



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

23. maj 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – overførsler af affald inden for Den Europæiske Union – forordning (EF) nr. 1013/2006 – artikel 1, stk. 3, litra d) – anvendelsesområde – forordning (EF) nr. 1069/2009 – overførsel af animalske biprodukter«

I sag C-634/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Oldenburg (forvaltningsdomstolen i Oldenburg, Tyskland) ved afgørelse af 7. november 2017, indgået til Domstolen den 13. november 2017, i sagen

ReFood GmbH & Co. KG

mod

Landwirtschaftskammer Niedersachsen,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne C. Lycourgos (refererende dommer), E. Juhász, M. Ilešič og I. Jarukaitis,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. oktober 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- ReFood GmbH & Co. KG ved Rechtsanwalt J.T. Gruber,
- den nederlandske regering ved M.H.S. Gijzen og M.K. Bulterman, som befuldmægtigede,
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved W. Farrell, M. Noll-Ehlers, E. Sanfrutos Cano og L. Haasbeek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. januar 2019,

* Processprog: tysk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 3), litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (EUT 2006, L 190, s. 1).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem ReFood GmbH & Co. KG og Landwirtschaftskammer Niedersachsen (landbrugskammeret i Niedersachsen, Tyskland) vedrørende lovligheden af en overførsel af animalske biprodukter fra Nederlandene til Tyskland.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1013/2006

- 3 Følgende fremgår af 11. betragtning til forordning nr. 1013/2006:

»Det er nødvendigt at undgå overlapning med 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 2002, L 273, s. 1)], 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.«
- 4 Artikel 1, stk. 1-3, i forordning nr. 1013/2006 bestemmer:

»1. Ved denne forordning indføres procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald, der afhænger af overførselens oprindelse, bestemmelsessted og rute, affaldstypen og den behandling, affaldet skal gennemgå ved bestemmelsesstedet.

2. Denne forordning gælder for overførsel af affald:

 - a) mellem medlemsstater inden for Fællesskabet [...]

[...]

3. Denne forordning omfatter ikke:

[...]

 - d) overførsler, der er underlagt godkendelseskravene i forordning [...] nr. 1774/2002

[...]«

5 Artikel 2 i forordning nr. 1013/2006 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

1) »affald«: affald som defineret i artikel 1, stk. 1, litra a), i [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2006/12/EF [af 5. april 2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9)]

[...]«

6 Nævnte forordnings artikel 3 med overskriften »Almindelig fremgangsmåde« har følgende ordlyd:

»1. Overførsler af følgende affald er underlagt proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke som fastlagt i bestemmelserne i [afsnit II i nærværende forordning]:

a) Hvis overførslen er bestemt til bortskaffelse:

alt affald

b) Hvis overførslen er bestemt til nyttiggørelse:

- i) affald anført i bilag IV, der bl.a. omfatter affald anført i bilag II og VIII til Baselkonventionen
- ii) affald anført i bilag IV A
- iii) affald, der ikke henhører under en enkelt indgang i bilag III, III B, IV eller IV A
- iv) blandet affald, der ikke henhører under en enkelt indgang i bilag III, III B, IV eller IV A, medmindre det er anført i bilag III A.

2. Overførsel af følgende affald bestemt til nyttiggørelse er underlagt de generelle oplysningskrav i artikel 18, hvis mængden af det overførte affald er over 20 kg:

a) affald anført i bilag III eller III B

b) blandet affald, der ikke henhører under en enkelt indgang i bilag III, bestående af to eller flere affaldstyper, der er anført i bilag III, forudsat at dette blandede affalds sammensætning ikke vil indvirke negativt på en miljømæssigt forsvarlig nyttiggørelse, og forudsat, at sådant blandet affald er anført i bilag III A i overensstemmelse med artikel 58.

[...]«

Direktiv 2008/98/EF

7 12. og 13. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3), som bl.a. ophævede direktiv 2006/12, har følgende ordlyd:

»(12) [Forordning nr. 1774/2002] indeholder bl.a. bestemmelser om passende kontrol med indsamling, transport, forarbejdning, anvendelse og bortskaffelse af alle animalske biprodukter, herunder affald af animalsk oprindelse, så det ikke udgør en risiko for dyresundheden og folkesundheden. Tilknytningen til denne forordning må derfor tydeliggøres, så regeloverlapning undgås, ved at animalske biprodukter bestemt til anvendelser, der ikke anses for at være affaldsoperationer, udelukkes fra nærværende direktivs anvendelsesområde.

(13) Erfaringerne med anvendelsen af forordning [...] nr. 1774/2002 har vist, at der er behov for at præcisere anvendelsesområdet for affaldslovgivningen og dens bestemmelser om farligt affald, for så vidt angår animalske biprodukter hørende under nævnte forordning. Animalske biprodukter, der indebærer potentielle sundhedsrisici, henhører under forordning [...] nr. 1774/2002, og unødvendige overlapninger med affaldslovgivningen bør undgås.«

8 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2008/98 bestemmer:

»Følgende undtages fra direktivets anvendelsesområde, for så vidt det er omfattet af anden fællesskabslovgivning:

[...]

b) animalske biprodukter, herunder forarbejdede produkter, der er omfattet af forordning [...] nr. 1774/2002, undtagen dem, der er bestemt til forbrænding, deponering eller anvendelse i biogas- eller komposteringsanlæg

[...]«

9 Direktivets artikel 13 med overskriften »Beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet« bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskets sundhed bringes i fare, uden at miljøet skades, og navnlig:

a) uden at der opstår risiko for hverken vand, luft, jord, planter eller dyr

b) uden at der forvoldes støj- og lugtgener, og

c) uden at landskaber eller områder af særlig interesse påføres skade.«

Lovgivningen vedrørende animalske biprodukter

– Forordning nr. 1774/2002

10 Artikel 8 i forordning nr. 1774/2002 med overskriften »Forsendelse af animalske biprodukter og forarbejdede produkter til andre medlemsstater« bestemmer i stk. 2, at bestemmelsesmedlemsstaten skal give tilladelse til modtagelsen af kategori 1-materiale, kategori 2-materiale, forarbejdede produkter, der er afledt af kategori 1- eller kategori 2-materiale, og forarbejdet animalsk protein.

11 Denne forordnings artikel 10-15, 17 og 18 fastsætter en godkendelsesprocedure for kategori 1-, 2- og 3-anlæg for mellemprodukter, lageranlæg, forbrændings- og medforbrændingsanlæg, kategori 1- og kategori 2-forarbejdningsanlæg, kategori 2- og kategori 3-oliekemiske anlæg, biogas- og komposteringsanlæg, kategori 3-forarbejdningsanlæg og anlæg til fremstilling af foder til selskabsdyr og tekniske anlæg.

– Forordning (EF) nr. 1069/2009

12 5., 6., 29., 57. og 58. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1774/2002 (forordningen om animalske biprodukter) (EUT 2009, L 300, s. 1) har følgende ordlyd:

»(5) Der bør i et sammenhængende og dækkende regelsæt fastsættes fællesskabssundhedsbestemmelser for indsamling, transport, håndtering, behandling, omdannelse, forarbejdning, lagring, omsætning, distribution, anvendelse eller bortskaffelse af animalske biprodukter.

(6) Sådanne generelle bestemmelser bør stå i forhold til den folke- og dyresundhedsmæssige risiko, som animalske biprodukter udgør, når de håndteres af driftsledere i de forskellige led i kæden fra indsamling til anvendelse eller bortskaffelse. Bestemmelserne bør endvidere tage hensyn til miljørisici i forbindelse med disse aktiviteter. Fællesskabsbestemmelserne bør omfatte relevante sundhedsbestemmelser om omsætning, herunder handel inden for Fællesskabet og import af animalske biprodukter.

[...]

(29) Animalske biprodukter og afledte produkter bør på grundlag af risikovurderinger inddeles i tre kategorier, som afspejler, hvilken risiko de udgør for folke- og dyresundheden. Mens animalske biprodukter og afledte produkter, der udgør en høj risiko, kun bør anvendes til formål uden for foderkæden, bør anvendelse af produkter, der udgør en lavere risiko, tillades på sikre betingelser.

[...]

(57) Af hensyn til sammenhængen i fællesskabslovgivningen er det nødvendigt at præcisere forholdet mellem bestemmelserne i nærværende forordning og fællesskabsbestemmelserne om affald. [...]

(58) Desuden bør det sikres, at animalske biprodukter, der er blandet eller forurenede med farligt affald, jf. Kommissionens beslutning 2000/532/EF af 3. maj 2000 om afløsning af beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald og af Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald [EFT 2000, L 226, s. 3], udelukkende [...] sendes mellem medlemsstater i overensstemmelse med forordning [...] nr. 1013/2006. [...]

13 Artikel 1 i forordning nr. 1069/2009 bestemmer:

»Ved denne forordning fastsættes folke- og dyresundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter med henblik på at forebygge og minimere risici for folke- og dyresundheden forårsaget af disse produkter og navnlig at beskytte fødevarer- og foderkædens sikkerhed.«

14 Forordningens artikel 2, stk. 2, bestemmer:

»Denne forordning finder ikke anvendelse på følgende animalske biprodukter:

[...]

g) køkken- og madaffald, undtagen hvis det:

[...]

iii) er bestemt til forarbejdning ved tryksterilisering eller forarbejdning ved de i artikel 15, stk. 1, første afsnit, litra b), omhandlede metoder eller omdannelse til biogas eller til kompostering

[...]«

15 Nævnte forordnings artikel 3 fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

11) »driftsleder«: den fysiske eller juridiske person, som har den faktiske kontrol med et animalsk biprodukt eller et afledt produkt, herunder transportører, forhandlere og brugere

[...]«

16 Artikel 8 i forordning nr. 1069/2009, som har overskriften »Kategori 1-materiale«, bestemmer:

»Kategori 1-materiale skal omfatte følgende animalske biprodukter:

[...]

f) køkken- og madaffald fra transportmidler i international fart

[...]«

17 Denne forordnings artikel 10 med overskriften »Kategori 3-materiale« bestemmer:

»Kategori 3-materiale skal omfatte følgende animalske biprodukter:

[...]

p) køkken- og madaffald, bortset fra det, der er omhandlet i artikel 8, litra f).«

18 Artikel 21 i forordning nr. 1069/2009, som har overskriften »Indsamling og identifikation af kategori og transport«, bestemmer:

»1. Driftslederen indsamler, identificerer og transporterer animalske biprodukter uden unødigt forsinkelse under overholdelse af betingelser, der hindrer risici for folke- og dyresundheden.

2. Driftslederen sikrer, at animalske biprodukter og afledte produkter under transporten ledsages af et handelsdokument eller, hvis det kræves i henhold til denne forordning eller i henhold til bestemmelser vedtaget i henhold til stk. 6, af et sundhedscertifikat.

[...]

3. Handelsdokumenter og sundhedscertifikater, der ledsager animalske biprodukter eller afledte produkter under transporten, skal mindst indeholde oplysninger om oprindelsen, bestemmelsesstedet og mængden af de pågældende produkter og en beskrivelse af de animalske biprodukter eller afledte produkter og af deres mærkning, hvis der kræves en sådan mærkning i henhold til denne forordning.

[...]

4. Driftsledere skal indsamle, transportere og bortskaffe køkken- og madaffald tilhørende kategori 3 i overensstemmelse med de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 13 i direktiv [2008/98].

[...]«

19 Denne forordnings artikel 22 med overskriften »Sporbarhed« fastsætter:

»1. Driftsledere, der afsender, transporterer eller modtager animalske biprodukter eller afledte produkter, fører fortegnelser over forsendelserne og dertil hørende handelsdokumenter eller sundhedscertifikater.

[...]

2. De i stk. 1 omhandlede driftsledere skal have etableret systemer og procedurer, som kan identificere:

- a) de andre driftsledere, som deres animalske biprodukter eller afledte produkter er leveret til, og
- b) de driftsledere, som de har modtaget leveringer fra.

[...]«

20 Nævnte forordnings artikel 23 med overskriften »Registrering af driftsledere, virksomheder eller anlæg« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Driftsledere skal med henblik på registrering:

- a) før de indleder deres aktiviteter, underrette den kompetente myndighed om alle virksomheder eller anlæg, som de har kontrol med, og som er aktive i et hvilket som helst led i kæden af frembringelse, transport, håndtering, forarbejdning, lagring, omsætning, distribution, anvendelse eller bortskaffelse af animalske biprodukter og afledte produkter
- b) give den kompetente myndighed oplysninger om:
 - i) kategorien af de animalske biprodukter eller afledte produkter, som de har kontrol med
 - ii) karakteren af de aktiviteter, der gennemføres ved anvendelse af animalske biprodukter eller afledte produkter som udgangsmateriale.

2. Driftsledere giver den kompetente myndighed ajourførte oplysninger om alle virksomheder eller anlæg, som de har kontrol med, jf. stk. 1, litra a), herunder enhver betydelig ændring i aktiviteterne som f.eks. lukning af en eksisterende virksomhed eller et eksisterende anlæg.«

21 Samme forordnings artikel 24 med overskriften »Godkendelse af virksomheder eller anlæg« bestemmer i stk. 1:

»Driftsledere sikrer, at de virksomheder eller anlæg, som de har kontrol med, godkendes af den kompetente myndighed, når der på sådanne virksomheder eller anlæg udføres en eller flere af følgende aktiviteter:

[...]«

22 Artikel 41 i forordning nr. 1069/2009 med overskriften »Import og transit« bestemmer i stk. 2:

»Uanset stk. 1 gælder følgende:

[...]

b) import og transit af animalske biprodukter eller afledte produkter, som er blevet blandet eller forurenede med affald, der er opført som farligt affald i beslutning [2000/532], må kun foregå, hvis kravene i forordning [...] nr. 1013/2006 overholdes

[...]«

23 Artikel 43 i forordning nr. 1069/2009 med overskriften »Eksport« bestemmer i stk. 5:

»Uanset stk. 3 og 4 gælder følgende:

[...]

b) Eksport af animalske biprodukter eller afledte produkter, som er blevet blandet eller forurenede med affald, der er opført som farligt affald i beslutning [2000/532], må kun foregå, hvis kravene i forordning [...] nr. 1013/2006 overholdes.«

24 Artikel 48 i forordning nr. 1069/2009, som har overskriften »Kontrol af afsendelse til andre medlemsstater«, har følgende ordlyd:

»1. Når en driftsleder agter at afsende kategori 1-materiale, kategori 2-materiale og kød- og benmel eller animalsk fedt afledt af kategori 1- og kategori 2-materialer til en anden medlemsstat, skal vedkommende underrette oprindelsesmedlemsstatens kompetente myndighed og bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed herom.

Bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed beslutter efter ansøgning fra driftslederen inden for et nærmere fastsat tidsrum:

a) at afvise modtagelse af sendingen

b) at acceptere sendingen uden betingelser eller

c) at modtage sendingen på følgende betingelser:

i) Hvis de afledte produkter ikke er blevet tryksteriliseret, skal denne behandling foretages [...]

ii) De animalske biprodukter eller afledte produkter skal opfylde alle betingelser vedrørende afsendelse af sendingen, som er begrundet ud fra hensynet til beskyttelsen af folke- og dyresundheden, med henblik på at sikre, at animalske biprodukter og afledte produkter håndteres i overensstemmelse med denne forordning.

2. Formater for ansøgninger fra driftsledere som nævnt i stk. 1 kan vedtages efter forskriftsproceduren i artikel 52, stk. 3.

[...]

6. Uanset stk. 1-5 må animalske biprodukter eller afledte produkter, der er omhandlet i nævnte stykker, og som er blevet blandet eller forurenede med affald, der er opført som farligt affald i beslutning [2000/532], kun sendes til andre medlemsstater, hvis kravene i forordning [...] nr. 1013/2006 overholdes.

[...]«

25 Artikel 54 i forordning nr. 1069/2009 har følgende ordlyd:

»Forordning [...] nr. 1774/2002 ophæves med virkning fra [den] 4. marts 2011.

Henvisninger til forordning [...] nr. 1774/2002 betragtes som henvisninger til nærværende forordning [...]«

– *Forordning (EU) nr. 142/2011*

26 Kommissionens forordning (EU) nr. 142/2011 af 25. februar 2011 om gennemførelse af forordning nr. 1069/2009 og om gennemførelse af Rådets direktiv 97/78/EF for så vidt angår visse prøver og genstande, der er fritaget for veterinærkontrol ved grænsen som omhandlet i samme direktiv (EUT 2011, L 54, s. 1), fastsætter nærmere bestemmelser om bl.a. anvendelse og bortskaffelse af animalske biprodukter og afledte produkter, indsamling, transport, identifikation og sporbarhed af disse biprodukter og produkter, registrering og godkendelse af virksomheder og anlæg, omsætning, import, transit og eksport af disse biprodukter og produkter, samt procedurer for offentlig kontrol.

Tysk ret

27 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 (lov om gennemførelse af forordning nr. 1013/2006 og af Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf) af 19. juli 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1462) foreskriver i artikel 13, at den kompetente myndighed, hvis der foreligger en ulovlig overførsel af affald, for hvilken der ikke er indgivet nogen anmeldelse som omhandlet i forordning nr. 1013/2006, kan meddele de nødvendige påbud for at sikre overholdelse af den i denne forordnings artikel 24, stk. 2, første afsnit, litra b), fastsatte tilbagetagelsespligt, således at det sikres, at det pågældende affald tages tilbage af den person, der i henhold til nævnte forordnings artikel 2, nr. 15), havde pligt til at foretage denne anmeldelse.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

28 ReFood driver virksomhed i Tyskland med overførsel af fødevarer- og madaffald, herunder animalske biprodukter.

29 Den 7. april 2014 blev en lastvogn, der førtes af en ansat hos ReFood, og som var lastet med i Nederlandene indsamlede animalske biprodukter af kategori 3 som omhandlet i forordning nr. 1069/2009, kontrolleret af det tyske politi, mens produkterne blev transporteret til et i Tyskland beliggende anlæg tilhørende ReFood, hvor de skulle behandles for siden at blive nyttiggjort på et biogasanlæg, der ligeledes var beliggende i Tyskland.

30 Landbrugskammeret i Niedersachsen påbød ReFood at sende den omhandlede sending tilbage til Nederlandene med den begrundelse, at selskabet ikke havde fulgt den i artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1013/2006 foreskrevne anmeldelsesprocedure.

31 Den 16. juli 2014 anlagde ReFood sag ved den forelæggende ret, idet selskabet bestred lovligheden af det påbud, landbrugskammeret i Niedersachsen havde meddelt. Ifølge ReFood var den foretagne overførsel af animalske biprodukter ikke omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, således at den anmeldelsespligt, der er fastsat i denne forordning, ikke fandt anvendelse i forhold til selskabet.

- 32 Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt denne overførsel er omfattet af dette anvendelsesområde, eller om den er undtaget derfra i medfør af denne forordnings artikel 1, stk. 3, litra d). Hverken Domstolens praksis eller forordningens forarbejder giver svar på dette spørgsmål. Flere fortolkninger af denne bestemmelse er således mulige.
- 33 For det første kan artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006, som ReFood har gjort gældende, og på trods af hvad der fremgår af denne bestemmelses ordlyd, fortolkes således, at den ubetinget undtager enhver overførsel, der er omfattet af forordning nr. 1069/2009, som blev ophævet og erstattet ved forordning nr. 1774/2002, fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006. Selv om en sådan fortolkning anlægges, ville – ifølge den forelæggende ret – en ensartet behandling og bortskaffelse af animalske biprodukter og en harmonisering af kontrollen inden for Den Europæiske Union ikke være sikret, idet medlemsstaterne i henhold til forordning nr. 1069/2009 kun er underlagt en forpligtelse til at undgå risici for dyresundheden og folkesundheden samt at sikre et effektivt indsamlings- og bortskaffelsessystem for animalske biprodukter.
- 34 For det andet kan artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 fortolkes således, at det kun er overførsler af animalske biprodukter, som er omfattet af proceduremæssige bestemmelser, som svarer til eller er strengere end de i denne forordning fastsatte, der i henhold til denne bestemmelse er undtaget fra forordningens anvendelsesområde. Ifølge den forelæggende ret kunne overførsler af køkkenaffald i kategori 3, henset til kravene i forordning nr. 142/2011, således være omfattet af denne undtagelse.
- 35 For det tredje kan artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006, som landbrugskammeret i Niedersachsen har gjort gældende, fortolkes således, at det kun er overførsler af animalske biprodukter, som kræver godkendelse i henhold til artikel 48, stk. 1, i forordning nr. 1069/2009, som i henhold til denne bestemmelse er undtaget fra førstnævnte forordnings anvendelsesområde. Den forelæggende ret har fremhævet, at en sådan fortolkning imidlertid kunne føre til en uoverstigelig selvmodsigelse. De krav, der er fastsat i denne artikel 48, vedrører således i det væsentlige kun kategori 1- og kategori 2-materiale, således at den undtagelse for anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, der er foreskrevet i forordningens artikel 1, stk. 3, litra d), ikke finder anvendelse på animalske biprodukter af kategori 3. Det følger deraf, at en grænseoverskridende overførsel af disse biprodukter, som er de mindst farlige, fortsat er underlagt de i almindelighed strengere krav i henhold til forordning nr. 1013/2006, mens en overførsel af de farligere animalske biprodukter af kategori 1 og 2, medmindre der foreligger en undtagelse, kun er omfattet af forordning nr. 1069/2009.
- 36 Den forelæggende ret har i denne henseende fremhævet, at artikel 48, stk. 6, i forordning nr. 1069/2009 kun stiller udtrykkelige krav om, at overførsler af animalske biprodukter af kategori 1 og 2 og visse afledte produkter, som er blevet blandet eller forurennet med affald, der er opført som farligt affald, skal overholde forordning nr. 1013/2006 og dermed de højeste krav. Det kunne således forekomme uberettiget også at anvende den ordning, der er fastsat ved denne sidstnævnte forordning, på grænseoverskridende transporter af animalske biprodukter af kategori 3, som ikke er blevet forurennet med farligt affald.
- 37 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Oldenburg (forvaltningsdomstolen i Oldenburg, Tyskland) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006] fortolkes [således, at bestemmelsen udelukker] alle overførsler, der i henhold til artikel 2 i forordning [...] nr. 1069/2009 er omfattet af anvendelsesområdet for [sidstnævnte] forordning?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

Skal [artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006] fortolkes [således, at bestemmelsen udelukker] overførsler, for hvilke der [gælder regler for indsamling, transport, identifikation og sporbarhed] i henhold til forordning [...] nr. 1069/2009[, sammenholdt med forordning nr. 142/2011]?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende:

Skal [artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006] fortolkes [således, at bestemmelsen kun udelukker] overførsler, hvor det drejer sig om godkendelsespligtige afsendelser i henhold til artikel 48, stk. 1, i forordning [...] nr. 1069/2009?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 38 Den forelæggende ret ønsker med sine tre spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at alle de overførsler af animalske biprodukter, der er omhandlet i forordning nr. 1069/2009, i medfør af denne bestemmelse er udelukket fra anvendelsesområdet for førstnævnte forordning, eller om dette kun gælder for nogle af disse overførsler, som opfylder visse i sidstnævnte forordning fastsatte specifikke betingelser.
- 39 Det skal indledningsvis fremhæves, at de i hovedsagen omhandlede animalske biprodukter udgøres af køkkenaffald med oprindelse i Nederlandene, som skulle behandles i Tyskland for der at anvendes i et biogasanlæg. I henhold til artikel 2, stk. 2, litra g), nr. iii), i forordning nr. 1069/2009 er disse biprodukter omfattet af denne forordnings anvendelsesområde. De udgør i henhold til nævnte forordnings artikel 10, litra p), kategori 3-materiale, idet de animalske biprodukter, der henhører under denne kategori, som det fremgår af 29. betragtning til denne forordning og af forordningen i sin helhed, betragtes som de mindst farlige. Det kan i øvrigt udledes af forelæggelsesafgørelsen, at de i hovedsagen omhandlede animalske biprodukter ligeledes udgør affald som omhandlet i artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 1013/2006 – som henviser til den definition, der gives i artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/12, nu artikel 3, nr. 1), i direktiv 2008/98 – som, hvis det er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, henhører under de kategorier af affald, som er underlagt proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke som fastlagt i denne forordnings artikel 3, stk. 1, og ikke de i samme forordnings artikel 3, stk. 2, omhandlede kategorier, for hvilke kun en procedure med forudgående oplysning kræves. Det bemærkes i denne henseende endvidere, at med undtagelse af de kategorier af affald, som omhandles i denne sidstnævnte bestemmelse, som ikke er relevante i den foreliggende sag, underlægger forordning nr. 1013/2006 overførsler af affald fra en medlemsstat til en anden krav, der som hovedregel er strengere end de i forordning nr. 1069/2009 fastsatte, således som generaladvokaten har anført i punkt 65 i sit forslag til afgørelse.
- 40 Med henblik på at afgøre, om overførslen af de i hovedsagen omhandlede animalske biprodukter fra Nederlandene til Tyskland er undtaget fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006 som omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 3, litra d), må det erindres, at den undtagelse, der er fastsat i denne bestemmelse, finder anvendelse på »overførsler, der er underlagt godkendelseskravene i forordning [...] nr. 1774/2002«, idet det bemærkes, at den henvisning, der således foretages til forordning nr. 1774/2002, i henhold til artikel 54 i forordning nr. 1069/2009 skal forstås som en henvisning til denne sidstnævnte forordning, som ophævede forordning nr. 1774/2002.
- 41 Det bemærkes med henblik på fortolkningen af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 for det første, at på trods af denne bestemmelses ordlyd, er der ingen bestemmelse i forordning nr. 1774/2002, som betinger transport eller overførsel af animalske biprodukter af en »godkendelse«. Således underkastede artikel 8 i forordning nr. 1774/2002 på den ene side forsendelse af animalske biprodukter af kategori 1 og 2, forarbejdede produkter, der er afledt af kategori 1- eller

kategori 2-materiale, og forarbejdet animalsk protein fra en medlemsstat til en anden af en »tilladelse« fra bestemmelsesmedlemsstaten, idet en sådan tilladelse til gengæld ikke var påkrævet for transport af animalske biprodukter af kategori 3. På den anden side vedrørte den forpligtelse til at opnå en »godkendelse«, der var fastsat i artikel 10-15, 17 og 18 i forordning nr. 1774/2002, anlæg for mellemprodukter, lageranlæg, forbrændings- og medforbrændingsanlæg, forarbejdningsanlæg, oliekemiske anlæg, biogas- og komposteringsanlæg, anlæg til fremstilling af foder til selskabsdyr og tekniske anlæg.

- 42 Ligeledes gælder det, at selv om artikel 21-23 i forordning nr. 1069/2009 fastsætter en række konkrete forpligtelser for transportørerne af animalske biprodukter, og navnlig en forpligtelse til registrering ved den kompetente myndighed, er transportvirksomhed ikke underlagt en godkendelsesprocedure. Denne forordnings artikel 24, som pålægger driftsledere af virksomheder eller anlæg, som gennemfører en af de i artiklen omhandlede aktiviteter, at indhente godkendelse, finder således ikke anvendelse på transportvirksomhed. I øvrigt fastsætter denne forordnings artikel 48, stk. 1, ikke nogen »godkendelses«-procedure, selv om denne bestemmelse betinger forsendelsen af kategori 1- og kategori 2-materiale samt visse produkter, der er afledt af dette materiale, fra en medlemsstat til en anden af accept fra bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed.
- 43 I sidstnævnte henseende henviser samme forordnings artikel 48, stk. 2, ganske vist i den tyske sprogversion til de ansøgninger om »godkendelse«, der omhandles i denne artikel, stk. 1 (*Anträgen auf Zulassung*). Andre sprogversioner af nævnte artikel 48, stk. 2, bl.a. den græske, den engelske, den franske, den italienske og den nederlandske sprogversion, henviser imidlertid kun til de i samme artikel, stk. 1, omhandlede »formater for ansøgninger«. Det følger af Domstolens faste praksis, at i tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner af en EU-retlig bestemmelse kan den formulering, der er anvendt i en af disse versioner, ikke tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner (jf. i denne retning dom af 24.1.2019, Balandin m.fl., C-477/17, EU:C:2019:60, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Det må for det andet fremhæves, at det fremgår af 11. betragtning til forordning nr. 1013/2006, at den undtagelse fra denne forordnings anvendelsesområde, som er fastsat i forordningens artikel 1, stk. 3, litra d), har til hensigt at undgå overlapning med forordning nr. 1774/2002, der allerede indeholder bestemmelser, der generelt dækker sendingen, kanaliseringen og overførslen, herunder transport, af animalske biprodukter i, til og ud af Unionen (jf. i denne retning dom af 1.3.2007, KVZ retec, C-176/05, EU:C:2007:123, præmis 47).
- 45 Denne betragtning skal fortolkes under hensyntagen til den udvikling, der er sket siden vedtagelsen af forordning nr. 1013/2006 i den EU-lovgivning, der finder anvendelse i forhold til affald, og i den lovgivning, der vedrører animalske biprodukter, hvilke udviklinger er ledsaget af en større sammenhæng mellem disse forskellige lovgivninger.
- 46 Det bemærkes i denne henseende for det første, at direktiv 2006/12, som var i kraft på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 1013/2006, er blevet ophævet og erstattet af direktiv 2008/98. Som det i det væsentlige fremgår af 12. og 13. betragtning til dette sidstnævnte direktiv, fandt EU-lovgiver, at forordning nr. 1774/2002 indeholdt bestemmelser om bl.a. passende kontrol med transport af alle animalske biprodukter, herunder affald af animalsk oprindelse, så det ikke udgør en risiko for dyresundheden og folkesundheden, og at erfaringerne med anvendelsen af forordningen har vist, at animalske biprodukter, der indebærer potentielle sundhedsrisici, i princippet henhører under denne samme forordning, således at regeloverlapning og unødvendige overlapninger med affaldslovgivningen undgås, ved at animalske biprodukter bestemt til anvendelser, der ikke anses for at være affaldsoperationer, udelukkes fra anvendelsesområdet for direktiv 2008/98.

- 47 Artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2008/98 undtager således animalske biprodukter, herunder forarbejdede produkter, der er omfattet af forordning nr. 1774/2002, fra dette direktivs anvendelsesområde, alene med undtagelse af dem, der er bestemt til forbrænding, deponering eller anvendelse i biogas- eller komposteringsanlæg, og afspejler således EU-lovgivers ønske om i princippet at lade animalske biprodukter være omfattet af anvendelsesområdet for lovgivningen om affald.
- 48 For det andet er forordning nr. 1774/2002, som nævnt i denne doms præmis 40, blevet ophævet og erstattet af forordning nr. 1069/2009.
- 49 Som det anføres i 5. og 6. betragtning til sidstnævnte forordning, søges med denne dels fastsat et sammenhængende og dækkende regelsæt af sundhedsbestemmelser for bl.a. transport af animalske biprodukter, som står i forhold til den folke- og dyresundhedsmæssige risiko, som animalske biprodukter udgør, når de håndteres af driftsledere i de forskellige led i kæden fra indsamling til anvendelse eller bortskaffelse, og som tager hensyn til miljørisici i forbindelse med disse aktiviteter. Dels tilsigter forordning nr. 1069/2009 ligeledes, som det fremgår af 57. og 58. betragtning til denne forordning, af hensyn til sammenhængen i EU-lovgivningen at præcisere forholdet mellem bestemmelserne i denne forordning og EU-bestemmelserne om affald, herunder navnlig forordning nr. 1013/2006, for så vidt angår eksport, import og overførsel mellem to medlemsstater af animalske biprodukter.
- 50 Forordning nr. 1069/2009 indførte ud fra et sådant hensyn til forholdsmæssighed og sammenhæng regler, der står i forhold til den risiko, transporten af forskellige kategorier af animalske biprodukter udviser, alt efter hvor farlige de er, idet transport af animalske biprodukter af kategori 3 blev omfattet af mindre strenge regler, henset til deres mindre grad af farlighed, og denne forordning lod anvendelsen af de strengere regler, der er fastsat i forordning nr. 1013/2006, være forbeholdt de farligste overførsler af affald.
- 51 Hvad angår transport af animalske biprodukter af kategori 3 fra en medlemsstat til en anden foreskriver forordning nr. 1069/2009 – ud over de almindelige forpligtelser vedrørende sporbarhed af animalske biprodukter og registrering af driftsledere, som er fastsat i forordningens artikel 22 og 23 – i det væsentlige blot i artikel 21, stk. 2, at driftslederen skal sikre, at disse biprodukter under transporten ledsages af et handelsdokument eller i visse tilfælde af et sundhedscertifikat. Det tilføjes i forordningens artikel 21, stk. 4, at driftslederne skal transportere køkken- og madaffald tilhørende kategori 3 i overensstemmelse med de nationale foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 13 i direktiv 2008/98, som bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed og miljøet bringes i fare.
- 52 Hvad derimod angår kategori 1-materiale og kategori 2-materiale og visse produkter afledt af kategori 1- og kategori 2-materiale foreskriver artikel 48, stk. 1, i forordning nr. 1069/2009, at forsendelsen fra en medlemsstat til en anden er betinget af accept fra bestemmelsesmedlemsstatens kompetente myndighed.
- 53 Denne forordnings artikel 48, stk. 6, tilføjer, at uanset denne artikels stk. 1-5 må animalske biprodukter eller afledte produkter, der er omhandlet i disse stykker, dvs. i det væsentlige kategori 1- og kategori 2-materiale samt visse produkter, der er afledt af dette materiale, som er blevet blandet eller forurenede med affald, der er opført som farligt affald i beslutning 2000/532, kun sendes til andre medlemsstater, hvis kravene i forordning nr. 1013/2006 overholdes.
- 54 Ligeledes fastsætter henholdsvis artikel 41, stk. 2, litra b), og artikel 43, stk. 5, litra b), i forordning nr. 1069/2009, at dels import og transit, dels eksport af animalske biprodukter eller afledte produkter, som er blevet blandet eller forurenede med sådant farligt affald, uanset [artikel 41, stk. 1, og artikel 43, stk. 3 og 4,] kun må foretages under overholdelse af bestemmelserne i forordning nr. 1013/2006.

- 55 Det fremgår således modsætningsvist af artikel 41, stk. 2, litra b), artikel 43, stk. 5, litra b), og artikel 48, stk. 6, i forordning nr. 1069/2009, at ud over de tilfælde, der udtrykkeligt er omhandlet i disse bestemmelser, falder overførslen af animalske biprodukter uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006. Dette gælder navnlig transport af køkkenaffald af kategori 3 fra en medlemsstat til en anden.
- 56 Det følger af de i denne doms præmis 49-55 anførte betragtninger, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af forordning nr. 1069/2009, som blev vedtaget efter forordning nr. 1013/2006, havde til hensigt at indføre et fuldstændigt dækkende regelsæt for transport af animalske biprodukter og at undtage overførslen af animalske biprodukter, som omfattes af forordning nr. 1069/2009, fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat.
- 57 Derimod kan artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 for det første ikke fortolkes således, at overførsler af animalske biprodukter kun er udelukket fra denne forordnings anvendelsesområde, for så vidt som de er underlagt tilsvarende eller strengere processuelle bestemmelser end de bestemmelser, der fastsættes ved denne forordning.
- 58 Bortset fra, at en sådan fortolkning kunne være en kilde til retlig usikkerhed for de erhvervsdrivende, henset til vanskeligheden ved at afgøre med sikkerhed, om de omhandlede overførsler af animalske biprodukter er omfattet af sådanne bestemmelser, ville den medføre, at transport af alle animalske biprodukter blev underkastet regler, der er mindst lige så strenge som de regler, der er fastsat i forordning nr. 1013/2006. Denne fortolkning er således i strid med det princip, der blev indført ved forordning nr. 1069/2009, der, som det fremgår af denne doms præmis 49-55, går ud på at fastsætte regler, der står i forhold til den risiko, transporten af forskellige kategorier af animalske biprodukter udviser, alt efter hvor farlige de er, hvilke, med undtagelse af det farligste affald, ikke svarer til bestemmelserne i forordning nr. 1013/2006 og ikke er så strenge som disse.
- 59 Selv om denne fortolkning svarer til den oprindelige ordlyd af artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006, således som den blev formuleret i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overførsel af affald (KOM(2003) 379 endelig), der foreskrev, at overførsler af affald henhørende under forordning nr. 1774/2002 kun var undtaget fra dette forslags anvendelsesområde, for så vidt som de var undergivet tilsvarende eller strengere procedurer, må det i øvrigt konstateres, at denne ordlyd ikke blev fastholdt i den endelige udgave af denne bestemmelse.
- 60 For det andet kan artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 heller ikke fortolkes således, at det kun er overførsler af animalske biprodukter, som er underlagt proceduren i henhold til artikel 48, stk. 1, i forordning nr. 1069/2009, dvs. kategori 1- og kategori 2-materiale samt visse produkter, der er afledt af dette materiale, som i henhold til førstnævnte bestemmelse er undtaget fra førstnævnte forordnings anvendelsesområde, og ikke animalske biprodukter af kategori 3, som forbliver omfattet af forordning nr. 1013/2006.
- 61 Ud over de i denne doms præmis 43, 53 og 55 anførte betragtninger vedrørende nævnte artikel 48 skal det fremhæves, at en sådan fortolkning ligeledes ville stride mod opbygningen af forordning nr. 1069/2009, som fastsætter bestemmelser, der står i forhold til den farlighed, transporten af forskellige kategorier af animalske biprodukter udviser, og at en sådan fortolkning, som anført af både den forelæggende ret og af generaladvokaten i punkt 66 og 67 i forslaget til afgørelse, ville føre til et paradoksalt resultat. Således ville denne fortolkning medføre, at kravene i henhold til forordning nr. 1013/2006, som er strengere end de krav, der i henhold til artikel 48, stk. 1, i forordning nr. 1069/2009 finder anvendelse på forsendelsen af animalske biprodukter af kategori 1 og 2 fra en medlemsstat til en anden, ville finde anvendelse på en transport mellem to medlemsstater af animalske biprodukter af kategori 3, som er de mindst farlige. Således ville en overførsel mellem to medlemsstater af animalske biprodukter af kategori 3 underlægges lige så strenge regler som de regler,

der i henhold til sidstnævnte forordnings artikel 48, stk. 6, finder anvendelse på overførsler af kategori 1- og kategori 2-materiale, som er blevet blandet eller forurenset med affald, der er opført som farligt affald i beslutning 2000/532.

- 62 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 3, litra d), i forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes således, at overførsler af animalske biprodukter, der henhører under forordning nr. 1069/2009, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse.

Sagsomkostninger

- 63 Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 1, stk. 3, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald skal fortolkes således, at overførsler af animalske biprodukter, der henhører under Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1069/2009 af 21. oktober 2009 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke er bestemt til konsum, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1774/2002 (forordningen om animalske biprodukter), ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1013/2006, medmindre det udtrykkeligt er fastsat i forordning nr. 1069/2009, at forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse.

Underskrifter