

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

1. marts 2007*

I sag C-176/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Østrig) ved afgørelse af 8. april 2005, indgået til Domstolen den 20. april 2005, i sagen:

KVZ retec GmbH

mod

Republikken Østrig,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne K. Lenaerts, E. Juhász, K. Schiemann (refererende dommer) og M. Ilešič,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Slawiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. juni 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

- KVZ retec GmbH ved Rechtsanwälte H. Zanier og M. Firle

- Republikken Østrig ved E. Hofbauer, som befuldmægtiget

- den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

- den franske regering ved G. de Bergues og R. Loosli-Surrans, som befuldmægtigede

- Det Forenede Kongeriges regering ved C. White, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Maurici

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Konstantinidis og F. Erlbacher, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. september 2006,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30, s. 1), som ændret

ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2557/2001 af 28. december 2001 (EFT L 349, s. 1, herefter »forordning nr. 259/93«) og ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (EFT L 273, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 808/2003 af 12. maj 2003 (EFT L 117, s. 1, herefter »forordning nr. 1774/2002«).

- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag anlagt af KVZ retec GmbH (herefter »KVZ«) mod Republikken Østrig angående på den ene side anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne vedrørende affald på overførsel af kød- og benmel, der var bestemt til at blive anvendt som brændsel i et varmekraftværk, og på den anden side forholdet mellem disse bestemmelser og forordning nr. 1774/2002.

Retsforskrifter

Direktiv 75/442/EØF

- 3 I artikel 1, litra a), første afsnit, i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald (EFT L 194, s. 39), som ændret ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24. maj 1996 (EFT L 135, s. 32, herefter »direktiv 75/442«), defineres begrebet »affald« som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

4 Artikel 1 i direktiv 75/442 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

e) *bortskaffelse*: enhver form og metode, der er anført i bilag II A

f) *nyttiggørelse*: enhver form og metode, der er anført i bilag II B

[...]«

5 Blandt de kategorier af affald, som er nævnt i bilag I til direktiv 75/442, er kategori Q 16, der defineres som »[e]thvert stof, materiale eller produkt, som ikke indgår i ovennævnte kategorier«.

- 6 Bilag II B til direktiv 75/442 angiver de former for nyttiggørelse af affald, som benyttes i praksis. Blandt disse findes bl.a. den følgende foranstaltning:

»R 1 Hovedanvendelse som brændsel eller andre midler til energifremstilling«.

- 7 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 75/442 bestemmer:

»Følgende falder uden for dette direktivs anvendelsesområde:

[...]

- b) hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser:

[...]

iii) døde dyr og følgende landbrugsaffald: fækalier og andre naturlige, ikke-farlige stoffer, som anvendes i landbrugsdriften

[...]«

Forordning nr. 259/93

8 Artikel 1 i forordning nr. 259/93 er affattet som følger:

»1. Denne forordning finder anvendelse på overførsel af affald inden for, til og fra Fællesskabet.

2. Denne forordning omfatter ikke:

[...]

- d) overførsler af affald, der er omfattet af artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 75/442/EØF, såfremt disse overførsler allerede er omfattet af anden relevant lovgivning

[...]

3. a) Overførsler af affald, der udelukkende er bestemt til nyttiggørelse, og som er opført i bilag II, er heller ikke omfattet af forordningens bestemmelser, bortset fra bestemmelserne i litra b), c), d) og e), i artikel 11 og i artikel 17, stk. 1, 2 og 3.

- b) Dette affald er omfattet af samtlige bestemmelser i direktiv 75/442/EØF. Affaldet skal navnlig:

— udelukkende være bestemt for behørigt godkendte anlæg, der skal være godkendt i henhold til artikel 10 og 11 i direktiv 75/442/EØF

— være omfattet af samtlige bestemmelser i artikel 8, 12, 13 og 14 i direktiv 75/442/EØF.

- c) Visse former for affald, der er opført i bilag II, kan dog, såfremt de bl.a. frembyder nogen af de farlige egenskaber, der er opført i bilag III til Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald [...], kontrolleres, som om de var opført i bilag III eller IV.

Dette affald og afgørelsen, om hvilken af de to fremgangsmåder der skal følges, skal fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 18 i direktiv 75/442/EØF. Sådant affald skal opføres i bilag IIa.

- d) I undtagelsestilfælde kan overførsler af affald, der er opført i bilag II, af miljøgrunde eller af hensyn til den offentlige sundhed kontrolleres af medlemsstaterne, som om det var opført i bilag III eller IV.

Medlemsstater, der benytter sig af denne mulighed, skal straks meddele Kommissionen sådanne tilfælde og om nødvendigt underrette de øvrige medlemsstater og begrunde deres beslutning. Kommissionen kan efter fremgangsmåden i artikel 18 i direktiv 75/442/EØF bekræfte dette, bl.a. ved om nødvendigt at opføre sådant affald i bilag IIa.

- e) Hvis affald, der er opført i bilag II, overføres i modstrid med denne forordning eller med direktiv 75/442/EØF, kan medlemsstaterne anvende de relevante bestemmelser i denne forordnings artikel 25 og 26.«

9 Artikel 2, litra a), i forordning nr. 259/93 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

a) »affald«: affald som defineret i artikel 1, litra a), i direktiv 75/442/EØF.«

10 Nævnte forordnings artikel 11 bestemmer, at overførsler af affald til nyttiggørelse, der er opført i bilag II til samme forordning, skal ledsages af visse oplysninger.

11 Artikel 17, stk. 1-3, i forordning nr. 259/93 fastsætter bestemmelser, der finder anvendelse på overførsel af affald opført i bilag II hertil i lande, hvor OECD-Rådets beslutning af 30. marts 1992 om kontrol med grænseoverskridende overførsler af affald til nyttiggørelse ikke finder anvendelse.

- 12 Bilag II til forordning nr. 259/93 med overskriften »Grøn affaldsliste« (herefter »den grønne liste«) indledes med følgende:

»Uanset om affald er medtaget på denne liste eller ej, må affald af denne art ikke transporteres som hørende under den grønne liste, hvis det er forurenet med andre materialer i en sådan udstrækning, at a) risici i forbindelse med affaldet er øget tilstrækkeligt til, at det bør medtages på den gule eller den røde liste, eller b) genvinding af affaldet på en miljømæssigt forsvarlig måde hindres.«

- 13 I nævnte bilag findes under overskriften »GM. Affald fra agrofødevareindustrien« kategorien GM 130, som omfatter »affald fra fødevareindustrien med undtagelse af biprodukter, som opfylder nationale og internationale krav og standarder for indtagelse af mennesker eller dyr«.

- 14 Artikel 26, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 259/93 bestemmer:

»1. Overførsel af affald betragtes som ulovlig, såfremt den:

- a) foretages uden anmeldelse til alle de berørte kompetente myndigheder i overensstemmelse med denne forordning, eller

- b) foretages uden tilladelse fra de berørte kompetente myndigheder ifølge bestemmelserne i denne forordning.«

Forordning nr. 1774/2002

- 15 Forordning nr. 1774/2002 fastsætter i overensstemmelse med dens artikel 1 sundheds- og dyresundhedsbestemmelser for indsamling, transport, opbevaring, håndtering, forarbejdning og anvendelse eller bortskaffelse af animalske biprodukter for at undgå, at sådanne produkter kan udgøre en risiko for menneskers eller dyrs sundhed samt for afsætning af og i visse særlige tilfælde udførsel og transit af animalske biprodukter og de deraf afledte produkter, der er omhandlet i samme forordnings bilag VII og VIII.
- 16 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1774/2002 definerer »animalske biprodukter« som omfattende hele kroppe eller dele af dyr og animalske produkter som omhandlet i nævnte forordnings artikel 4-6, som ikke er bestemt til konsum.

17 Artikel 4 i forordning nr. 1774/2002 med overskriften »Kategori 1-materiale« bestemmer:

»1. Kategori 1-materiale omfatter animalske biprodukter som nedenfor beskrevet og alt materiale indeholdende sådanne biprodukter:

[...]

b) i) specificeret risikomateriale, [...]

[...]

2. Kategori 1-materiale skal uden unødigt forsinkelse indsamles, transporteres og identificeres i overensstemmelse med artikel 7, og medmindre andet er fastsat i artikel 23 og 24:

a) direkte bortskaffes som affald ved forbrænding i et forbrændingsanlæg, der er godkendt i henhold til artikel 12

b) forarbejdes i et forarbejdningsanlæg, der er godkendt [...] hvorefter det deraf resulterende materiale [...] endeligt bortskaffes som affald ved forbrænding eller

medforbrænding i et forbrændings- eller medforbrændingsanlæg, der er godkendt i henhold til artikel 12

- c) bortset fra materiale som nævnt i stk. 1, litra a), nr. i) og ii), forarbejdes [...] i et forarbejdningsanlæg [...] hvorefter det deraf resulterende materiale [...] endeligt bortskaffes som affald ved nedgravning i et deponeringsanlæg, der er godkendt [...]

[...]

- e) i lyset af udviklingen af den videnskabelige viden bortskaffes på en anden måde, der er godkendt efter proceduren i artikel 33, stk. 2, efter høring af den relevante videnskabelige komité. Fremgangsmåderne kan enten supplere eller erstatte dem, der er omhandlet i litra a)-d).«

- 18 Under overskriften »Kategori 3-materiale« er artikel 6 i forordning nr. 1774/2002 affattet som følger:

»1. Kategori 3-materiale omhandler animalske biprodukter som nedenfor beskrevet og alt materiale indeholdende sådanne biprodukter:

[...]

- e) animalske biprodukter fra fremstilling af produkter bestemt til konsum, herunder affedtede knogler og grever

[...]

2. Kategori 3-materiale skal uden unødigt forsinkelse indsamles, transporteres og identificeres i overensstemmelse med artikel 7, og med mindre andet er fastsat i artikel 23 og 24:

- a) direkte bortskaffes som affald ved forbrænding i et forbrændingsanlæg, der er godkendt i henhold til artikel 12

- b) forarbejdes i et forarbejdningsanlæg, der er godkendt [...] hvorefter det deraf resulterende materiale skal [...] bortskaffes som affald ved forbrænding eller medforbrænding i et forbrændings- eller medforbrændingsanlæg, der er godkendt [...]

- c) forarbejdes i et forarbejdningsanlæg, der er godkendt i henhold til artikel 17

- d) forarbejdes i et teknisk anlæg, der er godkendt i henhold til artikel 18

- e) anvendes som råvare i et anlæg, der fremstiller foder til selskabsdyr, og som er godkendt i henhold til artikel 18

- f) forarbejdes i et biogas- eller et komposteringsanlæg, der er godkendt i henhold til artikel 15

[...]

- i) bortskaffes på en anden måde eller anvendes på en anden måde i overensstemmelse med regler, der er fastsat efter proceduren i artikel 33, stk. 2, efter høring af den relevante videnskabelige komité. Disse fremgangsmåder kan enten supplere eller erstatte dem, der er omhandlet i litra a)-h).

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 Rainer Krenski, en tysk ingeniør, der driver sin virksomhed med virksomhedsbetegnelsen PGI Umwelttechnik, har udviklet et brændstof på grundlag af kød- og benmel bestemt til udnyttelse ved en termisk proces (forbrænding) i et dertil godkendt varmekraftværk i Bulgarien.
- 20 Den 24. april 2003 blev omkring 1111 tons kød- og benmel (herefter »det omhandlede kød- og benmel«), som Rainer Krenski var indehaver af, indlastet på fartøjet MS Euroca (herefter »fartøjet«) i havneområdet Straubing (Tyskland), for at blive transporteret fra Tyskland mod Bulgarien ad indre vandveje til modtageren af lasten, nemlig selskabet New-Energy-GmbH. Efter at have sejlet gennem Østrig og Ungarn nåede fartøjet Serbien, hvor de nationale toldmyndigheder hindrede det i at sejle videre med den begrundelse, at transit af kød- og benmel var i strid med serbisk lovgivning, hvorefter dette betragtes som affald.
- 21 Rainer Krenski afslog samtykke til at lade fragten omfatte af begrebet affald, idet den i det tilfælde ikke ville kunne indføres i Bulgarien, som var det endelige bestemmelsessted. Med henblik på en afklaring af, om det transporterede kød- og benmel skulle betragtes som affald, blev fartøjet sendt tilbage til havneområdet i Straubing. På turen tilbage blev fartøjet den 1. juni 2003 imidlertid hindret i at sejle videre af de østrigske toldmyndigheder og tilbageholdt i flodhavnen i Wien/Hainburg.

- 22 Ved afgørelse af 6. juni 2003, truffet i henhold til § 69 i forbundslov om behandling af affald fra 2002 (Abfallwirtschaftsgesetz 2002) og artikel 26, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 259/93, gav Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (forbundsministeren for land- og skovbrug, miljø og vandmiljø, herefter »ministeren«) Rainer Krenski tilladelse til at tilbageføre det omhandlede kød- og benmel til havneområdet i Straubing under visse betingelser. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det omhandlede kød- og benmel i afgørelsen af 6. juni 2003 var betegnet som »affald af animalske vævsdele«, hvis overførsel i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 259/93 er underlagt anmeldelsespligt.
- 23 Da ministeren fandt, at betingelserne var opfyldt, tilkendegav han den 19. september 2003, at der ikke længere var indsigelser mod, at det omhandlede kød- og benmel blev bragt tilbage til havneområdet i Straubing, og som følge heraf forlod fartøjet flodhavnen i Wien/Hainburg med kurs mod Tyskland.
- 24 Rainer Krenski anlagde sag til prøvelse af afgørelsen af 6. juni 2003, i det omfang den betegner det omhandlede kød- og benmel som »affald af animalske vævsdele«, men fik ikke medhold ved kendelse afsagt af Verwaltungsgerichtshof den 16. oktober 2003.
- 25 Som følge af denne kendelse indledte KVZ, til hvem Rainer Krenski havde overdraget sine fordringer, et søgsmål ved den forelæggende ret mod Republikken

Østrig, hvorved selskabet stillede krav om betaling af et beløb på 306 984,63 EUR med tillæg af morarenter i erstatning på grund af tilbageholdelsen af fartøjet.

26 Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er overførslen (transit eller mere præcist tilbageførslen) af kød- og benmel, uanset om det er specificeret risikofrit materiale eller ej, i form af affald omfattet af anmeldelsespligten i Rådets forordning nr. 259/93 [...]?

Subsidiært:

2) Er overførslen af kød- og benmel, uanset om det er specificeret risikofrit materiale eller ej, undtaget fra forordning nr. 259/93's anvendelsesområde i henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 2, litra d)?

Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende:

3) Er overførslen (transit eller mere præcist tilbageførslen) af kød- og benmel, der indeholder

a) specificeret risikofrit materiale eller

b) specificeret risikoholdigt materiale (opført som materiale i kategori 1 som omhandlet i [...] forordning nr. 1774/2002 [...])

ulovlig uden anmeldelse og samtykke fra de berørte myndigheder i henhold til artikel 26, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 259/93, fordi det drejer sig om affald i samme forordnings forstand?»

Om de præjudicielle spørgsmål

²⁷ De forelagte spørgsmål, som skal behandles samlet, rejser i det væsentlige tre hovedpunkter. For det første skal det undersøges, om overførslen af kød- og benmel i tilfælde af, at dette skal betragtes som hørende under begrebet døde dyr, uden videre er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 259/93 i henhold til artikel 1, stk. 2, litra d), heri. Hvis muligheden for en sådan udelukkelse må afvises,

skal det herefter undersøges, om sådant kød- og benmel udgør »affald« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 75/442 og følgelig i forordning nr. 259/93. Endelig vil det være nødvendigt at undersøge den eventuelle anmeldelsespligt for overførsel af nævnte kød- og benmel.

28 Før en successiv gennemgang af hvert af de tre punkter skal følgende indledende bemærkninger fremsættes.

29 De retlige spørgsmål, som overførslen af kød- og benmel rejser, vedrører fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne om på den ene side affald og på den anden side beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed. Det er under hensyn til denne dobbelte betydning af tvisten i hovedsagen, at den forelæggende rets spørgsmål skal besvares.

30 Kød- og benmel er et produkt, der opstår som følge af destruktionsprocesser. Ifølge forklaringerne fremlagt af den østrigske regering i dens skriftlige indlæg bliver det omhandlede mel fabrikeret ved formaling af døde dyr, som bliver udsat for batchtryk. Det materiale, som fremkommer, formales endnu en gang, fedtet fjernes og resterne, der har et højt proteinindhold, dehydreres for at opnå et pulver, der endvidere delvist presses og formes som kugler.

31 Den gældende praksis, der bestod i at anvende animalsk protein i foder, blev afbrudt ved Rådets beslutning 2000/766/EF af 4. december 2000 om en række beskyt-

telsesforanstaltninger over for overførbare spongiforme encephalopatier og fodring med animalsk protein (EFT L 306, s. 32). Som det fremgår af sjette betragtning til denne beslutning, blev det vurderet, at der som en forsigtighedsforanstaltning burde indføres et midlertidigt forbud mod at anvende animalsk protein i foder, og da forbuddet kunne have miljømæssige virkninger, hvis det ikke blev styret korrekt, var det nødvendigt at sikre, at animalsk affald blev indsamlet, transporteret, forarbejdet, opbevaret og bortskaffet på en sikker måde.

32 Artikel 2, stk. 1, i beslutning 2000/766 foreskrev, at medlemsstaterne skulle forbyde fodring med forarbejdede animalske proteiner af husdyr, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer.

33 Den 22. maj 2001 blev Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001 om fastsættelse af regler for forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatier (EFT L 147, s. 1) vedtaget. Denne forordnings artikel 7, stk. 1, forbyder anvendelse af protein fra pattedyr i foder til drøvtyggere. I henhold til samme artikels stk. 2 udvides dette forbud til at omfatte dyr og animalske produkter.

34 Den retsudvikling, som er beskrevet i de tre foregående præmisser, og de begrænsninger, der følger heraf for så vidt angår anvendelsen af animalsk protein i foder, gør det muligt at forstå den sammenhæng, som forordning nr. 1774/2002

blev vedtaget i. Det fremgår af denne forordnings tredje betragtning, at mulighederne for at anvende visse former for animalsk materiale bør begrænses, og at der bør fastsættes bestemmelser om anvendelse af animalske biprodukter til andet end foder og om bortskaffelse af disse biprodukter. Det er for at nå dette mål, at nævnte forordning fastsætter sundheds- og dyresundhedsbestemmelser for indsamling, transport, opbevaring, håndtering, forarbejdning og anvendelse eller bortskaffelse af animalske biprodukter.

35 I deres skriftlige indlæg for Domstolen har den østrigske regering og Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at materialer som kød- og benmel kan betegnes som affald henset til de krav vedrørende animalske biprodukter, som pålægges ved bestemmelserne i forordning nr. 1774/2002. I forelæggelsesafgørelsen har den nationale ret også henvist til denne forordning, uden dog at være af den opfattelse, at forordningen finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen. Denne forordning finder nemlig alene anvendelse fra den 1. maj 2003, og transporten af det omhandlede kød- og benmel mod Bulgarien fandt sted i løbet af april 2003.

36 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at hovedsagen vedrører ministerens afgørelse af 6. juni 2003, der, som det fremgår af sagsakterne fremlagt for Domstolen, i det væsentlige betegnede det omhandlede kød- og benmel som affald og påstod, at dets tilbageførsel mod Tyskland var ulovlig, idet der ikke var indgivet anmeldelse til de kompetente østrigske myndigheder. Det fremgår af de stillede spørgsmåls ordlyd, at det er denne eventuelle anmeldelsespligt, navnlig i forhold til tilbageførslen af det omhandlede kød- og benmel mod havneområdet Straubing, der står i forgrunden for den forelæggende ret. Idet tilbageførslen, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, fandt sted efter, at forordning nr. 1774/2002 var trådt i kraft den 1. maj 2003, skal det fastslås, at denne forordning finder anvendelse i hovedsagen.

Om eventuel udelukkelse fra anvendelsesområdet for forordning nr. 259/93 af overførsel af kød- og benmel, hvis dette er omfattet af begrebet døde dyr

- 37 Ifølge artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), i direktiv 75/442 er døde dyr udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde, hvis de allerede er undergivet andre bestemmelser. Efter artikel 1, stk. 2, litra d), i forordning nr. 259/93 er overførsel af affald, der er omfattet af den i direktiv 75/442 nævnte bestemmelse, udelukket fra forordningens anvendelsesområde.
- 38 Det fremgår af begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen, at den nationale ret er af den opfattelse, at begrebet døde dyr er et generisk begreb, der ikke alene dækker døde dyr til destruering, men også de produkter, der opstår heraf, herunder kød- og benmel.
- 39 Kommissionen er i modsætning hertil af den opfattelse, at nævnte begreb alene omfatter hele døde dyr, der er døde i forbindelse med landbrugsproduktion. Kød- og benmel er imidlertid affald, der ikke følger af landbrugsproduktion som sådan, men af slagtning og destruering.
- 40 Den østrigske og franske regering og Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at kød- og benmel ikke er omfattet af undtagelsen vedrørende døde dyr,

og at overførslen af dette derfor heller ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 259/93. Biprodukter, som stammer fra forarbejdning og behandling af sådanne døde dyr, og som fremstår som et pulver, er ikke omfattet af begrebet døde dyr.

41 I denne forbindelse skal det bemærkes, at udelukkelsen af døde dyr og visse andre typer af affald fra anvendelsesområdet for direktiv 75/442 er forklaret i sjette betragtning heri og skyldes fællesskabslovgivers ønske om at udelukke materialer, som er underlagt særlige fællesskabsbestemmelser.

42 Det er ubestridt, at døde dyr faktisk er omfattet af særlige fællesskabsbestemmelser, nemlig forordning nr. 1774/2002. Det følger netop af artikel 2, stk. 1, litra a), i denne, at definitionen af animalske biprodukter omfatter »hele kroppe eller dele af dyr«. Denne konstatering skal imidlertid ikke fortolkes således, at alt det, der er dækket af nævnte forordning, automatisk er udelukket fra det materielle anvendelsesområde for direktiv 75/442. Således følger det ikke af den omstændighed, at biprodukter som kød- og benmel også er omfattet af forordning nr. 1774/2002, at undtagelsen vedrørende døde dyr i henhold til nævnte direktiv og forordning nr. 259/93 ligeledes skal udvides til at omfatte disse biprodukter.

43 Det skal konstateres, at fællesskabslovgiver har valgt af formulere denne undtagelse ved hjælp af præcise udtryk. Begrebet døde dyr henviser på grund af dets naturlige

bogstavelige betydning til døde dyr, dvs. til et ikke-forarbejdet råstof. Den omstændighed, at disse kroppe er hele eller i stykker, ændrer ikke ved, at de ikke er blevet forarbejdet på en måde, som forandrer deres egentlige karakter. I tvisten i hovedsagen er der derimod tale om kød- og benmel, dvs. et produkt af en helt anden karakter end det, det er fremstillet af, idet det har gennemgået en særlig behandling, som beskrevet i præmis 30 i denne dom.

44 Den grundlæggende forskel mellem disse to typer af produkter kommer for så vidt angår definitionen af animalske biprodukter til udtryk ved, at artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1774/2002 tydeligt sonderer mellem »hele kroppe eller dele af dyr« og »animalske produkter«.

45 Den sammenhæng, hvori begrebet døde dyr indgår, taler i øvrigt for en snæver fortolkning heraf. Ud over døde dyr udelukker artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), i direktiv 75/442 visse særligt opførte former for landbrugsaffald fra direktivets anvendelsesområde. Anvendelsen af disse to begreber — døde dyr og særlige former for landbrugsaffald — i samme bestemmelse viser, at der er en forbindelse mellem dem for så vidt angår deres oprindelse. Analogt vil begrebet døde dyr kunne omfatte døde dyr fra landbrugsproduktion og ikke fra den specifikke slagtnings- eller destrueringsproces, som kød- og benmel er resultatet af.

46 Den snævre fortolkning af begrebet døde dyr er desuden forenelig med Domstolens praksis, hvorefter begrebet affald ikke kan fortolkes snævert (jf. dom af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., Sml. I,

s. 4475, præmis 37-40, og af 18.4.2002, sag C-9/00, Palin Granit og Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, Sml. I, s. 3533, herefter »Palin Granitdommen«, præmis 23), hvilket medfører en snæver fortolkning af undtagelserne til begrebet »affald«.

⁴⁷ Det skal imidlertid bemærkes, at en omfattende lovændring er indført på dette område med ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT L 190, s. 1). Det præciseres i betragtning 11 til denne forordning, at det er nødvendigt at undgå overlapning med forordning nr. 1774/2002, der allerede indeholder bestemmelser, der generelt dækker sendingen, kanaliseringen og overførslen (indsamling, transport, håndtering, forarbejdning, anvendelse, nyttiggørelse eller bortskaffelse, registre, ledsagedokumenter og sporbarhed) af animalske biprodukter i, til og ud af Fællesskabet.

⁴⁸ Overførsler, der er underlagt godkendelseskravene i forordning nr. 1774/2002, er efter artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 udelukket fra denne forordnings anvendelsesområde. Nævnte forordning finder imidlertid først anvendelse fra den 12. juli 2007, og den kan derfor ikke tages i betragtning i hovedsagen.

⁴⁹ Idet kød- og benmel ikke er omfattet af begrebet »døde dyr« i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), nr. iii), i direktiv 75/442, og overførsel heraf derfor ikke uden videre er udelukket fra anvendelsesområdet for forordning nr. 259/93, skal det undersøges om

dette mel eventuelt udgør »affald« i henhold til direktiv 75/442 og dermed i henhold til forordning nr. 259/93.

Om betegnelsen af kød- og benmel som affald

- 50 For definitionen af ordet »affald« henviser artikel 2, litra a), i forordning nr. 259/93 til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442. I henhold til første afsnit i sidstnævnte bestemmelse betragtes som »affald« »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«. Det er ubestridt, at kød- og benmel henhører under dette bilag, nemlig kategori Q 16 heri.
- 51 Anvendelsesområdet for begrebet »affald« i henhold til direktiv 75/442 afhænger af, hvorledes udtrykket »skille sig af med« som omhandlet i samme direktivs artikel 1, litra a), første punktum, skal forstås (jf. dom af 18.12.1997, sag C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Sml. I, s. 7411, præmis 26).
- 52 Hverken et stofs behandlingsmetode eller anvendelsesmåde er afgørende for, om det kan anses for affald. Hvad der sker med en genstand eller et stof i fremtiden, er uden betydning for, om genstanden eller stoffet er affald, idet affald i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442 er defineret under henvisning til indehaverens handling, hensigt eller forpligtelse i relation til at skille sig af med genstanden eller stoffet (dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 64).

- 53 Som det er anført i denne doms præmis 35, fremføres det i indlæggene afgivet for Domstolen, at materiale som kød- og benmel kan betegnes som affald henset til de krav vedrørende animalske biprodukter, som pålægges i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 1774/2002. Relevansen af de nævnte bestemmelser skal således undersøges, og det skal bl.a. vurderes, om en forpligtelse til at skille sig af med kød- og benmel kan udledes heraf. Der skal tages hensyn til den omstændighed, at den nationale ret har ladet spørgsmålet om, hvorvidt kød- og benmelet indeholder specificeret risikomateriale, stå åbent, hvilket fremgår af ordlyden af de spørgsmål, der er forelagt for Domstolen.
- 54 Hvis det omhandlede kød- og benmel indeholder specificeret risikomateriale, skal det betegnes som »kategori 1-materiale« i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1774/2002. I overensstemmelse med denne bestemmelse omfatter kategori 1-materiale specificeret risikomateriale og alt materiale indeholdende sådanne materialer.
- 55 I henhold til stk. 2 i nævnte artikel 4 skal materialerne i kategori 1 enten direkte bortskaffes som affald ved forbrænding i et godkendt forbrændingsanlæg eller forarbejdes i et godkendt forarbejdningsanlæg med henblik på, at de endeligt bortskaffes som affald ved forbrænding eller medforbrænding eller ved nedgravning i et godkendt deponeringsanlæg.
- 56 Det følger af bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1774/2002, set i lyset af det nødvendige hensyn, der fremgår af forordningens betragtning 7, til at undgå den risiko for sygdomsspredning, som foreligger ved brug i dyrefoder af proteiner, der stammer fra forarbejdning af kroppe eller dele af dyr af samme art, at der er en

forpligtelse til at bortskaffe produkter som kød- og benmel, når disse indeholder specificeret risikomateriale.

- 57 Nævnte kød- og benmel skal, hvis det indeholder sådanne materialer, derfor betragtes som stoffer, som indehaveren er forpligtet til at »skille sig af med« i henhold til artikel 1, litra a), i direktiv 75/442, og som følge heraf som affald.
- 58 Derimod kan kød- og benmel, hvis det ikke indeholder specificeret risikomateriale, høre under »kategori 3-materiale« i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1774/2002 som »animalske biprodukter fra fremstilling af produkter bestemt til konsum« som omhandlet i samme forordnings artikel 6, stk. 1, litra e).
- 59 I henhold til artikel 6, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 1774/2002 skal denne kategori af biprodukter bortskaffes som affald ved forbrænding i et godkendt forbrændingsanlæg. Til forskel fra kategori 1-materialer er kategori 3-materialer imidlertid ikke kun bestemt til at blive bortskaffet. Bl.a. foreskriver nævnte stk. 2, litra c)-f), at disse materialer kan forarbejdes til produkter, der har økonomisk værdi, eller de kan anvendes som råvare i et anlæg, der fremstiller foder til selskabsdyr. Idet bortskaffelse som affald af sådanne biprodukter således er fakultativ, kan der derfor ikke udledes en ubetinget forpligtelse af forordning nr. 1774/2002 til at skille sig af med stoffer som kød- og benmel i det omfang, hvor dette ikke indeholder specificeret risikomateriale.

- 60 Følgelig skal det undersøges, om biprodukter som kød- og benmel, der ikke indeholder specificeret risikomateriale, kan betegnes som affald med den begrundelse, at indehaveren skiller sig af med eller agter at skille sig af med det. Hvis det ikke er tilfældet, kunne de, som KVZ gør gældende, betegnes ikke som affald, men som råstof, der ikke falder inden for anvendelsesområdet for direktiv 75/442. Den relevante dato for undersøgelsen af en sådan betegnelse er den 6. juni 2003, dvs. datoen for ministerens afgørelse, hvori kød- og benmelet blev betegnet som affald.
- 61 I denne forbindelse skal det bemærkes, at begrebet »affald« i henhold til direktiv 75/442 ikke kan fortolkes snævert (jf. dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 37-40, og Palin Granit-dommen, præmis 23). Det skal heller ikke fortolkes således, at stoffer og genstande, som kan genbruges økonomisk, er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. Formålet med den overvågnings- og håndteringsordning, der er indført ved direktiv 75/442, er således, at den skal dække alle genstande og stoffer, som indehaveren skiller sig af med, uanset om de har handelsmæssig værdi, og om de som erhvervsmæssig aktivitet indsamles med henblik på genvinding, videreudnyttelse eller genanvendelse (jf. Palin Granit-dommen, præmis 29).
- 62 Et gode, et materiale eller et råstof skal ikke anses for et restprodukt, men et biprodukt, som virksomheden ikke ønsker at »skille sig af med« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, litra a), første afsnit, i direktiv 75/442, og som den efterfølgende ønsker at udnytte eller markedsføre på en for selskabet fordelagtig måde. Sandsynligheden for, at stoffet genanvendes uden forudgående forarbejdning, er et andet kriterium — ud over kriteriet om, hvorvidt et stof er et restprodukt fra en produktion — af relevans ved afgørelsen af, om et stof kan anses for »affald« i direktiv 75/442's forstand. Hvis en genanvendelse af stoffet ikke blot fremstår som en mulighed, men tillige økonomisk set er fordelagtig for indehaveren, vil det i høj grad være sandsynligt, at der sker en sådan genanvendelse. I en sådan situation kan det pågældende stof ikke længere anses for at være en byrde, som indehaveren søger at skille sig af med, men som et fuldgældigt produkt (Palin Granit-dommen, præmis 37).

- 63 Om der faktisk er tale om »affald« i direktiv 75/442's forstand skal imidlertid undersøges på grundlag af samtlige omstændigheder, hvorved der skal tages hensyn til dette direktivs formål, og det skal påses, at dets virkning ikke begrænses (jf. i denne retning dommen i sagen ARCO Chemie Nederland m.fl., præmis 88).
- 64 Det tilkommer den forelæggende ret, i overensstemmelse med den i de tre foregående præmisser nævnte retspraksis, at undersøge, om indehaveren af det omhandlede kød- og benmel den 6. juni 2003 agtede at skille sig af med dette.
- 65 Hvis den forelæggende ret når til den konklusion, at indehaveren af kød- og benmelet i hovedsagen faktisk agtede at skille sig af med dette, selv om det ikke indeholdt specificeret risikomateriale, skal dette mel betegnes som affald.

Om anmeldelsespligten af overførsel af kød- og benmel

- 66 Tilbage står at undersøge, om overførsel af kød- og benmel, i tilfælde hvor det på grund af en forpligtelse eller en hensigt til at skille sig af med det betegnes som »affald« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 75/442, er underlagt en anmeldelsespligt i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 259/93.

67 I sine skriftlige indlæg gør den franske regering gældende, at kød- og benmel, som affald fra fødevarerindustrien for kød, er omfattet af den grønne liste. Følgelig burde overførsel af dette ikke have været underlagt anmeldelsespligten.

68 I denne forbindelse skal det fastslås, at kategorien GM 130 om »affald fra fødevarerindustrien med undtagelse af biprodukter, som opfylder nationale og internationale krav og standarder for indtagelse af mennesker eller dyr«, findes i nævnte grønne liste, der har overskriften »GM. Affald fra agrofødevarerindustrien«. Som generaladvokaten har anført i punkt 114 i forslaget til afgørelse, er beskrivelsen »affald fra landbrugsfødevarerindustrien« tilstrækkelig vid til at omfatte kød- og benmel. I henhold til artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 259/93 er overførsler af affald, der udelukkende er bestemt til nyttiggørelse, og som er opført i bilag II hertil, ikke omfattet af forordningens bestemmelser, bortset fra bestemmelserne i nævnte stk. 3's litra b)-e), samt i samme forordnings artikel 11 og artikel 17, stk. 1-3. En anmeldelsespligt kan således ikke pålægges for overførsel af kød- og benmel i det omfang, hvor det ved tilbagevenden til Tyskland fortsat er bestemt til nyttiggørelse og derfor hører under bilag II til forordning nr. 259/93.

69 Det skal imidlertid anføres, at det fremgår af indledningen til nævnte bilag II, at affald af denne art ikke må transporteres som hørende under den grønne liste, hvis det er forurenet med andre materialer i en sådan udstrækning, at enten risici i forbindelse med affaldet er øget tilstrækkeligt til, at det bør medtages på den gule eller den røde liste, eller genvinding af affaldet på en miljømæssigt forsvarlig måde hindres. Det skal derfor undersøges, om den hypotetiske tilstedeværelse af specificeret risikomateriale i kød- og benmel udgør en hindring for, at dette kan betragtes som omfattet af den grønne liste.

- 70 Som generaladvokaten har anført i punkt 122 i forslaget til afgørelse, følger det af 14. betragtning til forordning nr. 259/93, at klassificeringen af affald på den grønne liste beror på den betragtning, at sådant affald under normale omstændigheder ikke skulle udgøre nogen fare for miljøet, hvis det nyttiggøres på korrekt vis i bestemmelseslandet. Hvis det er lidet sandsynligt, som generaladvokaten anfører i punkt 123 i forslaget til afgørelse, at forurening af nævnte kød- og benmel med specificeret risikomateriale, i forbindelse med en nyttiggørelse af kød- og benmelet som brændsel, medfører en forhøjet miljørisiko i forhold til ikke-kontamineret kød- og benmel, tilkommer det den nationale ret at vurdere, om en sådan forurening i hovedsagen i givet fald ville føre til, at det omhandlede kød- og benmel udelukkes fra nævnte grønne liste.
- 71 Det er alene, når kød- og benmel ikke er opført på den grønne liste, eller når det ikke længere udelukkende er bestemt til nyttiggørelse, at dets overførsel er underlagt den anmeldelsespligt, som pålægges ved forordning nr. 259/93.
- 72 Det skal tilføjes, at i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 259/93 skal det kød- og benmel, der er betegnet som affald, som kun er bestemt til nyttiggørelse, og som fremgår af den grønne liste, under alle omstændigheder overholde bestemmelserne i nævnte stk. 3, litra b)-e), samt i samme forordnings artikel 11 og artikel 17, stk. 1-3.
- 73 Endelig skal det anføres, at anvendelsen af forordning nr. 259/93 ikke betyder, at bestemmelserne i forordning nr. 1774/2002 er uden relevans. Det bemærkes, at kød-

og benmel ud over risici forbundet med miljøet også udgør en risiko for sygdomsspredning. For at undgå enhver risiko for udbredelse af patogener indfører bestemmelserne i forordning nr. 1774/2002 en række krav, der — som Kommissionen har gjort gældende i sine indlæg for Domstolen — skal sikre, at de animalske biprodukter ikke anvendes eller overføres til ulovlige formål. For at bevare nævnte forordningers effektive virkning skal disse retlige foranstaltninger anvendes sideløbende, således at deres respektive bestemmelser kompletterer hinanden.

74 En sådan sideløbende gennemførelse af de nævnte forordninger er således nødvendigvis taget i betragtning ved fjerde betragtning til forordning nr. 1774/2002, hvori det bl.a. præciseres, at denne ikke må berøre gennemførelsen af gældende miljølovgivning.

75 Desuden henviser — som anført af den østrigske regering i dens skriftlige indlæg for Domstolen — bilag VII til forordning nr. 1774/2002, der har overskriften »Specifikke krav til forarbejdning og afsætning af forarbejdet animalsk protein og andre forarbejdede produkter, der kan anvendes som fodermidler«, i kapitel II, som vedrører »[s]pecifikke krav for forarbejdet animalsk protein«, til bortskaffelse som affald af forarbejdet animalsk protein af pattedyr »i overensstemmelse med den relevante EF-lovgivning«, hvori forordning nr. 259/93 klart indgår (nævnte bilags kapitel II, A, nr. 1).

76 I forbindelse med en sideløbende anvendelse af forordning nr. 259/93 og nr. 1774/2002 skal det bemærkes, at selv om der ikke — i overensstemmelse med

artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 259/93 — er et krav i henhold til denne forordning om anmeldelsespligt for affald som kød- og benmel, i det omfang dette udelukkende er bestemt til nyttiggørelse og er opført på den grønne liste, tilkommer det den forelæggende ret at sikre, at bestemmelserne i forordning nr. 1774/2002 overholdes. I denne forbindelse kan sidstnævnte forordnings artikel 7 om indsamling, transport og oplagring af animalske biprodukter, artikel 8 om forsendelse af animalske biprodukter og forarbejdede produkter til andre medlemsstater og artikel 9 om fortegnelser over forsendelser af animalske biprodukter vise sig at være relevante. Der skal endvidere tages hensyn til de hygiejnekrav ved indsamling og transport af animalske biprodukter og forarbejdede produkter, som er fastsat i bilag II til forordning nr. 1774/2002.

- 77 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger skal de stillede spørgsmål besvares med, at det følger af artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 259/93, at overførsel af kød- og benmel, der på grund af en forpligtelse til eller en hensigt om at skille sig af med det udgør affald, og som udelukkende er bestemt til nyttiggørelse, og som er opført i samme forordnings bilag II, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordningens bestemmelser, bortset fra bestemmelserne i nævnte stk. 3, litra b)-e), såvel som i samme forordnings artikel 11 og artikel 17, stk. 1-3. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at sikre, at nævnte overførsel sker i overensstemmelse med de krav, der følger af bestemmelserne i forordning nr. 1774/2002, i hvilken forbindelse kravene i henhold til denne forordnings artikel 7, 8 og 9 samt bilag II kan vise sig at være relevante.

Sagens omkostninger

- 78 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om

sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parterers udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Det følger af artikel 1, stk. 3, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2557/2001 af 28. december 2001, at overførsel af kød- og benmel, der på grund af en forpligtelse eller en hensigt om at skille sig af med det udgør affald, og som udelukkende er bestemt til nyttiggørelse, og som er opført i samme forordnings bilag II, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordningens bestemmelser, bortset fra bestemmelserne i nævnte stk. 3, litra b)-e), såvel som i samme forordnings artikel 11 og artikel 17, stk. 1-3. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at sikre, at nævnte overførsel sker i overensstemmelse med de krav, der følger af bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 808/2003 af 12. maj 2003, i hvilken forbindelse kravene i henhold til denne forordnings artikel 7, 8 og 9 samt bilag II kan vise sig at være relevante.

Underskrifter