt, däribland transportörer, handlare och användare”.

[36] C-21/19–C-23/19, EU:C:2020:226.

[37] Se även punkterna 50 och 56 i detta förslag till avgörande.

[38] Detta innebär i princip att livet för en animalisk biprodukt som börjar med en tillhörighet i kategori 3, om alla föreskrifter i förordning nr 1069/2009 har iakttagits, särskilt dem som avser risk, ska sluta i denna kategori.

83. För det andra medför denna slutsats att den ändamålsenliga verkan av artikel 7.1 och artiklarna 8–10 i förordning nr 1069/2009, som föreskriver förteckningar över material för kategorisering av dessa, mot bakgrund av syftet med denna förordning, bibehålls.

84. Denna förordning har nämligen dels till syfte att införa en sammanhängande och fullständig ram av hälsobestämmelser, dels att dessa bestämmelser ska vara proportionerliga i förhållande till de hälsorisker som en hantering av dessa biprodukter medför i olika skeden i kedjan. Dessa överväganden som tydligt framgår av skälen 5 och 6 i denna förordning understryker, enligt min uppfattning, att graden av risk är relevant i varje skede.

85. Vidare ska det understrykas att förordning nr 1069/2009 ålägger de driftsansvariga ett antal skyldigheter i samband med dem som föreskrivs i artikel 4.2. De driftsansvariga ska, bland annat, se till att de fabriker eller anläggningar som står under deras tillsyn iakttar strikta allmänna hygienbestämmelser i syfte att undvika varje risk för kontaminering.[39] På samma sätt har såväl medlemsstaterna, genom offentliga kontroller,[40] som de driftsansvariga själva, genom tillämpning av egenkontroller på deras anläggningar,[41] en tillsynsskyldighet under hela verksamhetskedjan.

86. Dessa bestämmelser av förebyggande slag förklarar, till stor del, varför sådana förändringar som dem som är aktuella i det nationella målet ska vara av undantagskaraktär. Vidare ska, för det fall sådana förändringar inträffar, artikel 4.2 i förordning nr 1069/2009 spela en avgörande roll genom att leda till en omkategorisering. Vad skulle, samtidigt som det ska erinras om att lagstiftaren inte formellt har föreskrivit någon omkategorisering av materialen,[42] denna bestämmelse ha för syfte om den inte kunde beaktas när de driftsansvariga konfronteras med sådana förändringar som innebär att den kategorilogik som lagstiftaren har infört inte iakttas?

87. För det tredje önskade lagstiftaren, trots att en liknande bestämmelser inte existerade i förordning (EG) nr 1774/2002,[43] som föregick den nuvarande förordningen, i sitt förslag till förordning nr 1069/2009, i syfte att utarbeta en mera riskbaserad strategi, förstärka de driftansvarigas primära ansvar att se till att kraven i förordningen uppfylls i linje med de antagna strategierna för gemenskapens lagstiftning om livsmedels- och foderhygien.[44]

88. Följaktligen ska den ursprungliga kategoriseringen av material i en specifik kategori alltid kontrolleras och, vid behov, anpassas till den hälsorisk som dessa material kan medföra, bland annat på grund av antingen förekomsten av främmande föremål eller en nedbrytning eller förstöring, eller båda.

89. De överväganden som Toropet har åberopat och som den hänskjutande domstolen har återgett, avseende slutanvändningen av animaliska biprodukter som kategori 3-material, vederlägger inte denna slutsats.

[39] De driftsansvariga ska, i detta syfte, erbjuder lämpliga möjligheter till rengöring och desinficering av behållare och fordon och hålla sina installationer i gott skick (se, bland annat, artikel 25.1 d och e i förordning nr 1069/2009).

[40] Se artikel 4.3 och artikel 45 i förordning nr 1069/2009 och artikel 32 i förordning nr 142/2011.

[41] Se artikel 28 i förordning nr 1069/2009.

[42] Se punkt 47 i detta förslag till avgörande.

[43] Europaparlamentets och rådets förordning av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EGT L 273, 2002, s.1).

[44] Se förslaget till förordning nr 1069/2009, punkt 6 ii) i motiveringen.

5. Användningen av material för kategorisering är inte relevant (artikel 14 d i förordning nr 1069/2009)

90. Den hänskjutande domstolen har, såväl avseende material blandande med främmande föremål som beträffande material som brutits ned eller förstörts, nämnt argumentet att åtnjutandet av den ursprungliga kategoriseringen av kategori 3-material skulle kunna bibehållas med avseende på deras slutdestination i kategori 3 (återvinning eller bortskaffning), bland annat i andra syften än tillverkning av djurfoder.[45] Således är restriktionen avseende avsaknad av nedbrytning eller förstöring som föreskrivs i artikel 14 d i förordning nr 1069/2009 endast aktuell inom ramen för en användning av dessa material.

91. Det ska erkännas att en sådan tolkning, vid en första anblick, inte är helt felaktig. Jag anser emellertid, liksom kommissionen, att denna tolkning står i strid med såväl syftet som strukturen i förordning nr 1069/2009.

92. Denna i artikel 14 d i förordning nr 1069/2009 föreskrivna restriktion betyder nämligen inte att sådana material som dem som är aktuella i det nationella målet ska förbli i kategori 3. Artiklarna 12, 13 och 14 i förordningen ger i detta hänseende ingen information om vilka krav som ska vara uppfyllda vad gäller indelningen av materialen i kategorier,[46] vilka uteslutande definieras i artiklarna 8–10 i nämnda förordning.

93. Vidare innebär beaktandet av slutanvändningen av materialen ett tillägg av ett ytterligare krav för kategoriseringen av den vilket lagstiftaren varken har föreskrivit eller önskat.[47] Slutanvändningen av en animalisk biprodukt är beroende av dess kategorisering och inte tvärtom.

94. Således är den restriktion som lagts till i artikel 14 d i förordning nr 1069/2009, enligt vilken kategori 3-materialen inte ska förändras av nedbrytning eller förstöring, om de är avsedda att bearbetas och användas, särskilt för tillverkning av djurfoder, endast en erinran om nödvändigheten av att dessa material inte utgör en oacceptabel risk för människors och djurs hälsa.

95. Följaktligen påverkar inte artikel 14 i förordning nr 1069/2009 den inneboende logiken i den kategorisering som lagstiftaren har infört genom artiklarna 7–10 i denna förordning och som beskrivits genom hela detta förslag till avgörande.

V. Förslag till avgörande

96. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Verwaltungsgericht Gera (Förvaltningsdomstolen i Gera, Tyskland) enligt följande:

Artikel 7.1, artikel 9 h och artikel 10 a och f i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande

[45] Se punkt 29 i detta förslag till avgörande.

[46] Som jag har erinrat om i punkterna 54 och 55 i detta förslag till avgörande föreskriver artiklarna 12, 13 och 14 i förordning nr 1069/2009 endast förteckningar över möjliga användningar för materialen i kategorierna 1–3 som avses i artiklarna 8, 9 respektive 10 i förordningen, men alltid enligt den grad av risk som olika kategorier medför.

[47] Detta skulle nämligen medföra att motstridiga situationer i vilka material som är mögliga eller blandade med främmande föremål skulle omkategoriseras till kategori 2 på grund av att de är avsedda som djurfoder, men skulle förbli i kategori 3 på grund av att de kan användas för andra ändamål.

av förordning (EG) nr 1774/2002 ska, mot bakgrund av artikel 4.2 i förordning nr 1069/2009, tolkas så, att animaliska biprodukter som ursprungligen kategoriserats som kategori 3-material, i den mening som avses i artikel 10 a och f i denna, som förändrats genom nedbrytning eller förstörelse, såsom mögel eller röta, eller blandats med främmande föremål, såsom gipsbitar eller sågspån, varför dessa material inte längre är tjänliga som livsmedel och/eller inte är riskfria för människors och djurs hälsa, inte uppfyller den grad av risk som hör till denna kategori och att de följaktligen ska omkategoriseras till en lägre kategori.