



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
Н. SAUGMANDSGAARD ØE  
представено на 24 януари 2019 година<sup>1</sup>

**Дело C-634/17**

**ReFood GmbH & Co. KG**  
**срещу**  
**Landwirtschaftskammer Niedersachsen**

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Oldenburg (Административен съд Олденбург, Германия))

„Преюдициално запитване — Околна среда — Превози на отпадъци в рамките на Съюза — Приложно поле на Регламент (ЕО) № 1013/2006 — Член 1, параграф 3, буква г) — Приложно поле на Регламент (ЕО) № 1069/2009 — Превози на странични животински продукти“

1. Преюдициалните въпроси на Verwaltungsgericht Oldenburg (Административен съд Олденбург, Германия), отправени в контекста на спор за законосъобразността на превоз на странични животински продукти от Нидерландия към Германия, предоставят възможност на Съда да тълкува за първи път член 1, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци<sup>2</sup>, съгласно който посоченият регламент не се прилага за „превози, които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент (ЕО) № 1774/2002<sup>3]</sup>“, а следователно и да очертае приложното поле на Регламент № 1013/2006<sup>4</sup>.

2. Макар настоящото преюдициално запитване да поставя трънливи въпроси за връзката между актовете на вторичното право, то също така приканва Съда, въпреки отчасти техническия си характер, да внесе важни уточнения в областта на превозите на отпадъци, и по-специално на превозите на странични животински продукти.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> ОВ L 190, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172.

<sup>3</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 3 октомври 2002 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти, предназначени за консумация от човека (ОВ L 273, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 44, стр. 113).

<sup>4</sup> Това не е първият случай, в който се поставя въпросът за връзката между законодателството в областта на превозите на отпадъци и законодателството относно страничните животински продукти. В решение от 1 март 2007 г., KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123), обаче Съдът не е изразил пряко становище за връзката между Регламент № 1013/2006 и Регламент № 1774/2002, тъй като първият не е бил приложен *ratione temporis* към спора в главното производство.

3. По този начин отговорът на Съда ще има съвсем конкретни последици по отношение на формалните изисквания, които трябва се спазват при превозите на странични животински продукти от категория 3 в рамките на Европейския съюз. Освен това подобен въпрос е от ключово значение с оглед на предизвикателствата в областта на околната среда и общественото здраве, свързани с политиката за управление на отпадъците и на страничните животински продукти<sup>5</sup>.

4. В настоящото заключение ще изложат причините, поради които според мен член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 следва да се тълкува в смисъл, че разглежданият превоз на странични животински продукти от категория 3 попада, освен ако изрично не е предвидено обратното, в приложното поле на Регламент (ЕО) № 1069/2009<sup>6</sup>, а не в приложното поле на Регламент № 1013/2006.

## I. Правна уредба

### A. Регламент № 1013/2006

5. Съображения 11 и 12 от Регламент № 1013/2006 гласят:

„(11) Необходимо е да се избегне дублирането с Регламент [№ 1774/2002], който вече съдържа разпоредби, обхващащи пратката, изпращането и движението (събиране, транспорт, обработка, преработване, употреба, оползотворяване или обезвреждане, регистриране, придружаващи документи и проследимост) на животински странични продукти в рамките на, към и извън Общността.

(12) Комисията следва да докладва в срок до датата на влизане в сила на настоящия регламент относно връзката между съществуващото секторно законодателство за здраве на хората и животните, и разпоредбите на настоящия регламент и до същата дата следва да представи всякакви предложения, необходими за привеждане на това законодателство в съответствие с настоящия регламент с цел постигане еквивалентно ниво на контрол“.

6. Съгласно член 1, параграф 3 от този регламент:

„Следното е изключено от обхвата на настоящия регламент:

[...]

г) превози, които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент [№ 1774/2002];

[...]“.

<sup>5</sup> Както ясно е заявил законодателят на Съюза в съображение 6 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L 312, 2008 г., стр. 3), „[п]ървата цел на всяка политика в областта на отпадъците следва да бъде минимизирането на отрицателните последици от образуването и управлението на отпадъците върху човешкото здраве и околната среда“.

<sup>6</sup> Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти и производни продукти, предназначени за консумация от човека, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1774/2002 (ОВ L 300, 2009 г., стр. 1). За яснота ще подчертая, че тъй като Регламент № 1774/2002 е отменен с Регламент № 1069/2009, законодателят на Съюза е уточнил в член 54 от последния, че позоваванията на Регламент № 1774/2002 в законодателството трябва да се считат за позовавания на Регламент № 1069/2009.

7. Съгласно член 3, параграф 1 от посочения регламент превозите на отпадъци, предназначени за обезвреждане, и на отпадъци, предназначени за оползотворяване, трябва да се извършват — тъй като, що се отнася до последваните, става въпрос по-специално за отпадъци, включени в оранжевия списък<sup>7</sup> — съгласно процедурата на предварителна писмена нотификация и съгласие, предвидена в Регламент № 1013/2006. Съгласно член 3, параграф 2 от този регламент общите информационни изисквания, определени в член 18 от посочения регламент, се прилагат при превоз на някои смеси от отпадъци или заразени отпадъци в количество, надвишаващо 20 kg.

### **Б. Директива 2008/98**

8. Съображения 12 и 13 от Директива 2008/98 гласят:

„(12) Регламент [№ 1774/2002] предвижда, *inter alia*, съответни контролни механизми по отношение на събирането, превоза, преработката, използването и обезвреждането на всички странични животински продукти, включително отпадъци с животински произход, с оглед предотвратяване на риска за здравето на животните и хората. Необходимо е, следователно, да се изясни връзката с този регламент, като се избягва дублирането на норми чрез изключване от обхвата на настоящата директива на страничните животински продукти, когато те са предназначени за употреби, които не се считат за дейности, свързани с отпадъци.

(13) В светлината на опита, придобит при прилагането на Регламент [№ 1774/2002], е целесъобразно да се изясни обхватът на законодателството относно отпадъците и на неговите разпоредби относно опасните отпадъци във връзка със страничните животински продукти, уредени от Регламент [№ 1774/2002]. Когато страничните животински продукти носят потенциални рискове за здравето, приложимият правен инструмент за преодоляване на такива рискове е Регламент [№ 1774/2002] и следва да се избягва излишно дублиране на негови разпоредби със законодателството относно отпадъците“.

9. Съгласно член 2, параграф 2 от тази директива:

„От обхвата на настоящата директива се изключват следните отпадъци, доколкото попадат в приложното поле на други законодателни актове на Общността:

[...]

б) странични животински продукти, включително преработени продукти, попадащи в приложното поле на Регламент [№ 1774/2002], с изключение на предназначените за изгаряне, депониране или използване в инсталация за биогаз или компост;

[...]“.

<sup>7</sup> Произтичащ от правилата на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и на Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане, подписана на 22 март 1989 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 93/98/ЕИО на Съвета от 1 февруари 1993 г. (ОВ L 39, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 7, стр. 212, наричана по-нататък „Базелската конвенция“). Класификацията на отпадъците в два списъка — зелен и оранжев — зависи от опасността на отпадъците и от приложимите процедури за техния превоз. Относно класификацията и нейните последици вж. *De Sadeleer*, N. *Droit des déchets de l'UE, De l'élimination à l'économie circulaire*. Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 360, 364 et 378—382.

## **В. Регламент № 1069/2009**

10. Съображения 5, 6, 57 и 58 от Регламент № 1069/2009 гласят:

- „(5) Здравните правила на Общността за събирането, транспортирането, боравенето, обработката, преобразуването, преработката, пускането на пазара, съхранението, разпространението, употребата или унищожаването на страничните животински продукти следва да бъдат установени чрез съгласувана и комплексна рамка.
- (6) Тези общи правила следва да бъдат пропорционални на рисковете за общественото здраве и здравето на животните, които предизвикват страничните животински продукти при обработването им от операторите на различните етапи по веригата от събирането до тяхната употреба или унищожаване. Правилата следва да отчитат и рисковете за околната среда, които възникват по време на тези дейности. Рамката на Общността следва да включва здравни правила относно пускането на пазара, включително вътрешнообщностната търговия и вноса на странични животински продукти, когато това е целесъобразно.

[...]

- (57) С оглед постигане на съгласуваност в общностното законодателство е необходимо да бъде пояснена връзката между правилата, установени с настоящия регламент, и общностното законодателство относно отпадъците. По-специално, следва да се осигури съгласуваност със забраните относно износа на отпадъци, установени с Регламент [№ 1013/2006]. С цел предотвратяване на потенциално неблагоприятните последици за околната среда следва да бъде забранен износът на страничните животински продукти и производните продукти, предназначени за унищожаване чрез изгаряне и чрез депониране в депа. С цел предотвратяване на потенциално отрицателните последици за околната среда и рисковете за общественото здраве и здравето на животните износът на странични животински продукти и производни продукти следва да се предотвратява и в случаите, когато той има за цел тяхната употреба в предприятия за производството на биогаз или компост в трети държави, които не са членки на [ОИСР]. При прилагането на разпоредбите за дерогация от забраната за износ Комисията е задължена да зачита изцяло в решенията си [Базелската конвенция] и измененията в нея, предвидени в Решение III/1 на Конференцията на страните, одобрени от името на Общността с Решение 97/640/ЕО на Съвета<sup>[8]</sup>, и приложени с Регламент [№ 1013/2006].
- (58) В допълнение следва да се гарантира, че странични животински продукти, смесени или замърсени с опасни отпадъци, изброени в Решение 2000/532/ЕО на Комисията от 3 май 2000 г. за замяна на Решение 94/3/ЕО за установяване на списък на отпадъци в съответствие с член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета за отпадъците и Решение 94/904/ЕО на Съвета за установяване на списък на опасните отпадъци в съответствие с член 1, параграф 4 от Директива 91/689/ЕИО на Съвета за опасните отпадъци<sup>[9]</sup>, се внасят, изнасят или изпращат между държавите членки само в съответствие с Регламент [№ 1013/2006]. Необходимо е да се установят и правила относно изпращането на такъв материал на територията на държава членка“.

11. Член 2, параграф 2 от този регламент предвижда:

„Настоящият регламент не се прилага за следните странични животински продукти:

8 Решение на Съвета от 22 септември 1997 година за одобряване от страна на Общността на измененията на Конвенцията за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане (Базелска конвенция), предвидени в Решение III/1 на Конференцията на страните (ОВ L 272, 1997 г., стр. 45; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 15, стр. 177).

9 ОВ L 226, 2000 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 69.

[...]

ж) кухненски отпадъци, с изключение на тези, които:

[...]

iii) са предназначени за преработка чрез стерилизация под налягане или за преработка чрез методите, посочени в член 15, параграф 1, първа алинея, буква б), или за преобразуване в биогаз или за компостиране;

[...]“.

12. Съгласно член 8 от посочения регламент:

„Материалът от категория 1 включва следните странични животински продукти:

[...]

е) кухненски отпадъци от превозни средства, работещи по международни линии;

[...]“.

13. Съгласно член 10 от Регламент № 1069/2009:

„Материалът от категория 3 включва следните странични животински продукти:

[...]

п) кухненски отпадъци различни от посочените в член 8, буква е)“.

14. Член 48, параграфи 1—6 от този регламент предвижда:

„1. Когато оператор възнамерява да изпрати към друга държава членка материал от категория 1, материал от категория 2, месокостно брашно или животински мазнини, получени от материали от категория 1 или категория 2, той информира компетентния орган на държавата членка на произход и на държавата членка на местоназначение.

В рамките на определен срок, компетентният орган на държавата членка по местоназначение взема по заявлението на оператора решение:

а) за отказ на приемането на пратката; или

б) за безусловно приемане на пратката; или

в) за приемане на пратката при следните условия:

i) ако производните продукти не са преминали стерилизация под налягане, те трябва да преминат такава обработка; или

ii) страничните животински продукти или производните продукти трябва да отговарят на всички условия за изпращането на пратката, които са оправдани от гледна точка на защитата на общественото здраве и на здравето на животните с цел гарантиране, че със страничните животински продукти и производните продукти се борави в съответствие с настоящия регламент.

2. Образците на заявленията от операторите, посочени в параграф 1, може да се приемат в съответствие с процедурата по регулиране, посочена в член 52, параграф 3.

3. В съответствие с Решение 2004/292/ЕО [на Комисията от 30 март 2004 година относно въвеждането на системата TRACES и за изменение на Решение 92/486/ЕИО<sup>10</sup>] компетентният орган на държавата членка по произход информира чрез системата TRACES компетентния орган на държавата членка по местоназначението за изпращането към държавата членка по местоназначението на всяка пратка със:

- а) странични животински продукти или производни продукти, посочени в параграф 1;
- б) преработени животински протеини, получени от материал от категория 3.

След като получи информация за изпращането, компетентният орган на държавата членка по местоназначението информира чрез системата TRACES компетентния орган на държавата членка по произход за пристигането на всяка пратка.

4. Материалите от категория 1 и категория 2, месокоостното брашно и животинските мазнини, посочени в параграф 1, се транспортират директно до обекта или предприятието по местоназначение, което трябва да е регистрирано или одобрено в съответствие с членове 23, 24 и 44, или, в случай на оборски тор — в стопанството по местоназначение.

5. Когато странични животински продукти или производни продукти се изпращат в други държави членки през територията на трета държава, те се изпращат в запечатани в държавата членка на произход пратки и се придружават от здравен сертификат.

Запечатаните пратки се въвеждат обратно на територията на Общността само през граничен инспекционен пункт в съответствие с член 6 от Директива 89/662/ЕИО [на Съвета от 11 декември 1989 година относно ветеринарните проверки по отношение на търговията вътре в Общността с оглед доизграждането на вътрешния пазар<sup>11</sup>].

6. Чрез дерогация от параграфи 1—5, посочените в тях странични животински продукти или производни продукти, които са смесени или замърсени с отпадъците, посочени като опасни в Решение [2000/532], се изпращат в други държави членки само при спазване на изискванията на Регламент [№ 1013/2006]<sup>12</sup>.

15. Член 54 от същия регламент предвижда:

„Регламент [№ 1774/2002] се отменя, считано от 4 март 2011 г.

Позоваванията на Регламент [№ 1774/2002] се считат за позовавания на настоящия регламент и се четат в съответствие с таблица за съответствие в приложението“.

<sup>10</sup> ОВ L 94, 2004 г., стр. 63; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 55, стр. 51.

<sup>11</sup> ОВ L 395, 1989 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 7, стр. 202.

## II. Фактите по спора в главното производство и преюдициалните въпроси

16. На 7 април 2014 г. камион, управляван от служител на ReFood GmbH & Co. KG, жалбоподател в главното производство, и натоварен със странични животински продукти от категория 3 по смисъла на Регламент № 1069/2009, събрани в Нидерландия, е спрял за проверка от германската полиция, докато превозва тези продукти към предприятие на ReFood в Германия, където те трябва да бъдат преработени, за да бъдат оползотворени впоследствие в инсталация за биогаз, която също се намира в Германия.

17. Вследствие на тази проверка Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Земеделска камара на Долна Саксония, Германия), ответник в главното производство, разпорежда на ReFood да върне тези отпадъци в Нидерландия, с мотива че за превоза на разглежданите отпадъци е необходимо да бъде спазена процедурата за нотификация по смисъла на член 3, параграф 1, буква б) от Регламент № 1013/2006.

18. На 16 юли 2014 г. ReFood подава жалба пред запитващата юрисдикция, с която оспорва законосъобразността на разпореждането на Земеделската камара на Долна Саксония.

19. Запитващата юрисдикция подчертава, че в случай на незаконен превоз на отпадъци без подадена нотификация компетентният национален орган може по силата на Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Закон за прилагане на Регламент № 1013/2006 и на Базелската конвенция)<sup>12</sup> от 19 юли 2007 г. да издаде необходимите разпореждания, за да се гарантира обратното връщане на въпросните отпадъци от лицето, което е трябвало да направи нотификацията съгласно член 2, точка 15 от Регламент № 1013/2006.

20. Тя добавя обаче, че ако разглежданият превоз е изключен от приложното поле на този регламент по силата на неговия член 1, параграф 3, буква г), подобно разпореждане би било законосъобразно.

21. Запитващата юрисдикция подчертава, че макар законосъобразността на разпореждането, постановено срещу ReFood, да зависи от това дали превозът на разглежданите отпадъци попада в обхвата на разпоредбите на Регламент № 1013/2006 и е предмет на процедура за нотификация по силата на този регламент, нито практиката на Съда, нито подготвителните работи по същия регламент ѝ позволяват да разтълкува член 1, параграф 3 буква г) от този регламент.

22. При тези обстоятелства Verwaltungsgericht Oldenburg (Административен съд Олденбург) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли [член 1, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕО) № 1013/2006] да се тълкува като изключение, приложимо за всички превози, които съгласно член 2 от Регламент (ЕО) № 1069/2009 попадат в приложното поле на същия?

В случай на отрицателен отговор на първия въпрос:

2) Следва ли [член 1, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕО) № 1013/2006] да се тълкува като изключение, приложимо за превозите, за които съгласно Регламент (ЕО) № 1069/2009 — включително във връзка с Регламент (ЕС) № 142/2011 [на Комисията от 25 февруари

<sup>12</sup> BGBl. I, стр. 1462.

2011 година за прилагане на Регламент (ЕО) № 1069/2009 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на здравни правила относно странични животински продукти и производни продукти, предназначени за консумация от човека, и за прилагане на Директива 97/78/ЕО на Съвета по отношение на някои проби и артикули, освободени от ветеринарни проверки на границата съгласно посочената директива (ОВ L 54, 2011 г., стр. 1)]  
— съществуват правила относно събирането, транспорта, идентификацията и проследимостта?

В случай на отрицателен отговор на втория въпрос:

- 3) Следва ли [член 1, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕО) № 1013/2006] да се тълкува като изключение, приложимо само за превозите на пратки, за които се изисква съгласие в съответствие с член 48, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1069/2009?“.

### III. Анализ

23. В самото начало ми се струва важно да подчертая две неща.

24. От една страна, безспорно е, че разглежданите продукти са кухненски отпадъци, които, тъй като не са от превозни средства, работещи по международни линии, трябва да бъдат квалифицирани като странични животински продукти от категория 3 по смисъла на член 10, буква п) от Регламент № 1069/2009. Безспорно е също, че по силата на член 2, параграф 2, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1069/2009, кухненски отпадъци, които се състоят от странични животински продукти и са предназначени за преобразуване в биогаз или за преработка чрез стерилизация или за компостиране, попадат в приложното поле на този регламент.

25. От друга страна, трите преюдициални въпроса не следва да се разглеждат последователно, а напротив, изискват съвместен анализ.

26. Всъщност запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали изразът „превозите [на отпадъци], които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент [№ 1774/2002]“, използван от законодателя на Съюза в член 1, параграф 3 буква г) от Регламент № 1013/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че от приложното поле на този регламент са изключени всички превози, посочени в Регламент № 1069/2009, или само някои от тези превози, отговарящи на специфични условия, установени в последния.

27. В спора по главното производство тълкуването на Съда ще определи приложимостта на Регламент № 1013/2006, а следователно и приложимостта на процедурата за нотификация, предвидена в член 3, параграф 1, буква б) от този регламент, по отношение на разглежданите в главното производство отпадъци.

28. С оглед на тези съображения ще разгледам въпроса дали превозът от Нидерландия към Германия на отпадъци като тези по главното производство, а именно странични животински продукти от категория 3, трябва да се извършва съгласно посочената процедура за нотификация.

29. За да се отговори на този въпрос, в крайна сметка трябва да се определи дали този превоз попада в приложното поле на Регламент № 1069/2009, който регламентира изключително страничните животински продукти и превозите на тези продукти, или в приложното поле на Регламент № 1013/2006, който установява условията за законосъобразност на превозите на странични животински продукти, с изключение на „превозите [...], които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент [№ 1774/2002]“.



30. В тази връзка най-напред ще посоча, подобно на Комисията, че тъй като Регламент № 1013/2006 не съдържа определение на този израз, текстът на член 1, параграф 3 буква г) от Регламента не предлага никакво безспорно решение на проблема, с който е сезиран Съдът<sup>13</sup>.

31. Освен това този израз не се съдържа в Регламент № 1774/2002, нито в Регламент № 1069/2009.

32. От една страна, трябва да се констатира, че Регламент № 1774/2002 не обуславя превоза или изпращането на странични животински продукти от каквото и да било одобрение<sup>14</sup>. По-специално, член 8 от Регламент № 1774/2002 не изисква „одобрение“ за превоза на странични животински продукти<sup>15</sup>.

33. От друга страна, изискванията, установени в Регламент № 1069/2009, не са еднозначни.

34. По-конкретно, текстът на този регламент на различните езици не позволяват да се изясни категорично смисълът му. Впрочем обстоятелството, че настоящото преюдициално запитване са основава на текста на Регламент № 1069/2009 на немски език, потвърждава с още по-голяма сила двусмислеността на текста на този регламент.

35. Ето защо, както е видно от представената пред Съда преписка, становището на Земеделската камара на Долна Саксония, че превозът на разглежданите отпадъци попада в приложното поле на Регламент № 1013/2006 и трябва да бъде нотифициран, се основава на предположението, че тъй като член 48, параграф 2 от Регламент № 1069/2009 се позовава на „заявленията за одобрение“ за изпращането на някои странични животински продукти от категории 1 или 2, изключвайки страничните животински продукти от категория 3, последните не попадат в обхвата на посочено в член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 изключение.

36. Текстът на член 48, параграф 2 от Регламент № 1069/2009 на немски език обаче гласи „Formate für Anträge auf Zulassung“, което буквално означава „образци на заявленията за одобрение“, докато например в текстовете на испански, датски, английски и френски език се използват съответно изразите „formatos para las solicitudes“, „formater for ansøgninger“, „formats for applications“ и „modèles pour les demandes“, които се отнасят до образците на „заявленията“, а не на заявленията за „одобрение“.

37. Независимо от това че съгласно постоянната практика на Съда формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици<sup>16</sup>, считам че позицията на Земеделската камара на Долна Саксония, съгласно която превозът на разглежданите в главното производство отпадъци попада в приложното поле на Регламент № 1013/2006, не е убедителна.

13 Изключението по член 1, параграф 3 буква г) от Регламент № 1013/2006 не е било предвидено от законодателя на Съюза в Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета от 1 февруари 1993 година относно надзора и контрола върху превози на отпадъци в рамките на, за и от Европейската общност (ОВ L 30, 1993 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 161), така че предходното законодателство не дава насоки за тълкуването на тази разпоредба.

14 Съгласно членове 10—15 от този регламент одобренията се отнасят за междинните предприятия, складовите предприятия, предприятията за изгаряне и за съвместно изгаряне, предприятията за преработка, предприятията за преработка на животински мазнини и предприятията за производство на биогаз и за компостиране.

15 Независимо от текста на различните езици на тази разпоредба тя изисква издаването на разрешение от държавата членка по местоназначение за превоза към тази държава членка на странични животински продукти от категории 1 и 2, като изключва страничните животински продукти от категория 3.

16 Вж. решение от 29 април 2015 г., Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, т. 35). В това отношение Съдът уточнява също, че „[в]същност разпоредбите на правото на Съюза трябва да се тълкуват и прилагат по еднакъв начин с оглед на текста им на всички езици на [Съюза]. В случай на несъответствия между текстовете на различните езици на разпоредба от правото на Съюза тя трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която е част“.

38. Според мен подобно тълкуване се сблъсква с редица сериозни доводи, основани на подготвителните работи, на духа, структурата и целта на регламенти № 1013/2006 и № 1069/2009.

39. На първо място и като цяло, струва ми се логично, че с приемането на секторно законодателство законодателят на Съюза иска да установи специален режим за конкретни категории продукти или отпадъци.

40. В това отношение Регламент № 1069/2009 е секторно законодателство, което, подобно на Регламент № 1774/2002, съдържа правила за превоз и транспортиране на странични животински продукти и което, поради самото си естество, отчита особеностите на тези продукти, например от гледна точка на специфичните рискове, които поражда<sup>17</sup>. Следователно едно такова законодателство по принцип е предназначено да уреди изцяло и изключително тези странични животински продукти<sup>18</sup>.

41. По същия начин Съдът ясно е посочил, що се отнася до връзката между предходни законодателни актове, свързани с отпадъците, че „Директива 94/62[ЕО<sup>19</sup>] трябва да се счита за специален закон (*lex specialis*) по отношение на Директива 75/442[ЕИО<sup>20</sup>], поради което разпоредбите ѝ имат предимство пред тези на последната директива в случаите, за които се отнася установената в нея специална уредба“<sup>21</sup>.

42. От това следва, че според Съда секторното законодателство има за цел да замени общото законодателство в областта на отпадъците.

43. Според мен тази позиция се подкрепя от изключенията, предвидени от законодателят на Съюза в Директива 2008/98 — рамкова директива в областта на отпадъците, както и от връзката между нея и специалното секторно законодателство.

44. Така съгласно член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2008/98 страничните животински продукти, включително преработените продукти, обхванати от Регламент № 1774/2002, са изключени от приложното поле на тази директива. Едно такова изключване свидетелства за волята на законодателя на Съюза да постави определена категория отпадъци — страничните животински продукти — извън приложното поле на общата правна уредба в тази област<sup>22</sup>.

45. Второ, тълкуването, съгласно което страничните животински продукти и превозите на такива продукти по принцип са уредени изключително от секторни разпоредби, в случая Регламент № 1069/2009, произтича от позициите на институциите по време на подготвителните работи по Регламент № 1013/2006.

17 В това отношение бих искал да отбележа, че законодателството относно страничните животински продукти е прието вследствие на множество кризи в животновъдството, като спонгиформната енцефалопатия по говедата, шапа или чумата по свинете, и следователно има за цел да отговори на специфичните проблеми, които тези продукти поражда (вж. *De Sadeleer*, N., op. cit., p. 271 et 272).

18 Широкият обхват на Регламент № 1774/2002 и Регламент № 1069/2009 потвърждава този анализ. Така, в съответствие с член 3, параграф 1 от първия и член 4, параграф 2 от втория, тези текстове се прилагат за събирането, транспортирането, боравенето, преобразуването, пускането на пазара, разпространението и унищожаването на странични животински продукти.

19 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 година относно опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 365, 1994 г., стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 238).

20 Директива на Съвета от 15 юли 1975 година относно отпадъците (ОВ L 194, 1975 г., стр. 39).

21 Решение от 19 юни 2003 г., Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, т. 57).

22 Вж. *De Sadeleer*, N., op. cit., p. 152 et 154.

46. В това отношение ще отбележа, че член 1, параграф 6, първа алинея от предложението на Комисията, довело до приемането на този регламент<sup>23</sup>, предвижда, че от приложното поле на Регламента относно превози на отпадъци са изключени превозите на отпадъци, като посочените в Регламент № 1774/2002, „доколкото за тях е предвидена сходна или по-строга процесуална уредба, по силата на този регламент и на други законодателни актове на Общността, свързани със страничните животински продукти и общественото здраве“.

47. Направените от Съвета промени в предлаганата разпоредба, довели до текста на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006<sup>24</sup>, обаче са разбрани от Комисията като пълно изключване на страничните животински продукти от приложното поле на Регламента относно превози на отпадъци<sup>25</sup>. Това съвсем ясно личи от съобщението на Комисията до Европейския парламент в съответствие с член 251, параграф 2, втора алинея от Договора за ЕО относно общата позиция, приета от Съвета с оглед приемането на Регламента на Европейския парламент и на Съвета относно превози на отпадъци, в което тя посочва, че „Съветът въведе в предложението редица допълнителни изменения. Най-важното е, че член 1, параграф 3, [буква] г), напълно изключва страничните животински продукти от приложното поле на Регламента“<sup>26</sup>.

48. Поради това, както правилно подчертава нидерландското правителство, подготвителните работи по Регламент № 1013/2006 показват, че желанието на Съвета е страничните животински продукти да бъдат напълно изключени от приложното поле на Регламент № 1013/2006 независимо от въпроса за еквивалентността с процедурите за превоз, предвидени в Регламент № 1774/2002.

49. Трето, предложеното от Земеделската камара на Долна Саксония тълкуване се опровергава от развитието на законодателството относно страничните животински продукти и от взаимната съгласуваност между това законодателство и Регламент № 1013/2006.

50. Всъщност член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 не уточнява кое одобрение, посочено в Регламент № 1774/2002, се има предвид, а както е видно от точка 32 от настоящото заключение, последният регламент не обуславя превоза на странични животински продукти от каквото и да било одобрение.

51. От това следва, че след приемането на Регламент № 1013/2006 съгласуваността между законодателството относно страничните животински продукти и последния регламент е съмнителна.

52. Независимо от това обаче развитието на законодателството относно страничните животински продукти е съпътствано от нарастващата съгласуваност между тези правни актове.

53. По-специално, след като по време на процедурата по приемане на Регламент № 1069/2009 законодателят на Съюза неминуемо е имал предвид разпоредбите на Регламент № 1013/2006, както разпоредбите на Регламент № 1069/2009, така и включените в него съображения свидетелстват за волята на законодателя да гарантира, ако не и да установи, известна съгласуваност между този регламент и Регламент № 1013/2006.

23 Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно превози на отпадъци (COM(2003) 379 окончателен).

24 Докато Европейският парламент предлага този член да бъде заличен, а Комисията отхвърля предложението на Парламента, от Обща позиция (ЕО) № 28/2005, приета от Съвета на 24 юни 2005 г. с оглед приемането на регламент на Европейския парламент и на Съвета относно превози на отпадъци (ОВ С 206 Е, 2005 г., стр. 1), следва, че член 1, параграф 6, първа алинея от предложението на Комисията е заличен и заменен с член 1, параграф 3, буква д), чийто текст съответства на текста на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006.

25 COM(2005) 303 окончателен (стр. 10 и 11).

26 Точка 3.2.5 от това съобщение.

54. В съображения 5 и 6 от Регламент № 1069/2009 се уточнява, че правилата за страничните животински продукти следва да отчитат рисковете за околната среда, свързани с тези продукти, и представляват съгласувана и комплексна рамка, включително по отношение на превоза на такива продукти. Освен това в съображения 57 и 58 от този регламент законодателят на Съюза е посочил недвусмислено, че „[с] оглед постигане на съгласуваност в общностното законодателство е необходимо да бъде пояснена връзката между правилата, установени с [посочения] регламент, и общностното законодателство относно отпадъците“, и по-специално че страничните животински продукти, смесени или замърсени с опасни отпадъци, се внасят, изнасят или изпращат между държавите членки само в съответствие с Регламент (ЕО) № 1013/2006.

55. Конкретизирани в член 48 от Регламент № 1069/2009, тези насоки показват ясно изразената воля на законодателя на Съюза уредбата на страничните животински продукти да се съдържа по принцип само в последния регламент.

56. Видно от тълкуването *a contrario* на член 48, параграф 6 от Регламент № 1069/2009, който няма еквивалент в Регламент № 1774/2002, превозът на странични животински продукти от категория 3 се урежда изключително от този регламент. Всъщност, тъй като тази разпоредба предвижда, че страничните животински продукти, смесени или замърсени с опасни отпадъци, се изпращат в други държави членки само при спазване на разпоредбите на Регламент № 1013/2006, подобно на ReFood, следва да се заключи, че останалите превози на странични животински продукти не попадат в обхвата на този регламент.

57. От това следва, както признава Комисията по време на съдебното заседание, че по този начин приложното поле на текстовете е ясно определено и освен ако не е предвидено изрично изключение, превозът на странични животински продукти се урежда изключително от Регламент № 1069/2009.

58. Четвърто, този подход според мен се потвърждава от тълкуването на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 във връзка със съображение 11 от този текст<sup>27</sup>.

59. Съгласно това съображение, от една страна, е необходимо да се избегне дублирането с Регламент № 1774/2002, и от друга страна, този регламент е бил предвиден от законодателя на Съюза като всеобхватно законодателство в областта на страничните животински продукти<sup>28</sup>.

60. Ето защо член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006, разглеждан в светлината на изразената в съображение 11 от този регламент необходимост да се избегне дублирането между този текст и законодателството относно страничните животински продукти, ме навежда на мисълта, че законодателят на Съюза е искал да изключи напълно превозите на странични животински продукти от приложното поле на Регламент № 1013/2006, по-специално поради това че Регламент № 1774/2002 представлява пълна и самостоятелна правна уредба в тази област<sup>29</sup>.

27 Действително съгласно постоянната съдебна практика „преамбюлт на акт на Съюза няма правнообвързваща стойност и не може да служи като основание за дерогиране на самите разпоредби на въпросния акт или за тълкуване на неговите разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им“ (решение от 11 април 2013 г., Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, т. 38). Съдът обаче е пояснил, че „преамбюлт на акт на Съюза може да уточнява съдържанието на последния“ (решение от 11 юни 2015 г., Zh. и O., C-554/13, EU:C:2015:377, т. 42); вж. също заключението на генералния адвокат Léger по дело Meta Fackler, C-444/03, EU:C:2005:64).

28 В това отношение подчертавам, че при уточняването на критериите, въз основа на които трябва да се установи взаимовръзката между Директива 2008/98 и Регламент № 1774/2002, съображения 12 и 13 от тази директива в голяма степен са повлияни от съображение 11 от Регламент № 1013/2006.

29 Тъй като в съответствие с член 1, параграф 1, буква а) от Регламент № 1774/2002 и член 4, параграф 2 от Регламент № 1069/2009 тези текстове уреждат събирането, транспортирането, складирането, боравенето, преработката, употребата и унищожаването на страничните животински продукти.

61. Тълкуването, предложено от австрийското правителство, че тъй като не са обхванати от член 48, параграф 1 от Регламент № 1069/2009, страничните животински продукти от категория 3 попадат в приложното поле на Регламент № 1013/2006, не отчита съображение 11 от Регламент № 1013/2006.

62. Всъщност, без да избягва дублиране между Регламент № 1013/2006 и Регламент № 1069/2009, това тълкуване, напротив, предполага, че някои странични животински продукти биха били уредени от разпоредбите на тези два регламента.

63. В това отношение обстоятелството, че Регламент № 1013/2006 и Регламент № 1069/2009 преследват различни цели — опазването на околната среда<sup>30</sup> и защитата на общественото здраве и здравето на животните<sup>31</sup> — според мен не е определящо.

64. Действително вярно е, че Съдът е постановил, че превозът на месокостни брашна, който по правило е изключен от приложното поле на Регламент № 259/93, трябва да се извършва в съответствие с изискванията на Регламент № 1774/2002 от гледна точка на рисковете за околната среда и рисковете за здравето, произтичащи от подобен превоз<sup>32</sup>.

65. Според мен този довод не обосновава различно от очертаното до тук тълкуване на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006, тъй като Регламент № 1069/2009 съдържа по-рестриктивни разпоредби от Регламент № 1013/2006<sup>33</sup> по отношение на превозите на странични животински продукти, които могат да засегнат околната среда<sup>34</sup>.

66. Пето, както правилно отбелязват нидерландското правителство и Комисията, предложеното от Земеделската камара на Долна Саксония тълкуване води до парадоксален резултат.

67. Всъщност, ако се приеме, че страничните животински продукти от категория 3 попадат в обхвата на Регламент № 1013/2006, това означава да се приложат по-строги правила към по-малко опасни продукти, тъй като съгласно Регламент 1069/2009<sup>35</sup> страничните животински продукти от категория 3 по дефиниция са по-малко вредни за общественото здраве и за здравето на животните от продуктите от категории 1 и 2<sup>36</sup>.

30 Вж. съображение 1 от Регламент № 1013/2006, както и точка 32 от решение от 9 юни 2016 г., Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425).

31 Вж. също и съображения 1 и 66, както и член 1 от Регламент № 1069/2009. Предвид това правилата относно страничните животински продукти се намират „между два огъня — правото в областта на продуктите и в областта на околната среда“ (*De Sadeleer*, N., *op. cit.*, р. 271).

32 Решение от 1 март 2007 г., KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123).

33 Оказва се, че в областта на превозите на отпадъци задълженията, произтичащи от Регламент № 1013/2006, са по-рестриктивни от тези по Регламент № 1069/2009. Така например по отношение на изпращането до други държави членки на странични животински продукти от категории 1 и 2 член 48 от Регламент № 1069/2009 предвижда, че компетентният орган на държавата членка по произход и компетентният орган на приемащата държава членка трябва да са информирани за превоза, като последният има право да откаже да приеме пратката, да я приеме безусловно или да я приеме при определени условия. Що се отнася до Регламент № 1013/2006, той предвижда за превозите в рамките на ЕС като минимални общи изисквания отпадъците да са придружени от предвидените в този регламент документи. Въпреки това по отношение на превозите на отпадъци, предназначени да бъдат унищожени, и превозите на някои видове отпадъци, предназначени да бъдат оползотворени, се изисква спазване на процедурата за нотификация и за предварително писмено съгласие, описана в членове 4—17 от Регламент № 1013/2006. Освен подписването на договор и осигуряването на финансова гаранция или застраховка за тази цел регламентът предвижда, че компетентните органи по местоназначение, изпращане и транзит дават съгласието си, евентуално при определени условия, за превоза на отпадъци, както и посочват основанията за отказ.

34 Вж. например член 41, параграф 2, буква б), член 43, параграф 5, буква б) и член 48, параграф 6 от Регламент № 1069/2009.

35 Както е видно от съображения 8 и 29 от този регламент. Вж. също членове 7—10 от Регламент № 1069/2009. Относно различните категории странични животински продукти и задълженията, свързани с тези категории, вж. *De Sadeleer*, N., *op. cit.*, р. 272.

36 В това отношение е важно да се отбележи също, че в Регламент № 1069/2009 и в глава V от Регламент № 142/2011 законодателят на Съюза е установил правила за събирането, транспортирането, идентификацията и проследимостта на страничните животински продукти.

68. По същия начин считам, че тълкуването на Комисията, основано по-специално на членове 23 и 24 от Регламент № 1069/2009, не би могло да се приеме, тъй като, както подчертава ReFood в съдебното заседание, това тълкуване не може да бъде изведено нито от текста, нито от структурата на разглежданите в настоящия случай регламенти.

69. Комисията твърди по същество, че член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че този регламент не се прилага за превозите на странични животински продукти, които се извършват от оператори, обекти или предприятия, регистрирани или одобрени в съответствие с член 23 или член 24 от Регламент № 1069/2009, или които са предназначени за оператори, обекти или предприятия, регистрирани или одобрени в съответствие с тези разпоредби, ако са спазени изискванията на Регламент № 1069/2009.

70. Тя счита, с оглед на съображение 11 от Регламент № 1013/2006 и на съображения 5 и 6 от Регламент № 1069/2009, че първият регламент не би следвало да се прилага към превоза на странични животински продукти, когато императивното изискване за защита на околната среда вече е надлежно отчетено, при условие че са спазени разпоредбите на Регламент № 1069/2009. Тъй като Регламент № 1069/2009 предвиждал правила, които се прилагат за операторите, обектите или предприятията, обхванати от членове 23 и 24 от този регламент, не било необходимо Регламент № 1013/2006 да се прилага за превозите между операторите, предприятията и обектите, одобрени или регистрирани в съответствие с посочените членове, при условие че са спазени всички други изисквания на Регламент № 1069/2009.

71. Най-напред, това тълкуване води до незачитане на ясно изразената в хода на законодателната процедура воля на законодателя на Съюза страничните животински продукти да се изключат от приложното поле на Регламент № 1013/2006.

72. По-нататък, струва ми се, че като предлага такова тълкуване, Комисията се опитва да наложи позицията си, защитавана в хода на процедурата по приемане на Регламент № 1013/2006<sup>37</sup>, въпреки че тя не е подкрепена от Европейския парламент и Съвета.

73. Накрая, считам че това тълкуване е източник на правна несигурност.

74. От една страна, това тълкувана означава, че операторите трябва да оценяват при всеки отделен превоз на странични животински продукти дали разпоредбите на Регламент № 1069/2009 защитават в достатъчна степен околната среда и следователно на практика не позволява да се предвиди предварително кой регламент е приложим към конкретния превоз.

75. От друга страна, тъй като в съдебното заседание Комисията уточнява, че ако не са спазени разпоредбите на членове 23 и 24 от Регламент № 1069/2009, следва да се приложи Регламент № 1013/2006, може да се стигне до парадокса да се изисква спазването на по-строги разпоредби на Регламент № 1013/2006 в случай на неспазване на членове 23 и 24 от Регламент № 1069/2009, които са a priori по-малко рестриктивни.

<sup>37</sup> Тази позиция личи от предложението на Комисията, припомнено в точка 46 от настоящото заключение.

#### IV. Заключение

76. В светлината на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на отправените от Verwaltungsgericht Oldenburg (Административен съд Олденбург, Германия) въпроси по следния начин:

„Член 1, параграф 3, буква г) от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци трябва да се тълкува в смисъл, че превозите на странични животински продукти, обхванати от Регламент (ЕО) № 1069/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти и производни продукти, непредназначени за консумация от човека, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1774/2002, са изключени от приложното поле на Регламент № 1013/2006, освен ако в Регламент № 1069/2009 не е предвидено изрично изключение“.