



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

23 май 2019 година *

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

По дело C-634/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Oldenburg (Административен съд Олденбург, Германия) с акт от 7 ноември 2017 г., постъпил в Съда на 13 ноември 2017 г., в рамките на производство по дело

ReFood GmbH & Co. KG

срещу

Landwirtschaftskammer Niedersachsen,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Е. Regan, председател на състава, С. Lycourgos (докладчик), Е. Juhász, М. Plešič и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 октомври 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за ReFood GmbH & Co. KG, от J. T. Gruber, Rechtsanwalt,
- за нидерландското правителство, от М. Н. S. Gijzen и М. К. Bulterman, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от G. Hesse, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от W. Farrell, М. Noll-Ehlers, Е. Sanfrutos Cano и L. Haasbeek, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 24 януари 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на 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 (ОВ L 190, 2006 г., стр. 1 и поправки в ОВ L 318, 2008 г., стр. 15 и ОВ L 334, 2013 г., стр. 46; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между ReFood GmbH & Co. KG и Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Земеделска камара на Долна Саксония, Германия) относно законосъобразността на превоз на странични животински продукти от Нидерландия към Германия.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 1013/2006

- 3 Съображение 11 от Регламент № 1013/2006 гласи:

„Необходимо е да се избегне дублирането с Регламент (ЕО) № 1774/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 3 октомври 2002 г. относно установяване на здравни правила относно странични животински продукти, които не са предназначени за консумация от човека [ОВ L 273, 2002 г., р. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 44, стр. 113], 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“.
- 4 Член 1, параграфи 1—3 от Регламент № 1013/2006 предвижда:

„1. Настоящият регламент установява процедури и режими за контрол върху превоза на отпадъци, в зависимост от произхода, местоназначението и маршрута на превоза, вида на превозваните отпадъци и вида третиране, което се прилага върху отпадъците на тяхното местоназначение.

2. Настоящият регламент се прилага по отношение на превози на отпадъци:

 - а) между държавите членки, в рамките на Общността [...]

[...]

3. Следното е изключено от обхвата на настоящия регламент:

[...]

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

5 Член 2 от Регламент № 1013/2006 гласи:

„По смисъла на настоящия регламент:

1) „отпадъци“ е съгласно определението в член 1, параграф 1, буква а) от Директива 2006/12/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, 2006 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45)];

[...]

6 Съгласно член 3 от посочения регламент, озаглавен „Обща процедурна рамка“:

„1. Превозите на следните отпадъци са предмет на процедурата на предварителна писмена нотификация и съгласие, както е определено в разпоредбите на [дъл II от настоящия регламент]

а) ако са предназначени за операции по обезвреждане:

всички отпадъци;

б) ако са предназначени за операции по оползотворяване:

- i) отпадъците, изброени в приложение IV, които включват, *inter alia*, отпадъците, изброени в приложения II и VIII към Базелската конвенция;
- ii) отпадъците, изброени в приложение IVA;
- iii) отпадъците, които не са класифицирани в нито една позиция в приложения III, IIIБ, IV или IVA;
- iv) смеси на отпадъци, които не са класифицирани в нито една позиция в приложения III, IIIБ, IV или IVA, освен изброените в приложение IIIА.

2. Превозите на следните отпадъци, предназначени за оползотворяване, са предмет на общите информационни изисквания, определени в член 18, ако количеството превозвани отпадъци надвишава 20 кг:

а) отпадъците, изброени в приложения III или IIIБ;

б) смеси, които не са класифицирани в нито една позиция в приложение III, на два или повече от отпадъците, изброени в приложение III, при условие че съставът на тези смеси не застрашава екологосъобразното им оползотворяване и при условие че тези смеси са изброени в приложение IIIА, в съответствие с член 58.

[...]

Директива 2008/98/ЕО

7 Съображения 12 и 13 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), която отменя по-специално Директива 2006/12, гласят:

„(12) Регламент [№ 1774/2002] предвижда, *inter alia*, съответни контролни механизми по отношение на събирането, транспорта, 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“.

8 Член 2, параграф 2 от Директива 2008/98 гласи:

„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;

[...]“.

9 Член 13 от посочената директива, озаглавен „Защита на човешкото здраве и на околната среда“:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че управлението на отпадъците се извършва, без да се застрашава човешкото здраве, без да се вреди на околната среда, и по-конкретно:

а) без риск за водата, въздуха, почвата, растенията или животните;

б) без да се предизвиква неудобство чрез шум или миризми;

в) без да се въздейства отрицателно върху природната среда или местата, които са обект на специален интерес“.

Правна уредба на страничните животински продукти

– Регламент № 1774/2002

- 10 Член 8, параграф 2 от Регламент № 1774/2002, озаглавен „Изпращане на странични животински продукти и преработени продукти в други държави членки“, гласи че държавата членка по местоназначение трябва да е разрешила приема на материали от категории 1 и 2, на преработени продукти от тези материали и на преработени животински протеини.
- 11 В членове 10—15, 17 и 18 от посочения регламент е предвидена процедура за одобрение на междинни предприятия от категории 1—3, на складови предприятия, на предприятия за изгаряне и за съвместно изгаряне, на предприятия за преработка от категории 1 и 2, на предприятията от категории 2 и 3 за преработка на животински мазнини, на предприятия за производство на биогаз и предприятия за компостиране, на преработвателни предприятия от категория 3 и на предприятие за производство на храна за домашни любимци и на технически продукти.

– Регламент (ЕО) № 1069/2009

- 12 Съображения 5, 6, 29, 57 и 58 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 (Регламент за страничните животински продукти) (ОВ L 300, 2009 г., стр. 1) 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.

[...]

(29) Страничните животински продукти и производните продукти следва да бъдат класифицирани в три категории, които отразяват степента на риск, който те представляват за общественото здраве и здравето на животните, въз основа на оценки на риска. Страничните животински продукти и производните продукти с висока степен на риск следва да бъдат използвани единствено за цели извън хранителната верига на животните, а употребата им, представляваща по-ниска степен на риск, следва да се разрешава в безопасни условия.

[...]

(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. [...]

(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 [ОВ L 226, 2000 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 69], се [...] изпращат между държавите членки само в съответствие с Регламент [...] № 1013/2006. [...].“

13 Член 1 от Регламент № 1069/2009 предвижда:

„Настоящият регламент установява правила за общественото здраве и здравето на животните за странични животински продукти и производни продукти с цел предотвратяване и свеждане до минимум на рисковете за общественото здраве и здравето на животните, произтичащи от тези продукти, и по-специално опазване безопасността на хранителните вериги на хората и животните“.

14 Член 2, параграф 2 от този регламент гласи:

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

[...]

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;

[...]“.

15 Член 3 от посочения регламент предвижда:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[...]

11. „оператор“ означава физическите или юридическите лица, под чийто действителен контрол се намират странични животински продукти или производни продукти, включително превозвачи, търговци и ползватели;

[...]“.

16 Съгласно член 8 от Регламент № 1069/2009, озаглавен „Материал от категория 1“:

„Материалът от категория 1 включва следните странични животински продукти:

[...]

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

[...]“.

17 Член 10 от този регламент, озаглавен „Материал от категория 3“, гласи:

„Материалът от категория 3 включва следните странични животински продукти:

[...]

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

18 Съгласно член 21 от Регламент № 1069/2009, озаглавен „Събиране и идентифициране по категория и транспортиране“:

„1. Операторите събират, идентифицират и транспортират страничните животински продукти без ненужно забавяне и при условия, които не допускат появата на рискове за общественото здраве и здравето на животните.

2. Операторите гарантират, че по време на транспортирането им страничните животински продукти и производните продукти се придружават от търговски документ или, когато това се изисква от настоящия регламент или от мярка, приета в съответствие с параграф 6 — от здравен сертификат.

[...]

3. Търговските документи и здравните сертификати, съпровождащи страничните животински продукти или производните продукти по време на транспортиране, съдържат най-малкото данни за техния произход, местоназначение и количество, както и описание на страничните животински продукти или производните продукти и тяхната маркировка, когато такава се изисква от настоящия регламент.

[...]

4. Операторите събират, транспортират и унищожават кухненски и хранителни отпадъци от категория 3 в съответствие с националните мерки, предвидени в член 13 от Директива [2008/98].

[...]“.

19 Член 22 от този регламент, озаглавен „Проследяемост“, гласи:

„1. Операторите, които изпращат, транспортират или получават странични животински продукти или производни продукти, водят отчет за пратките и свързаните с тях търговски документи или здравни сертификати.

[...]

2. Посочените в параграф 1 оператори трябва да имат системи и процедури, за да идентифицират:

а) другите оператори, на които са доставени техните странични животински продукти или производни продукти; и

б) операторите, от които те са получили доставки.

[...]“.

20 Член 23, параграфи 1 и 2 от посочения регламент, озаглавен „Регистрация на оператори, обекти или предприятия“, предвижда:

„1. За целите на регистрацията операторите:

- а) преди започване на дейността уведомяват компетентния орган за всички контролирани от тях обекти или предприятия, които участват във всеки един етап от производството, транспортирането, боравенето, преработката, съхранението, пускането на пазара, разпространението, употребата или унищожаването на странични животински продукти или производни продукти;
- б) предоставят на компетентния орган информация относно:
 - i) категорията на използваните странични животински продукти или производни продукти под техен контрол;
 - ii) естеството на извършваните дейности, при които като изходен материал се използват странични животински продукти или производни продукти.

2. Операторите предоставят на компетентния орган актуална информация относно всички обекти или предприятия под техен контрол, посочени в параграф 1, буква а), включително относно всяка съществена промяна в дейностите, като например всяко затваряне на съществуващи обект или предприятие“.

21 Член 24, параграф 1 от същия регламент, заглавен „Одобрение на обекти или предприятия“, гласи:

„Операторите гарантират, че контролираните от тях обекти или предприятия са одобрени от компетентния орган, когато такива обекти или предприятия извършват една или няколко от следните дейности:

[...]“.

22 Член 41, параграф 2 от Регламент № 1069/2009, озаглавен „Внос и транзитно преминаване“, предвижда:

„Чрез дерогация от параграф 1 вносът и транзитното преминаване на:

[...]

- б) странични животински продукти или производни продукти, смесени или замърсени с отпадъците, посочени като опасни в Решение [2000/532], се осъществяват единствено при спазване изискванията на Регламент [...] № 1013/2006.

[...]“.

23 Член 43, параграф 5 от Регламент № 1069/2009, озаглавен „Износ“, гласи:

„Чрез дерогация от параграфи 3 и 4, износът на:

[...]

- б) странични животински продукти или производни продукти, смесени или замърсени с отпадъците, посочени като опасни в Решение [2000/532], се осъществява единствено при спазване изискванията на Регламент [...] № 1013/2006“.

24 Съгласно член 48 от Регламент № 1069/2009, озаглавен „Контрол върху изпращането към други държави членки“:

„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.

[...]

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.

[...]“.

25 Член 54 от Регламент № 1069/2009 гласи:

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

Позоваванията на Регламент [...] № 1774/2002 се считат за позовавания на настоящия регламент [...]“.

– Регламент (ЕС) № 142/2011

26 Регламент (ЕС) № 142/2011 на Комисията от 25 февруари 2011 година за прилагане на Регламент № 1069/2009 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), установява подробни правила по-специално за употребата и унищожаването на странични животински продукти и производни продукти, събирането, транспортирането, идентификацията и проследяемостта на тези странични продукти и

продукти, регистрацията и одобряването на обекти и предприятия, пускането на пазара, вноса, транзита и износа на тези странични продукти и продукти и официалните процедури за контрол.

Германското право

- 27 Член 13 от 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 (Закон за прилагане на Регламент № 1013/2006 и на Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане) от 19 юли 2007 г. (BGBl. 2007 I, стр. 1462) предвижда, че при незаконен превоз без подадена нотификация по Регламент № 1013/2006 компетентният орган може да вземе необходимите мерки за изпълнение на задължението за обратно вземане по член 24, параграф 2, първа алинея, буква а) от този регламент, за да се гарантира обратното вземане на въпросните отпадъци от лицето, което е трябвало да направи нотификацията съгласно член 2, точка 15 от този регламент.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 28 ReFood извършва в Германия дейност по превоз на хранителни и кухненски отпадъци, включително странични животински продукти.
- 29 На 7 април 2014 г. товарно превозно средство, управлявано от служител на ReFood и натоварено със събрани в Нидерландия странични животински продукти от категория 3 по смисъла на Регламент № 1069/2009, е спряно 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.
- 30 Земеделската камара на Долна Саксония разпорежда на ReFood да върне товара в Нидерландия, с мотива че това дружество не е спазило процедурата за нотификация, предвидена в член 3, параграф 1, буква б) от Регламент № 1013/2006.
- 31 На 16 юли 2014 г. ReFood сезира запитващата юрисдикция с жалба, с която оспорва законосъобразността на разпореждането на Земеделската камара на Долна Саксония. Всъщност според ReFood превозът на странични животински продукти не попада в обхвата на Регламент № 1013/2006, така че то не е длъжно да спазва предвидената в този регламент процедура за нотификация.
- 32 Запитващата юрисдикция иска да се установи дали този превоз попада в приложното поле на посочения регламент, или е изключен от него по силата на член 1, параграф 3, буква г) от същия регламент. Нито практиката на Съда, нито подготвителните работи по приемане на Регламента позволявали да се отговори на този въпрос. Следователно тази разпоредба можела да се тълкува по различни начини.
- 33 Първо, член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 можел, както твърди ReFood и въпреки това, което се подразбира от формулировката на тази разпоредба, да се тълкува в смисъл, че изключва безусловно от приложното поле на този регламент всеки превоз, който попада в приложното поле на Регламент № 1069/2009, който отменя и заменя Регламент № 1774/2002. Според запитващата юрисдикция обаче, ако трябва да се възприеме това тълкуване, няма да може се гарантират еднаквото управление и обезвреждане на странични животински продукти и хармонизирането на мерките за контрол в рамките на Европейския

съюз, тъй като съгласно Регламент № 1069/2009 държавите членки са длъжни само да избягват рисковете за здравето на хората и животните и да гарантират наличието на ефективна система за събиране и обезвреждане на странични животински продукти.

34 Второ, член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 можел да се тълкува в смисъл, че по силата на тази разпоредба от приложното поле на този регламент са изключени само превозите на странични животински продукти, към които се прилага процесуална уредба, сходна или по-строга от предвидената в този регламент. Така според запитващата юрисдикция с оглед на изискванията на Регламент № 142/2011 от това изключение можели да се ползват превозите на кухненски отпадъци от категория 3.

35 Трето, член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 можел, както твърди Земеделската камара на Долна Саксония, да се тълкува в смисъл, че по силата на тази разпоредба от приложното поле на този регламент са изключени само превозите на странични животински продукти, за които се изисква одобрение съгласно член 48, параграф 1 от Регламент № 1069/2009. Запитващата юрисдикция посочва обаче, че такова тълкуване може да доведе до непреодолимо противоречие. Всъщност изискванията в посочения член 48 по същество се отнасяли само до материали от категории 1 и 2, така че предвиденото в член 1, параграф 3, буква г) изключване от приложното поле на Регламент № 1013/2006 не се прилагало към странични животински продукти от категория 3. От това следвало, че към трансграничния превоз на тези странични продукти, които са най-малко опасни, се прилагат по-строгите по принцип изисквания на Регламент № 1013/2006, а превозът на по-опасните странични животински продукти от категории 1 и 2 се урежда, освен когато са предвидени изключения, само от Регламент № 1069/2009.

36 В това отношение запитващата юрисдикция подчертава, че член 48, параграф 6 от Регламент № 1069/2009 изисква изрично спазване на Регламент № 1013/2006, тоест най-високите изисквания, само по отношение на превоза на странични животински продукти от категории 1 и 2 и на някои производни продукти, смесени или замърсени с отпадъци, класифицирани като опасни. Така можело да изглежда неоправдано предвиденият в последния регламент режим да се прилага и към трансграничния превоз на странични животински продукти от категория 3, които не са замърсени с опасни отпадъци.

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

„1) Следва ли [член 1, параграф 3, буква г) от (ЕО) Регламент № 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?

2) В случай на отрицателен отговор на първия въпрос:

Следва ли разпоредбата да се тълкува като изключение, приложимо за превозите, за които съгласно Регламент (ЕО) № 1069/2009 — включително във връзка с Регламент (ЕС) № 142/2011 за неговото прилагане — съществуват правила относно събирането, транспорта, идентификацията и проследяемостта?

3) В случай на отрицателен отговор на втория въпрос:

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?“.

По преюдициалните въпроси

- 38 С трите си въпроса, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че по силата на тази разпоредба от приложното поле на този регламент са изключени всички превози на странични животински продукти, които попадат в обхвата на Регламент № 1069/2009, или само някои от тези превози, които отговарят на специфичните условия, наложени с последния регламент.
- 39 Най-напред трябва да се подчертае, че разглежданите по главното производство странични животински продукти са кухненски отпадъци от Нидерландия, предназначени за преработка и оползотворяване в инсталация за биогаз в Германия. Съгласно член 2, параграф 2, буква ж), подточка iii) от Регламент № 1069/2009 тези странични продукти попадат в обхвата на Регламента. По силата на член 10, буква п) от посочения регламент те са материал от категория 3, като се уточнява, че както следва от съображение 29 и от цялостно тълкуване на същия регламент, страничните животински продукти, които попадат в тази категория, се считат за най-малко опасни. Освен това от акта за преюдициално запитване може да се заключи, че разглежданите по главното производство странични животински продукти са и отпадъци по смисъла на член 2, точка 1 от Регламент № 1013/2006 — който препраща към определението по член 1, параграф 1, буква а) от Директива 2006/12, понастоящем член 3, точка 1 от Директива 2008/98 — които, ако попадаха в приложното поле на посочения регламент, щяха да са от категориите отпадъци, към които се прилага процедурата за предварителна нотификация и съгласие, предвидена в член 3, параграф 1 от същия регламент, а не от категориите отпадъци по член 3, параграф 2 от същия регламент, към които се прилага само процедурата за предварително информиране. В това отношение трябва да се отбележи и че с изключение на категориите отпадъци, които са посочени в последната разпоредба и които са ирелевантни в настоящия случай, Регламент № 1013/2006 предвижда за превозите на отпадъци от една държава членка към друга изисквания, които по правило са по-строги от изискванията по Регламент № 1069/2009, както посочва генералният адвокат в точка 65 от своето становище.
- 40 За да се определи дали по силата на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 превозът от Нидерландия към Германия на разглежданите по главното производство странични животински продукти е изключен от приложното поле на този регламент, трябва да се припомни, че предвиденото в тази разпоредба изключение се прилага за „превози, които са предмет на изискванията за одобрение на Регламент [...] № 1774/2002“, с уточнението че по силата на член 54 от Регламент № 1069/2009 това позоваване на Регламент № 1774/2002 трябва да се счита за позоваване на Регламент № 1069/2009, който отменя Регламент № 1774/2002.
- 41 За тълкуването на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 трябва да се посочи, на първо място, че въпреки формулировката на Регламент № 1013/2006, нито една разпоредба от Регламент № 1774/2002 не подчинява транспортирането или превоза на странични животински продукти на изискването за „одобрение“. Така, от една страна, член 8 от Регламент № 1774/2002 предвижда, че за изпращането от една държава членка към друга на странични животински продукти от категории 1 и 2, на преработени продукти, получени от материали от категории 1 и 2, и на преработени животински протеини е необходимо „разрешение“ от държавата членка по местоназначение, но не се изисква такова разрешение за превоза на странични животински продукти от категория 3. От друга страна, задължението за получаване на одобрение, предвидено в членове 10—15, 17 и 18 от Регламент № 1774/2002, се отнася до междинните предприятия, складовите предприятия, предприятията за изгаряне и за съвместно изгаряне, предприятията за преработка, предприятията за преработка на животински мазнини, предприятията за производство на биогаз и за компостиране, предприятията за производство на храна за домашни любимци и на технически продукти.

- 42 Също така, макар членове 21—23 от Регламент № 1069/2009 да предвиждат набор от специфични задължения за превозвачите на странични животински продукти, включително задължение за регистрация при компетентния орган, превозната дейност не е предмет на процедура за получаване на одобрение. Така член 24 от този регламент, който изисква от операторите на обекти или предприятия, извършващи една от посочените в него дейности, да притежават одобрение, не се прилага по отношение на превозната дейност. Освен това, макар член 48, параграф 1 от посочения регламент да предвижда, че за изпращането от една държава членка към друга на материали от категории 1 и 2, както и на някои производни продукти от тези материали, е необходимо те да бъдат приети от компетентния орган на държавата членка по местоназначение, тази разпоредба не предвижда процедура за одобрение.
- 43 Що се отнася до последното, вярно е, че член 48, параграф 2 от същия регламент, в текста му на немски език, се позовава на заявленията за „одобрение“, посочени в член 48, параграф 1 (*Anträgen auf Zulassung*). В текста на посочения член 48, параграф 2 на други езици обаче, и по-специално в текста му на гръцки, английски, френски, италиански и нидерландски език, се говори само за образците на заявленията, посочени в параграф 1 от същия член. Съгласно постоянната практика на Съда обаче, в случай на несъответствие в текста на различни езици на една разпоредба на правото на Съюза, формулировката, използвана в текста 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 (вж. в този смисъл решение 24 януари 2019 г., Balandin и др., С-477/17, ЕУ:С:2019:60, т. 31 и цитираната съдебна практика).
- 44 На второ място, трябва да се отбележи, че от съображение 11 от Регламент № 1013/2006 следва, че изключването от приложното поле на този регламент, предвидено в член 1, параграф 3, буква г), има за цел да се избегне дублирането с Регламент № 1774/2002, който вече съдържа разпоредби, които обхващат пратката, изпращането и движението, включително транспорта, на странични животински продукти в рамките на, към и извън Съюза (вж. в този смисъл решение от 1 март 2007 г., KVZ retec, С-176/05, ЕУ:С:2007:123, т. 47).
- 45 Това съображение трябва да се тълкува, като се вземе предвид развитието на законодателството на Съюза в областта на отпадъците и на страничните животински продукти след приемането на Регламент № 1013/2006, което е придружено от по-голяма съгласуваност между тези различни законодателни актове.
- 46 В това отношение е важно да се отбележи, първо, че Директива 2006/12, която е в сила към датата на приемане на Регламент № 1013/2006, е отменена и заменена с Директива 2008/98. Както обаче е видно по същество от съображения 12 и 13 от последната директива, законодателят на Съюза счита, че Регламент № 1774/2002 предвижда съответни контролни механизми по-специално по отношение на превоза на всички странични животински продукти, включително отпадъци с животински произход, които позволяват предотвратяване на риска за здравето на животните и хората, и в светлината на опита, придобит при прилагането на посочения регламент, счита, че когато страничните животински продукти носят потенциални рискове за здравето, приложимият правен инструмент за преодоляване на такива рискове по принцип е същият този регламент, като следва да се избягва излишно дублиране на негови разпоредби със законодателството относно отпадъците чрез изключване от приложното поле на Директива 2008/98 на страничните животински продукти, когато те са предназначени за употреби, които не се считат за дейности, свързани с отпадъци.
- 47 Така член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2008/98 изключва от приложното поле на посочената директива страничните животински продукти, включително преработените продукти, които попадат в приложното поле на Регламент № 1774/2002 — с изключение единствено на предназначените за изгаряне, депониране или използване в инсталация за биогаз или компост продукти — и така става ясна волята на законодателят на Съюза да извади по принцип страничните животински продукти от обхвата на правната уредба относно отпадъците.

- 48 Второ, както бе посочено в точка 40 от настоящото решение, Регламент № 1774/2002 е отменен и заменен с Регламент № 1069/2009.
- 49 Както се посочва в съображения 5 и 6 от последния регламент, той има за цел, от една страна, да се установи съгласувана и комплексна рамка от здравни правила за превоза на странични животински продукти, които са пропорционални на рисковете за общественото здраве и здравето на животните, предизвикани от страничните животински продукти при обработването им от операторите на различните етапи по веригата от събирането до тяхната употреба или унищожаване, и които отчитат рисковете за околната среда, възникващи по време на тези дейности. От друга страна, както е видно от съображения 57 и 58 от Регламент № 1069/2009, той има за цел също, с оглед постигане на съгласуваност в законодателството на Съюза, да се поясни връзката между правилата, установени с този регламент, и законодателство на Съюза относно отпадъците, и по-специално Регламент № 1013/2006, що се отнася до износа, вноса и превоза между две държави членки на странични животински продукти.
- 50 Именно в интерес на пропорционалността и съгласуваността, Регламент № 1069/2009 установява правила, които са пропорционални на рисковете, свързани с превоза на различни категории странични животински продукти в зависимост от опасността, която те представляват, като предвижда по-малко строги правила за превоза на странични животински продукти от категория 3, предвид по-малката им степен на опасност, и запазена за превоза на най-опасните отпадъци по-строгите правила, предвидени в Регламент № 1013/2006.
- 51 Така, що се отнася до превоза от една държава членка към друга на странични животински продукти от категория 3, освен предвидените в членове 22 и 23 общи задължения относно проследяемостта на страничните животински продукти и регистрацията на операторите, член 21, параграф 2 от Регламент № 1069/2009 предвижда в общи линии само че операторите гарантират, че по време на транспортирането им тези странични продукти се придружават от търговски документ или, в определени случаи, от здравен сертификат. В член 21, параграф 4 от този регламент се добавя, че операторите транспортират кухненски и хранителни отпадъци от категория 3 в съответствие с националните мерки, предвидени в член 13 от Директива 2008/98, който предвижда, че държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че управлението на отпадъците се извършва, без да се застрашават човешкото здраве и околната среда.
- 52 Що се отнася обаче до материалите от категория 1 или 2, както и до някои производни продукти от тези материали, член 48, параграф 1 от Регламент № 1069/2009 предвижда, че изпращането от една държава членка към друга трябва да бъде прието от компетентния орган на държавата членка по местоназначение.
- 53 В член 48, параграф 6 от посочения регламент се добавя, че чрез дерогация от параграфи 1—5 от този член, посочените в тези параграфи странични животински продукти или производни продукти, тоест главно материалите от категории 1 и 2 и някои производни продукти от тези материали, 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.
- 54 Освен това член 41, параграф 2, буква б) и член 43, параграф 5, буква б) от Регламент № 1069/2009 предвиждат съответно че вносът и транзитно преминаване, от една страна, и износът, от друга, на странични животински продукти или производни продукти, смесени или замърсени с такива опасни отпадъци, се осъществява — посредством дерогация — единствено при спазване изискванията на Регламент № 1013/2006.

- 55 Така от тълкуването *a contrario* на член 41, параграф 2, буква б), член 43, параграф 5, буква б) и член 48, параграф 6 от Регламент № 1069/2009 следва, че с изключение на изрично посочените в тези разпоредби хипотези, превозът на странични животински продукти не попада в приложното поле на Регламент № 1013/2006. По-конкретно такъв е случаят с превоза от една държава членка към друга на кухненски отпадъци от категория 3.
- 56 От изложените в точки 49—55 от настоящото решение съображения следва, че с Регламент № 1069/2009, приет след Регламент № 1013/2006, законодателят на Съюза е искал да установи комплексна рамка от правила за превоза на странични животински продукти и да извади уредения в него превоз на странични животински продукти от приложното поле на Регламент № 1013/2006, освен ако не е предвидено изрично изключение.
- 57 Член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 обаче не може да се тълкува в смисъл, че от една страна, превозът на странични животински продукти е изключен от приложното поле на този регламент само доколкото към него се прилага процедурна уредба, сходна или на по-строга от предвидената в посочения регламент.
- 58 Всъщност, освен че подобно тълкуване би могло да създаде правна несигурност за операторите, предвид трудността да се определи със сигурност дали превозът на странични животински продукти е предмет на такава уредба, то би довело до прилагането към превоза на всички странични животински продукти на правила, които са поне толкова строги, колкото предвидените в Регламент № 1013/2006. Така това тълкуване би противоречало на логиката на Регламент № 1069/2009, която, както става ясно в точки 49—55 от настоящото решение, е да се установяват правила, които са пропорционални на рисковете, свързани с превоза на различни категории странични животински продукти в зависимост от опасността, която те представляват, и които, освен що се отнася до най-опасните отпадъци, не съответстват на правилата в Регламент № 1013/2006 и не са толкова строги колкото тях.
- 59 Освен това, макар това тълкуване да съответства на първоначалния текст на член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 — както е формулиран в предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно превозите на отпадъци, представено от Комисията (СОМ (2003) 379 окончателен), което предвижда, че превозите на отпадъци, които попадат в приложното поле на Регламент № 1774/2002, са изключени от обхвата на предложението само доколкото към тях се прилага сходна или по-строга процедурна уредба — трябва да се констатира, че тази формулировка не е възприета в окончателния текст на тази разпоредба.
- 60 От друга страна, член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 не може да се тълкува и в смисъл, че по силата на тази разпоредба от приложното поле на този регламент са изключени само превозите на странични животински продукти, към които се прилага предвидената в член 48, параграф 1 от Регламент № 1069/2009 процедура, а именно материалите от категории 1 и 2 и някои производни продукти от тези материали, с изключение на страничните животински продукти от категория 3, към които продължава да се прилага Регламент № 1013/2006.
- 61 В допълнение към съображенията относно член 48, изложени в точки 43, 53 и 55 от настоящото решение, трябва да се подчертае, че подобно тълкуване би противоречало и на структурата на Регламент № 1069/2009, който установява правила, пропорционални на опасността, свързана с превоза на различните категории странични животински продукти, и би довело, както посочват запитващата юрисдикция и генералният адвокат в точки 66 и 67 от заключението си, до парадоксален резултат. Всъщност това тълкуване би довело до прилагането към превоза между две държави членки на странични животински продукти от категория 3, които са най-малко опасни, на изискванията на Регламент № 1013/2006, които са по-строги от изискванията, приложими по силата на член 48, параграф 1 от Регламент № 1069/2009 към изпращането от една държава членка към друга на странични животински продукти от категории 1 и 2. Така превозът между две държави членки на странични животински продукти от категория 3 би бил

подчинен на правила, които са толкова строги, колкото правилата, които по силата на член 48, параграф 6 от посочения регламент се прилагат към превоза на материали от категории 1 и 2, смесени или замърсени с отпадъци, класифицирани като опасни с Решение 2000/532.

- 62 Предвид гореизложените съображения на поставените въпроси трябва да се отговори, че член 1, параграф 3, буква г) от Регламент № 1013/2006 трябва да се тълкува в смисъл, че превозите на странични животински продукти, които попадат в приложното поле на Регламент № 1069/2009, са изключени от приложното поле на Регламент № 1013/2006, освен в случаите, когато Регламент № 1069/2009 изрично предвижда прилагането на Регламент № 1013/2006.

По съдебните разноски

- 63 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

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, които попадат в приложното поле на 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 (Регламент за страничните животински продукти), са изключени от приложното поле на Регламент № 1013/2006, освен в случаите, когато Регламент № 1069/2009 изрично предвижда прилагането на Регламент № 1013/2006.

Подписи