



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 20. maj 2021¹

Sag C-836/19

Toropet Ltd.

mod

Landkreis Greiz

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Gera
(forvaltningsdomstolen i Gera, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – folkesundhed – sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum – forordning nr. 1069/2009 – artikel 7, stk. 1 – kategorisering, der afspejler risikoen for folke- og dyresundheden – artikel 10, litra a) og f) – kategori 3-materiale – nedbrydning, fordærv og forekomst af fremmedlegemer i materialet – forpligtelse til omkategorisering som kategori 2-materiale – artikel 9, litra h) – artikel 4, stk. 1 og 2 – driftslederes forpligtelse til at føre kontrol med indsamling med henblik på anvendelse eller bortskaffelse af animalske biprodukter«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Verwaltungsgericht Gera (forvaltningsdomstolen i Gera, Tyskland), vedrører fortolkningen af forordning (EF) nr. 1069/2009² i forbindelse med animalske biprodukter, nærmere bestemt omkategorisering af animalske biprodukter, der ikke længere opfylder kravene for den kategori, hvori de oprindeligt er blevet kategoriseret, i en lavere kategori.

2. Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem selskabet Toropet Ltd og Landkreis Greiz (amtet Greiz, Tyskland) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at omkategorisere visse animalske biprodukter fra kategori 3 til kategori 2 og efterfølgende bortskaffe dem, fordi de var blevet forandret som følge af skimmel, forrådnelse og fremmedlegemer.

¹ Originalsprog: fransk.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 21.10.2009 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).

3. Det er af de nedenfor anførte grunde min opfattelse, at animalske biprodukter, som oprindeligt er blevet kategoriseret i kategori 3, og som ikke længere svarer til det risikoniveau, der er forbundet med denne kategori, på grund af nedbrydning eller fordærv eller opblanding med fremmedlegemer, skal omkategoriseres i en lavere kategori³.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 1069/2009

4. 11., 29. og 38. betragtning til forordning nr. 1069/2009 er affattet således:

»(11) [...] Hovedformålene med bestemmelserne om animalske biprodukter, nemlig kontrol af risici for folke- og dyresundheden og beskyttelse af fødevare- og foderkædens sikkerhed, bør præciseres. Bestemmelserne i nærværende forordning bør gøre det muligt at opfylde disse formål.

[...]

(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.

[...]

(38) Animalske biprodukter bør kun anvendes, hvis risiciene for folke- og dyresundheden minimeres under forarbejdningen og omsætningen af afledte produkter, der er fremstillet på basis af animalske biprodukter. Hvis dette ikke er muligt, bør de animalske biprodukter bortskaffes på sikre betingelser. [...] Generelt bør anvendelsesmulighederne for animalske biprodukter fra en kategori med højere risiko også gælde for animalske biprodukter fra kategorier med lavere risiko, medmindre der foreligger særlige forhold med hensyn til den risiko, der er forbundet med visse animalske biprodukter.«

5. Denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra a), er affattet således:

»1. Denne forordning finder anvendelse på:

a) animalske biprodukter og afledte produkter, som ikke må anvendes til konsum i henhold til fællesskabslovgivningen [...]«

³ De lavere kategorier er kategori 1 og 2, som omfatter såkaldt højrisikomateriale og er underlagt strengere krav. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det materiale, der er omhandlet i hovedsagen, ikke indeholder kategori 1-materiale, som udgør den største risiko, og at det derfor blev omkategoriseret i kategori 2.

6. Den nævnte forordnings artikel 4 med overskriften »Startpunktet i fremstillingskæden og forpligtelser« bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

»1. Så snart driftsledere frembringer animalske biprodukter eller afledte produkter, der er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde, skal driftslederne identificere disse og sikre, at de håndteres i overensstemmelse med denne forordning (startpunkt).

2. Driftsledere sikrer i de virksomheder, som er under deres kontrol, at kravene i denne forordning, der er relevante for deres aktiviteter, er opfyldt for animalske biprodukter og afledte produkter i alle led i kæden af indsamling, transport, håndtering, behandling, omdannelse, forarbejdning, lagring, omsætning, distribution, anvendelse og bortskaffelse.«

7. Samme forordnings artikel 7 med overskriften »Kategorisering af animalske biprodukter og afledte produkter« fastsætter følgende i stk. 1:

»Animalske biprodukter inddeles i særlige kategorier, der afspejler risikoen for folke- og dyresundheden forårsaget af de pågældende animalske biprodukter, jf. listerne i artikel 8, 9 og 10.«

8. Artikel 9 i forordning nr. 1069/2009, der har overskriften »Kategori 2-materiale«, bestemmer følgende i litra d) og h):

»Kategori 2-materiale skal omfatte følgende animalske biprodukter:

[...]

d) animalske produkter, der er blevet erklæret uegnet til konsum på grund af mulig forekomst af fremmedlegemer i de pågældende produkter

[...]

h) animalske biprodukter, der ikke er kategori 1-materiale eller kategori 3-materiale.«

9. Denne forordnings artikel 10, der har overskriften »Kategori 3-materiale«, fastsætter følgende i litra a) og f):

»Kategori 3-materiale skal omfatte følgende animalske biprodukter:

a) slagtekroppe og dele af dyr, der er slagtet eller, når det drejer sig om vildt, kroppe eller dele af dyr, der er nedlagt, og som i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen er egnede til konsum, men som af kommercielle grunde ikke er bestemt til konsum

[...]

f) animalske produkter, eller fødevarer indeholdende animalske produkter, som ikke længere er bestemt til konsum af kommercielle grunde eller på grund af fremstillingsvanskeligheder, mangler ved emballagen eller andre fejl, der ikke indebærer nogen risiko for folke- eller dyresundheden

[...]«

10. Den nævnte forordnings artikel 14 med overskriften »Bortskaffelse og anvendelse af kategori 3-materiale« har følgende ordlyd:

»Kategori 3-materiale skal:

- a) bortskaffes som affald ved forbrænding med eller uden forudgående forarbejdning
- b) hvis kategori 3-materialet er affald, bortskaffes eller nyttiggøres ved medforbrænding med eller uden forudgående forarbejdning
- c) bortskaffes på et godkendt deponeringsanlæg efter forarbejdning
- d) forarbejdes, undtagen hvis der er tale om kategori 3-materiale, der er forandret som følge af nedbrydning eller fordærv, så det derved opståede produkt udgør en uacceptabel risiko for folke- eller dyresundheden [...]

11. Samme forordnings artikel 15, stk. 1, foreskriver:

»1. Der kan fastsættes gennemførelsesbestemmelser til denne afdeling vedrørende følgende:

[...]

- k) hvilket risikoniveau for folke- eller dyresundheden, der anses som uacceptabelt, med hensyn til visse materialer, jf. artikel 14, litra d).

[...]«

12. Artikel 25, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1069/2009 foreskriver:

»1. Driftsledere sikrer, at de virksomheder eller anlæg, som de har kontrol med, og som udfører de i artikel 24, stk. 1, litra a) og h), omhandlede aktiviteter:

[...]

- e) har etableret passende foranstaltninger til rengøring og desinficering af beholdere og køretøjer med henblik på at undgå risiko for kontaminering.«

13. Denne forordnings artikel 28 med overskriften »Egenkontrol« bestemmer:

»Driftsledere indfører, iværksætter og opretholder egenkontrol i deres virksomheder eller anlæg med henblik på at overvåge overholdelsen af denne forordning. Driftsledere sikrer, at animalske biprodukter eller afledte produkter, som mistænkes for eller konstateres ikke at være i overensstemmelse med denne forordning, ikke fjernes fra virksomheden eller anlægget, undtagen hvis de skal bortskaffes.«

2. Forordning (EU) nr. 142/2011

14. Kapitel I, afsnit 4, punkt 3, i bilag IV til forordning (EU) nr. 142/2011⁴ foreskriver følgende:

» Forarbejdningsanlæg, der forarbejder kategori 3-materiale, skal være forsynet med udstyr til kontrol af tilstedeværelse af fremmedlegemer, såsom emballage eller metalstykker, i de animalske biprodukter eller afledte produkter, hvis forarbejdningsmaterialet er bestemt til fodringsformål. Sådanne fremmedlegemer skal fjernes inden eller under forarbejdningen.«

3. Forordning (EF) nr. 178/2002

15. Forordning (EF) nr. 178/2002⁵ fastsætter følgende i artikel 14, stk. 5:

» Ved afgørelsen af, om en fødevarer er uegnet til menneskeføde, skal der tages hensyn til, om fødevareren er uacceptabel til menneskeføde, hvis den anvendes som tiltænkt, fordi den er forurenset på grund af udefra kommende forhold eller på anden måde eller på grund af forrådnelse, nedbrydning eller fordærv.«

B. Tysk ret

16. Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (lov om bortskaffelse af animalske biprodukter) af 25. januar 2004 (BGBl. 2004 I, s. 82), som ændret den 4. august 2016 (BGBl. 2016 I, 1966) (herefter »TierNebG«), fastsætter følgende i § 1 med overskriften »Anvendelsesområde«:

» Denne lov har til formål at gennemføre forordning [nr. 1069/2009], senest ændret ved [Rådets] forordning (EU) nr. 1385/2013 [af 17. december 2013] (EUT 2013, L 354, s. 86), og de umiddelbart gældende retsakter, som Det Europæiske Fællesskab eller Den Europæiske Union har vedtaget inden for rammerne eller med henblik på gennemførelse af denne forordning.«

17. TierNebG's § 3 indeholder en forpligtelse til at bortskaffe visse animalske biprodukter, og samme lovs § 12 vedrører de kompetente myndigheders kontrol med overholdelsen af de nationale og EU-retlige regler på det område, der er omfattet af forordning nr. 1069/2009.

18. Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (delstaten Thüringens lov om gennemførelse af loven om bortskaffelse af animalske biprodukter) af 10. juni 2005 (Thür GVBl. 2005, s. 224) og Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (delstaten Thüringens bekendtgørelse om indsamlingsområderne i henhold til TierNebG) af 11. oktober 2005 (Thür GVBl. 2005, s. 355) indeholder bestemmelser om henholdsvis organer med ansvar for bortskaffelse af animalske biprodukter i kategori 1 og 2 og de indsamlingsområder, hvor disse organer skal afhente, indsamle, transportere, oplagre, forarbejde eller bortskaffe de nævnte biprodukter⁶.

⁴ Kommissionens forordning af 25.2.2011 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).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 28.1.2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarsikkerhed (EFT 2002, L 31, s. 1).

⁶ Toropet har bestridt, at Landkreis Greiz har kompetence til at bortskaffe det materiale, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen. Det skal i denne henseende fremhæves, at de præjudicielle spørgsmål udelukkende vedrører omkategoriseringen af det pågældende materiale og ikke denne myndigheds bortskaffelse af materialet som omhandlet i tysk ret.

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

19. Selskabet Toropet forarbejder og afsætter animalske biprodukter til bl.a. foderproducenter, virksomheder, der genvinder animalsk fedt, og biogasanlæg. Selskabet driver en tysk virksomhed, der i henhold til forordning nr. 1069/2009 er godkendt som anlæg, der udfører mellemledsaktiviteter for kategori 3-materiale. Selskabet er ligeledes registreret som transportør af animalske biprodukter.

20. Den 23. januar 2018 konstaterede Landkreis Greiz i forbindelse med en administrativ kontrol i virksomheden, at der forekom skimmel, forrådnelse og fremmedlegemer i 38 store beholdere (mere kendt som bokspaller) med animalske biprodukter i kategori 3. Forekomsten af skimmel, forrådnelse og fremmedlegemer bevirkede, at Landkreis Greiz omkategoriserede materialet i kategori 2 og ved tvangsfuldbyrdelse anordnede øjeblikkelig bortskaffelse af de 38 bokspaller, hvilket skete den samme dag. Udgifterne til bortskaffelsen beløb sig til 2 346,17 EUR, som Toropet skulle betale.

21. Dette påbud blev stadfæstet ved en afgørelse af 25. januar 2018, hvori Landkreis Greiz forklarede, at det pågældende materiale på grund af de konstaterede mangler i form af skimmel, forrådnelse og fremmedlegemer ikke længere kunne kategoriseres i kategori 3, men kun i kategori 2. Toropet og dets handelspartner, der skulle stå for forarbejdningen af dette materiale, havde imidlertid ikke tilladelse til håndtering af kategori 2-materiale. Uden et særskilt kølerum var det desuden ikke muligt at oplagre det pågældende materiale på stedet, indtil der blev fundet en mindelig løsning.

22. Toropet har den 9. oktober 2018 anlagt et anerkendelsessøgsmål ved Verwaltungsgericht Gera (forvaltningsdomstolen i Gera) med påstand om annullation af den administrative afgørelse af 25. januar 2018.

23. I forbindelse med dette søgsmål har Toropet foreholdt Landkreis Greiz, at denne myndighed fejlagtigt omkategoriserede det pågældende materiale i kategori 2 uden at foretage en videnskabelig undersøgelse. Selskabet har anfægtet vurderingen om, at det pågældende materiale var fordærvet, råddent eller skimlet. Efter Toropets opfattelse anvendte dyrlægerne og Landkreis Greiz nemlig et kriterium om spiselighed, dvs. om produkterne er egnede til konsum, hvilket overskrider rammerne for bestemmelserne i artikel 10 i forordning nr. 1069/2009.

24. Toropet har anført, at det fremgår af denne forordnings artikel 14, litra d), at nedbrydning og fordærv af animalske biprodukter ikke kan begrunde, at de omkategoriseres i en lavere kategori, eftersom det er muligt at nyttiggøre dem i overensstemmelse med denne forordnings artikel 14, litra b), og at det ikke altid er nødvendigt at bortskaffe dem. Efter dette selskabs opfattelse kunne de pågældende animalske biprodukter endvidere være omfattet af samme forordnings artikel 10, litra f), idet denne bestemmelse kun udelukker produkter, der udgør væsentlige risici som følge af dyresygdomme. Ifølge Toropet udgør kød, der er forandret som følge af skimmel eller forrådnelse, imidlertid ikke en sådan risiko.

25. Selskabet har navnlig gjort gældende, at eftersom kategori 3-materiale ikke er bestemt til menneskeføde⁷, er det ikke relevant, om det pågældende materiale er egnet til konsum. Forekomsten af fremmedlegemer i det pågældende materiale kan ikke føre til en omkategorisering, så længe det er muligt at foretage en simpel mekanisk adskillelse.

26. Den forelæggende ret har anført, at de pågældende animalske biprodukter hovedsageligt vedrørte materiale, der oprindeligt var blevet klassificeret i kategori 3 i henhold til enten artikel 10, litra a), i forordning nr. 1069/2009, der omfatter slagtekroppe og dele af dyr, der er slagtet, og som er *egnede til konsum*, men som ikke er bestemt til konsum, eller denne forordnings artikel 10, litra f), der omfatter animalske produkter eller fødevarer indeholdende animalske produkter, som *ikke længere er bestemt til konsum* af kommercielle grunde eller af andre grunde, og som *ikke indebærer nogen risiko for folke- eller dyresundheden*. De animalske biprodukter, der vedrørte litra a), omfattede kallun og ører. De biprodukter, der vedrørte litra f), omfattede navnlig pølsefyld eller tyrepenisser.

27. Den forelæggende ret har påpeget, at nedbrydning og fordærv af kategori 3-materiale principielt gør det uegnet til konsum og indebærer en risiko for folke- og dyresundheden. Den er derfor usikker på, om sådanne forandringer skal medføre, at materialet omkategoriseres i en anden kategori.

28. Den forelæggende ret har anført, at hovedformålet med forordning nr. 1069/2009, som det fremgår af 11. betragtning hertil og af dens artikel 1, er at kontrollere risici for folke- og dyresundheden og at beskytte fødevarer- og foderkædens sikkerhed. Materialets farlighed er således ikke begrænset til folkesundheden. Det fremhæves i øvrigt i artikel 14, litra d), i denne forordning, at nedbrydning og fordærv medfører risici for folke- og dyresundheden.

29. Den forelæggende ret finder imidlertid, at artikel 14, litra d), i forordning nr. 1069/2009 kan være til hinder for en senere ændring af den oprindelige kategorisering, efter at det pågældende materiale er blevet nedbrudt eller fordærvet. Efter dens opfattelse kan det nemlig udledes af denne bestemmelse, at nedbrydning og fordærv principielt ikke berører *kategoriseringen*, men kun *anvendelsen* af kategori 3-materiale. Den forelæggende ret har anført, at anvendelsen af dette materiale til fremstilling af foder ganske vist er udelukket i henhold til denne forordnings artikel 14, litra d), men at det er muligt at anvende det til andre formål, f.eks. ved at nyttiggøre det ved medforbrænding i overensstemmelse med denne forordnings artikel 14, litra b).

30. Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om fortolkningen af artikel 9, litra d), i forordning nr. 1069/2009. I henhold til denne bestemmelse skal materiale, der er blevet erklæret uegnet til konsum på grund af forekomst af fremmedlegemer, nemlig kategoriseres i kategori 2. Det fremgår imidlertid af kapitel I, afsnit 4, punkt 3, i bilag IV til forordning nr. 142/2011, at forekomsten af fremmedlegemer ikke er tilstrækkelig til, at materialet skal kategoriseres i kategori 2, eftersom det er muligt at fjerne dem ved hjælp af udstyr til kontrol af disse fremmedlegemer, i overensstemmelse med de regler, der gælder for anlæg til forarbejdning af kategori 3-materiale. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om afværgelsen af risikoen for forekomst af fremmedlegemer er relevant, når kategori 3-materialet ikke er bestemt til forarbejdning til foder, men til forbrænding eller fremstilling af biodiesel.

⁷ Toropet har i denne henseende henvist til det kategori 3-materiale, der er nævnt i artikel 10, litra h) (herunder bl.a. blod, placenta, uld og fjer), og litra p) (herunder køkken- og madaffald), i forordning nr. 1069/2009, og som efter selskabets opfattelse kan medføre risici for sundheden, men fortsat kategoriseres i kategori 3.

31. På denne baggrund har Verwaltungsgericht Gera (forvaltningsdomstolen i Gera) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 10, litra a), i forordning nr. 1069/2009 fortolkes således, at den oprindelige kategorisering som kategori 3-materiale går tabt, når materialet på grund af nedbrydning eller fordærv ikke længere er egnet til konsum?
- 2) Skal artikel 10, litra f), i forordning nr. 1069/2009 fortolkes således, at den oprindelige kategorisering som kategori 3-materiale for animalske produkter eller fødevarer indeholdende animalske produkter går tabt, når materialet på grund af senere nedbrydnings- eller fordærvelsesprocesser udgør en risiko for folke- og dyresundheden?
- 3) Skal bestemmelsen i artikel 9, litra d), i forordning nr. 1069/2009 fortolkes indskrænkende, således at materiale, der er opblandet med fremmedlegemer såsom savspåner, kun skal kategoriseres som kategori 2-materiale, hvis det drejer sig om materiale, som skal forarbejdes, og som er bestemt til fodringsformål?«

32. Anmodningen om præjudiciel afgørelse, der er dateret den 14. november 2019, blev registreret på Domstolens Justitskontor den 18. november 2019.

33. Landkreis Greiz og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Landkreis Greiz, Kommissionen og Toropet har ligeledes indgivet skriftlige svar på de spørgsmål, som Domstolen stillede den 2. december 2020.

IV. Bedømmelse

34. Med de tre præjudicielle spørgsmål, der bør behandles under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om materiale, der oprindeligt er blevet kategoriseret som kategori 3-materiale som omhandlet i artikel 10, litra a) og f), i forordning nr. 1069/2009, mister denne kategorisering som følge af nedbrydning eller fordærv (det første og det andet spørgsmål) eller opblanding med fremmedlegemer (det tredje spørgsmål), således at det skal omkategoriseres i en lavere kategori.

35. Det bør påpeges, at den oprindelige kategorisering af de pågældende animalske biprodukter i kategori 3, der allerede fandt sted i forbindelse med indsamlingen, ikke er blevet anfægtet. Der skal derimod undersøges, om der foreligger en forpligtelse til at omkategorisere sådanne animalske biprodukter, der *senere i deres livscyklus* udviser mangler som f.eks. skimmel, forrådnelse eller fremmedlegemer⁸.

36. Efter Toropets opfattelse skal animalske biprodukter, der er omfattet af artikel 10, litra a) og f), i forordning nr. 1069/2009 og udviser sådanne mangler, fortsat kategoriseres i kategori 3, hvorimod Landkreis Greiz og Kommissionen har anført, at der kræves en omkategorisering af disse animalske biprodukter i kategori 2.

⁸ Jeg vil derudover påpege, at den forelæggende ret ikke kun har henvist til de forandringer, der er omhandlet i hovedsagen, men også har anført, at en del af det kontrollerede kategori 3-materiale indeholdt kategori 2-materiale som omhandlet i artikel 9, litra a), i forordning nr. 1069/2009. Det fremgår udtrykkeligt af denne forordnings artikel 9, litra g), at denne type blanding (af kategori 2- og kategori 3-materiale) er omfattet af ordningen for den strengeste kategori, dvs. kategori 2.

37. I den følgende del af dette forslag til afgørelse vil jeg først fremsætte en række bemærkninger, der specifikt vedrører blandinger af animalske biprodukter med fremmedlegemer (afsnit A), og dernæst vil jeg forklare, hvorfor der efter min opfattelse foreligger en forpligtelse til at omkategorisere materiale som det i hovedsagen omhandlede i kategori 2, når det ikke længere svarer til det risikoniveau, der er forbundet med dets oprindelige kategorisering (afsnit B), baseret på en vurdering af følgende bestemmelser i forordning nr. 1069/2009: artikel 7-10 under ét, artikel 9, litra h), artikel 10, litra a) og f), artikel 4, stk. 2, og artikel 14, litra d).

A. Indledende betragtninger om anvendelsen af forordning nr. 1069/2009 på blandinger af animalske biprodukter og fremmedlegemer

38. Jeg vil indledningsvis gennemgå indholdet af den nye dom i sagen P.F. Kamstra Recycling m.fl.⁹, hvoraf jeg vil drage en række konsekvenser om fremmedlegemernes art og deres betydning for kategoriseringen af de animalske biprodukter, som de er blevet blandet med.

39. Der bør mindes om, at de sager, der lå til grund for denne dom, vedrørte blandinger af animalske biprodukter i kategori 3 som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 1069/2009 med ikke-farligt affald som omhandlet i forordning (EF) nr. 1013/2006¹⁰. Der var opstået usikkerhed om, hvorvidt overførslen af disse blandinger var omfattet af forordning nr. 1069/2009 eller af forordning nr. 1013/2006.

40. Domstolen fastslog efter en undersøgelse af forarbejderne til forordning nr. 1069/2009, det formål, der forfølges med denne forordning, og opbygningen af dens bestemmelser, at de nævnte blandinger og dermed deres overførsel henhørte under den sidstnævnte forordnings anvendelsesområde¹¹.

41. Det bør fremhæves, at Domstolen fastslog, at forordning nr. 1069/2009 omfatter blandinger af animalske biprodukter med ikke-farligt affald, men at den ikke tog stilling til, hvilke former for *ikke-farligt* affald det er tilladt at blande med animalske biprodukter, eller hvilken materialekategori de pågældende blandinger kunne henføres til.

42. Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at den blanding, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, indeholder fremmedlegemer, som, henset til deres art¹², er blevet betragtet som ikke-farligt affald som omhandlet i forordning nr. 1013/2006.

43. Det er som følge heraf og henset til Kamstra Recycling-dommen principielt¹³ forordning nr. 1069/2009, der finder anvendelse på denne blanding.

44. Det er imidlertid vigtigt at henlede opmærksomheden på to forhold.

⁹ Dom af 3.9.2020, P.F. Kamstra Recycling m.fl. (C-21/19 – C-23/19, herefter »Kamstra Recycling-dommen«, EU:C:2020:636).

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 14.6.2006 om overførsel af affald (EUT 2006, L 190, s. 1).

¹¹ Jf. Kamstra Recycling-dommen, præmis 52, 53 og 55.

¹² Ifølge de oplysninger, som Landkreis Greiz har fremlagt for den forelæggende ret, består disse fremmedlegemer af puds- eller murrester, findelte plaststykker og trærester. Det fremgår af Toropets svar på Domstolens spørgsmål, at nogle af fremmedlegemerne ud over pudsrester indeholdt knoglespån fra dyrekogler, som havde været i materialet lige fra begyndelsen.

¹³ Den eneste undtagelse, der er nævnt, vedrører animalske biprodukter, som er blevet blandet eller forurennet med farligt affald (jf. Kamstra Recycling-dommen, præmis 50).

45. For det første må det antages, at det ikke-farlige affald, der er omhandlet i hovedsagen, og navnlig pudsresterne, ikke er fremmedlegemer, som det er let at frasortere, såsom plastemballage eller metalstykker som omhandlet i kapitel I, afsnit 4, punkt 3, i bilag IV til forordning nr. 142/2011¹⁴.

46. Det bør for det andet fremhæves, at selv om enhver blanding af animalske biprodukter i kategori 3 med ikke-farligt affald er omfattet af forordning nr. 1069/2009, rejser det spørgsmålet om, hvorvidt en sådan blanding i hvert fald i visse tilfælde skal omkategoriseres i en lavere kategori, henset til bestemmelserne i denne forordning. Dette spørgsmål, der ikke blev behandlet i Kamstra Recycling-dommen¹⁵, udgør kernen i den foreliggende sag.

B. Forpligtelsen til at omkategorisere kategori 3-materiale, der er »forurennet« med skimmel, forrådnelse eller fremmedlegemer, i en lavere kategori

47. Det skal indledningsvis fremhæves, at forordning nr. 1069/2009 ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse om »omkategorisering« af materiale, der oprindeligt er blevet kategoriseret i kategori 3, i en lavere kategori.

48. Som jeg vil godtgøre i det følgende, afspejler den forpligtelse til omkategorisering, som jeg foreslår, den indre logik i kategoriseringen af kategori 3-materiale, som afhænger af den risiko for folke- og dyresundheden, der frembydes af fremmedlegemer og forandringer som følge af skimmel og forrådnelse i de pågældende animalske biprodukter. Jeg vil ligeledes godtgøre, at denne vurdering af risikoen er relevant i hele et animalsk biprodukts levetid.

1. Inddeling af materialer i kategorier i forhold til risikoniveauet (artikel 7-10 i forordning nr. 1069/2009)

49. Afdeling 4 i afsnit I, kapitel I, i forordning nr. 1069/2009, der indeholder artikel 7-10, vedrører kategorisering af animalske biprodukter og afledte produkter.

50. Ifølge denne forordnings artikel 7, stk. 1, der vedrører kategorisering af animalske biprodukter, inddeles disse produkter i særlige kategorier i forhold til den risiko, som de udgør for folke- og dyresundheden.

51. Denne bestemmelse indeholder således to relevante og indbyrdes forbundne oplysninger om kategoriseringen: de særlige kategorier og risikoniveauet.

¹⁴ Bilag IV til forordning nr. 142/2011 finder anvendelse på anlæg til forarbejdning af kategori 3-materiale, hvis kategorisering principielt forbliver uændret efter frasortering af fremmedlegemer såsom næseringe og øremærker. I dette tilfælde vil der således ikke foreligge nogen forpligtelse til omkategorisering.

¹⁵ Dette spørgsmål blev ganske vist drøftet under retsmødet i de sager, der gav anledning til denne dom, men eftersom hovedspørgsmålet vedrørte forholdet mellem forordning nr. 1069/2009 og forordning nr. 1013/2006, bemærkede Domstolen i præmis 44 i Kamstra Recycling-dommen, at »det ved fortolkningen af [...], [og dermed] anvendeligheden af forordning nr. 1069/2009 er uden betydning, om et materiale tilhører kategori 1, kategori 2 eller kategori 3«.

52. Med hensyn til kategoriseringen inddeles de animalske biprodukter, der falder ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 1069/2009, i en af de tre kategorier, der er fastsat i samme forordnings artikel 8, 9 og 10¹⁶, som indeholder listerne over de materialer, der tilhører henholdsvis kategori 1, 2 og 3. Denne kategorisering kan ikke fraviges, da alle animalske biprodukter skal henføres til en af disse tre kategorier¹⁷.

53. Risikoniveauet er det eneste kriterium, der adskiller de tre kategorier, for så vidt som kategori 3-materiale er materiale, der anses for at udgøre en lav risiko¹⁸, hvorimod kategori 1- og kategori 2-materiale er materiale, der udgør en høj risiko for folke- og dyresundheden, og kategori 1-materiale er det, der udgør den højeste risiko¹⁹. Det er på grundlag af en vurdering af disse risici, at lovgiver har opstillet en detaljeret liste over de materialer, der indgår i hver kategori.

54. Det bør fremhæves, at dette risikoniveau, som inddelingen i kategori 1, 2 eller 3 afhænger af, ligeledes udgør det relevante kriterium for de animalske biprodukters endelige anvendelse. Artikel 12, 13 og 14 i forordning nr. 1069/2009, sammenholdt med 38. betragtning hertil, indeholder nemlig lister over de anvendelser og bortskaffelser, der er *mulige for hver materialekategori*, og regler for hver kategori med henblik på at minimere dette risikoniveau.

55. De anvendelses- og bortskaffelsesmuligheder, der gælder for en kategori med højere risiko, omfatter ganske vist også lavrisikomaterialer²⁰. Der er imidlertid fastsat forskellige og undertiden strengere regler for disse anvendelser og bortskaffelser afhængigt af, hvilken kategori materialet tilhører²¹.

56. Denne kategorisering i forhold til risikoen er ligeledes begrundet i 29. betragtning til forordning nr. 1069/2009, hvorefter animalske biprodukter, der anses for at udgøre en høj risiko, ikke bør anvendes inden for foderkæden, hvorimod det på visse betingelse bør tillades at anvende materiale, der udgør en lav risiko.

57. Det må herved konstateres, at listerne over kategori 1- og kategori 3-materialer er af udtømmende karakter²². De skal derfor fortolkes snævert, for så vidt som de udelukkende omfatter materialer, som er nævnt udtrykkeligt, og disse materialer som tidligere forklaret også skal svare til det risikoniveau, der er fastsat for den pågældende kategori. Deres udtømmende karakter ses af den omstændighed, at der i artikel 9, litra h), i forordning nr. 1069/2009 er fastsat en underkategori inden for kategori 2, som omfatter materialer, der hverken henhører under kategori 1 eller under kategori 3.

¹⁶ Inddelingen i kategorier hører til de forpligtelser, der påhviler driftsledere, som indsamler og identificerer animalske biprodukter »under overholdelse af betingelser, der hindrer risici for folke- og dyresundheden«, i overensstemmelse med artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 1069/2009.

¹⁷ Jf. ligeledes punkt 57, sidste punktum, i dette forslag til afgørelse.

¹⁸ Jf. i denne retning dom af 23.5.2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443, præmis 50), hvori kategori 3-materiale anses for at have en »mindre grad af farlighed«.

¹⁹ Jf. fodnote 3 til dette forslag til afgørelse. Det bør tilføjes, at der i 8. og 29. betragtning til forordning nr. 1069/2009 henvises til en kategorisering, der svarer til »omfanget af [...] risici«.

²⁰ Jf. i denne retning sidste punktum i 38. betragtning til forordning nr. 1069/2009. Efter min opfattelse indebærer dette omvendt, at de anvendelser, der er fastsat specifikt for lavrisikokategorien, dvs. kategori 3, såsom dem, der er nævnt i artikel 14, litra d), i forordning nr. 1069/2009, ikke kan gælde for kategorier med højere risiko, dvs. kategori 1 og 2.

²¹ Jf. f.eks. omdannelse af animalske biprodukter til kompost eller biogas, hvilket er en mulig anvendelse for både kategori 2-materiale og kategori 3-materiale. Reglerne for denne anvendelse er imidlertid strengere i kategori 2 end i kategori 3, eftersom materialet skal tryksteriliseres, før det kan forarbejdes som led i denne anvendelse.

²² Det skal ligeledes præciseres, at artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 1069/2009 bestemmer, at listerne over de materialer, der tilhører kategori 1, 2 og 3, kan ændres efter en risikovurdering, hvor de videnskabelige fremskridt tages i betragtning.

58. Der findes imidlertid tilfælde, hvor mangler, der f.eks. skyldes forekomst af skimmel, forrådnelse eller fremmedlegemer²³, kan ændre risikoniveauet for det materiale, hvori de optræder²⁴. I så fald vil en *ændring af risikoniveauet* efter min opfattelse medføre en *ændring af kategoriseringen*.

59. I forbindelse med en tvist som den i hovedsagen omhandlede skal det derfor afgøres, om fremmedlegemer såsom pudsrester eller savspåner samt skimmel og forrådnelse kan ændre risikoniveauet for materiale, der oprindeligt er blevet kategoriseret som kategori 3-materiale som omhandlet i artikel 10, litra a) og f), i forordning nr. 1069/2009²⁵.

60. Hvis sådant materiale ikke længere kan kategoriseres i kategori 3, hvor det oprindeligt er blevet kategoriseret, fordi det udgør en større risiko, og de krav, der gælder for denne kategori, ikke er opfyldt, skal der således findes en kategori, som kan omfatte dette »forurenede« materiale. Som jeg vil forklare i det følgende underafsnit, må denne kategori nødvendigvis være kategori 2, hvilket hovedsageligt skyldes den opsamlende underkategori, der er omhandlet i artikel 9, litra h), i forordning nr. 1069/2009.

2. Forekomsten af en opsamlende underkategori [artikel 9, litra h), i forordning nr. 1069/2009]

61. Som jeg har nævnt i punkt 57 i dette forslag til afgørelse, er der i artikel 8 og 10 i forordning nr. 1069/2009 fastsat en lukket liste over materialer, der tilhører henholdsvis kategori 1 og 3, hvorimod der i denne forordnings artikel 9 er fastsat en ikke-udtømmende liste over materialer i kategori 2, hvilket følger af litra h). Denne opsamlende underkategori omfatter efter sin ordlyd animalske biprodukter, der ikke er kategori 1-materiale eller kategori 3-materiale.

62. Af forsigtighedshensyn bør denne kategorisering desuden, som det fremgår af sidste punktum i 35. betragtning til forordning nr. 1069/2009, automatisk anvendes på »alle andre animalske biprodukter, der ikke er anført under en af de tre kategorier«. Denne forordnings artikel 9, litra h), bør i lyset af dette udtryk fortolkes bredt, således at denne bestemmelse omfatter ethvert animalsk biprodukt, der ikke er henført til en særlig kategori²⁶.

63. Efter min opfattelse afspejler denne opsamlende underkategori således lovgivers vilje til at sikre, at der aldrig opstår et »retligt tomrum« i forhold til kategoriseringen af et animalsk biprodukt, således at materiale, der oprindeligt er blevet kategoriseret i kategori 3, og som ikke indeholder kategori 1-materiale, men ikke eller ikke længere kan kategoriseres som kategori 3-materiale på grund af den risiko, som det frembyder, *automatisk* kategoriseres som kategori 2-materiale som omhandlet i artikel 9, litra h), i forordning nr. 1069/2009.

²³ Det bør fremhæves, at det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de pågældende animalske biprodukter faktisk er ramt af skimmel, forrådnelse og fremmedlegemer såsom pudsrester eller savspåner.

²⁴ Det bør fremhæves, at forekomsten af skimmel ikke nødvendigvis medfører en sådan ændring, eftersom skimmelen også skal indebære en »uacceptabel« risiko for folke- og dyresundheden, hvilket jeg vil komme nærmere ind på i punkt 70 i dette forslag til afgørelse.

²⁵ De krav, der er forbundet med risikoniveauet, kan variere inden for den samme kategori. Jeg vil undersøge risikovurderingsmetoderne og de krav, der er forbundet med kategori 3-materiale, herunder det i artikel 10, litra a) og f), i forordning nr. 1069/2009 nævnte materiale, som er genstand for tvisten i hovedsagen, i underafsnit 3 i dette forslag til afgørelse.

²⁶ Jf. i denne retning forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum, forelagt den 10.6.2008 [KOM(2008) 345 endelig, herefter »forslaget til forordning nr. 1069/2009«, punkt 6, nr. ii), i begrundelsen].

64. Den sidstnævnte bestemmelse bør derfor anvendes på animalske biprodukter i kategori 3, som er blevet forandret som følge af skimmel, forrådnelse eller fremmedlegemer, og som ganske vist ikke indeholder kategori 1-materiale, men frembyder en høj risiko til at opfylde de krav, der gælder for kategori 3-materiale²⁷.

65. Hvilke krav vedrørende det kategori 3-materiale, der er omfattet af artikel 10, litra a) og f), i forordning nr. 1069/2009, skal da være tilsidesat, for at der automatisk bør foretages en sådan nedkategorisering til kategori 2?

3. Det relevante risikoniveau, henset til sundhedskravene i artikel 10, litra a) og f), i forordning nr. 1069/2009

66. Artikel 10 i forordning nr. 1069/2009 indeholder en udtømmende liste over de materialer, der henhører under kategori 3²⁸. Det fremgår af denne liste, at materialer i denne kategori udelukkende omfatter animalske biprodukter fra sunde dyr, som er fundet egnet til slagtning efter en inspektion før slagtning, eller som minimum animalske biprodukter, som ikke er vektorer for overførsel af sygdomme til mennesker eller dyr²⁹. Det er kun disse materialer, der kan forarbejdes med henblik på fremstilling af foder³⁰.

67. Det er i denne forordnings artikel 10, litra a), fastsat, at slagtekroppe og dele af dyr, der er slagtet, og som er egnede til konsum, men som af kommercielle grunde ikke er bestemt til konsum, indgår i kategori 3. Det relevante risikoniveau for disse materialer er således knyttet til kravet om, at de skal være *egne til konsum*³¹.

68. Den nævnte forordnings artikel 10, litra f), vedrører animalske produkter, som ikke længere er bestemt til konsum af kommercielle grunde eller på grund af fejl, der ikke indebærer *nogen risiko for folke- eller dyresundheden*³².

69. Forordning nr. 178/2002 indeholder en række indikationer om, hvorvidt fødevarer er »egne til konsum«. Det fremgår nemlig af dens artikel 14, stk. 5, at en fødevarer, der er uegnet til menneskeføde, er »uacceptabel« til menneskeføde, fordi den er forurenset på grund af udefra kommende forhold eller på anden måde eller på grund af forrådnelse, nedbrydning eller fordærv.

²⁷ Det bør i denne forbindelse anføres, at punkt 64 i dette forslag til afgørelse uddyber de betragtninger, som jeg bl.a. anstillede i sidste punktum af punkt 97 i mit forslag til afgørelse P.F. Kamstra Recycling m.fl. (C-21/19 – C-23/19, EU:C:2020:226), for så vidt som kategori 2 eller kategori 1 skal anvendes, når en ændring af de pågældende biprodukter øger risikoniveauet. Efter min opfattelse skal enhver blanding af animalske biprodukter i kategori 3 med ikke-farligt affald imidlertid ikke automatisk kategoriseres i kategori 2, hvilket Kommissionen tilsyneladende anbefaler. Det skal altid undersøges, hvilken risiko der er forbundet med en blanding med ikke-farligt affald. Forordning nr. 1069/2009 synes ikke at være til hinder for, at visse blandinger, f.eks. fødevarer, som supermarkeder kasserer af ikke-sundhedsmæssige årsager, og som indeholder animalske biprodukter i kategori 3, såsom kødbakker eller yoghurt med iblandet frugt eller grøntsager, fortsat kan kategoriseres i kategori 3, hvis de ikke udgør nogen risiko for folke- og dyresundheden.

²⁸ Jf. punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

²⁹ I de 16 underkategorier, der er angivet i artikel 10, litra a)-p), i forordning nr. 1069/2009, henvises der bl.a. til dyr, der er »egne til konsum«, og til produkter eller biprodukter, der ikke udviser »nogle tegn på sygdomme, som kan overføres til mennesker eller dyr«, eller ikke indebærer »nogen risiko for folke- eller dyresundheden«.

³⁰ Det fremgår undtagelsesvis af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1069/2009, at kategori 2-materiale på betingelser, der sikrer kontrol af risici for folke- og dyresundheden, kan anvendes til fodring af visse dyr.

³¹ Toropets argument, som er nævnt i punkt 24 i dette forslag til afgørelse, er i denne henseende ikke relevant. Ifølge definitionen af animalske biprodukter i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 1069/2009 er alle animalske biprodukter, når det kommer til stykket, ikke bestemt til konsum. Kriteriet »egnet til konsum« er derimod relevant for kategoriseringen af de animalske biprodukter i kategori 3, der er omfattet af denne forordnings artikel 10, litra a).

³² Til forskel fra bestemmelsen i artikel 10, litra a), i forordning nr. 1069/2009 var disse biprodukter oprindeligt bestemt til konsum. Der er bl.a. tale om gamle fødevarer, dvs. animalske produkter, som var *egne til konsum*, men var blevet trukket ud af handelen, fordi det ikke var muligt at afsætte dem (f.eks. på grund af for kort udløbsdato, fejlmærkning eller -emballage eller uheldigt udseende).

70. Adjektivet »uacceptabel«, der i artikel 14, litra d), i forordning nr. 1069/2009 anvendes om den risiko for folke- og dyresundheden, som er forbundet med kategori 3-materiale til fremstilling af foder eller organiske gødningsstoffer eller jordforbedringsmidler, der er forandret som følge af nedbrydning eller fordærv, skal forstås på samme måde³³. Når dette materiale forandres som følge af skimmel eller forrådnelse, således at det ikke er egnet til konsum og/eller ikke er uden risiko for folke- eller dyresundheden, skal det således medføre, at sådanne animalske biprodukter, der oprindeligt er blevet kategoriseret i kategori 3 i henhold til artikel 10, litra a) og f), i forordning nr.1069/2009, omkategoriseres i kategori 2 som omhandlet i denne forordnings artikel 9, litra h), for så vidt som det pågældende materiale ikke indeholder kategori 1-materiale.

71. Hvad angår det tredje præjudicielle spørgsmål, hvormed den forelæggende ret ønsker oplyst, om materiale, hvori der forekommer fremmedlegemer, som gør materialet »uegnet til konsum« som omhandlet i artikel 9, litra d), i forordning nr. 1069/2009, fortsat kan kategoriseres i kategori 3, enten fordi det er let at fjerne disse fremmedlegemer, eller fordi dette materiale kan anvendes til andre formål end til menneskeføde, idet det forbrændes eller forarbejdes til biogas, vil jeg gerne fremsætte følgende bemærkninger.

72. Jeg antager for det første som anført i punkt 45 i dette forslag til afgørelse, at det ikke er let at fjerne de pågældende fremmedlegemer.

73. For det andet vil jeg, henset til de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, påpege, at det ikke ser ud til, at Landkreis Greiz eller Toropet har påberåbt sig artikel 9, litra d), i forordning nr. 1069/2009 for denne ret. Efter min opfattelse er denne bestemmelse, der udtrykkeligt er nævnt i det tredje præjudicielle spørgsmål, imidlertid relevant.

74. Hvis fremmedlegemer såsom pudsrester eller savspåner har forandret animalske biprodukter i kategori 3 – i dette tilfælde materiale, der er omfattet af artikel 10, litra a) og f), i forordning nr. 1069/2009 – i en sådan grad, at de bliver *uegnede til konsum*, kan jeg nemlig ikke forestille mig, at denne blanding kan bevares i kategori 3, til trods for at den har de samme karakteristika og det samme risikoniveau som det kategori 2-materiale, der er omhandlet i denne forordnings artikel 9, litra d). Blandingen bør som følge heraf kategoriseres i kategori 2 i henhold til samme artikel 9, litra d), fordi der er tale om animalske produkter i denne bestemmelses forstand, eller i henhold til restbestemmelsen i denne forordnings artikel 9, litra h), fordi der er tale om andre animalske biprodukter.

75. Det bør fremhæves, at der ikke er nogen grund til at behandle materiale, hvis risikoniveau har ændret sig og nu svarer til det risikoniveau for kategori 2, der er defineret i forordning nr. 1069/2009, anderledes end materiale, der oprindeligt er blevet kategoriseret i denne kategori³⁴. Den samme logik gælder for materiale, som senere er blevet udsat for nedbrydning eller fordærv, og som oprindeligt blev kategoriseret i kategori 2 i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 9, litra h).

³³ Jeg vil i denne henseende præcisere, at der i henhold til artikel 15, stk. 1, litra k), i forordning nr. 1069/2009 kan fastsættes gennemførelsesbestemmelser vedrørende det risikoniveau for folke- eller dyresundheden, der anses for uacceptabelt, med hensyn til visse materialer, jf. denne forordnings artikel 14, litra d).

³⁴ Hertil kommer, at det de facto vil føre til forskelsbehandling af de erhvervsdrivende i sektoren for animalske biprodukter, hvis materialer, som i sidste ende er ens i forhold til den risiko, som de udgør, men som kontrolleres på forskellige tidspunkter i kæden for animalske biprodukter, kan kategoriseres forskelligt og dermed blive underlagt en gunstigere eller strengere ordning.

76. Jeg vil for det tredje tilføje, at den omstændighed, at driftslederen har til hensigt at ændre materialets oprindelige anvendelse og at bortskaffe det eller forarbejde det til biogas i stedet for at forarbejde det til foder, ikke kan medføre, at materiale, der, henset til dets risici for folke- og dyresundheden, bør kategoriseres i kategori 2, fortsat kategoriseres i kategori 3.

77. Den modsatte fortolkning ville stride både mod den indre logik i kategoriseringen, som lovgiver har lagt til grund i artikel 8-10 i forordning nr. 1069/2009, hvis eneste relevante kriterium er risikoniveauet, og mod et af denne forordnings hovedformål, som er at kontrollere risiciene for folke- og dyresundheden, jf. 11. betragtning til denne forordning.

78. Den fortolkning, som jeg foreslår, understøttes af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1069/2009.

4. Driftsledernes forpligtelse til at sikre, at den oprindelige kategorisering bevares til enhver tid (artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1069/2009)

79. Det fremgår klart af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1069/2009, at driftsledere³⁵ pålægges en forpligtelse til at sikre, at animalske biprodukter overholder reglerne i denne forordning »i alle led i kæden af indsamling, transport, håndtering, behandling, omdannelse, forarbejdning, lagring, omsætning, distribution, anvendelse og bortskaffelse«.

80. Et animalsk biprodukts klassificering i en kategori gælder principielt for alle de aktiviteter, som biproduktet indgår i, lige fra dets indsamling til dets anvendelse eller bortskaffelse. Som jeg allerede nævnte i punkt 99 i mit forslag til afgørelse i sagen P.F. Kamstra Recycling m.fl.³⁶, fremgår det ikke af forordning nr. 1069/2009, at de pågældende materialer klassificeres forskelligt, alt efter hvilke aktiviteter de indgår i. Kategoriseringen ændres således ikke, alene fordi de pågældende animalske biprodukter optræder i forbindelse med indsamling eller transport eller er bestemt til bortskaffelse eller nyttiggørelse. Kategoriseringen ligger til gengæld ikke fast, hvis risikoen for folke- eller dyresundheden øges som følge af visse forandringer.

81. I denne henseende bør det, som jeg ligeledes anførte i det nævnte punkt 99, for det første fremhæves, at det eneste relevante kriterium for animalske biprodukters klassificering er den risiko, som de udgør. Dette understøttes af 29. betragtning til og artikel 7 i forordning nr. 1069/2009³⁷.

82. For så vidt angår kategorisering af materialer følger det således af den sammenhæng, hvori denne forordnings artikel 4, stk. 2, indgår, at driftslederen skal sikre, at den nævnte kategorisering bevares lige fra indsamlingen af de animalske biprodukter på slagteriet til deres endelige anvendelse, herunder nyttiggørelse eller bortskaffelse³⁸. Denne forpligtelse skal forstås således, at bevaringen af klassificeringen i en kategori afhænger af bevaringen af det risikoniveau, som er forbundet med denne kategori.

83. For det andet kan denne konklusion sikre den effektive virkning af artikel 7, stk. 1, og af artikel 8-10 i forordning nr. 1069/2009, som indeholder lister over materialer med henblik på deres kategorisering, sammenholdt med det formål, der forfølges med denne forordning.

³⁵ En driftsleder defineres i artikel 3 i forordning nr. 1069/2009 som »den fysiske eller juridiske person, som har den faktiske kontrol med et animalsk biprodukt eller et afledt produkt, herunder transportører, forhandlere og brugere«.

³⁶ C-21/19 – C-23/19, EU:C:2020:226.

³⁷ Jf. ligeledes punkt 50 og 56 i dette forslag til afgørelse.

³⁸ Dette indebærer principielt, at et animalsk biprodukts levetid, som indledes med en kategorisering i kategori 3, såfremt alle krav i forordning nr. 1069/2009 og navnlige kravene vedrørende risikoen er opfyldt, skal afsluttes i denne kategori.

84. Den nævnte forordning har nemlig til formål dels at fastsætte et sammenhængende og dækkende regelsæt af sundhedsbestemmelser, dels at sikre, at disse bestemmelser står i forhold til den folke- og dyresundhedsmæssige risiko, som animalske biprodukter udgør, når de håndteres af driftsledere i de forskellige led i kæden. Disse aspekter, der fremgår klart af femte og sjette betragtning til samme forordning, viser efter min opfattelse, at risikoen omfang til enhver tid er relevant.

85. Det skal desuden fremhæves, at driftsledere i forordning nr. 1069/2009 pålægges en række forpligtelser, som er forbundet med den, der er fastsat i dens artikel 4, stk. 2. Driftsledere skal nemlig bl.a. sikre, at de virksomheder eller anlæg, som de har kontrol med, overholder strenge generelle hygiejnekrav, for at undgå enhver risiko for kontaminering³⁹. Der foreligger endvidere en forpligtelse til overvågning i hele aktivitetskæden såvel for medlemsstaterne, der foretager offentlig kontrol⁴⁰, som for driftslederne, der iværksætter egenkontrol i deres virksomheder⁴¹.

86. Disse forebyggende bestemmelser forklarer til dels, hvorfor forandringer som dem, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, bør være af ekstraordinær karakter. Såfremt der opstår sådanne forandringer, bør artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1069/2009 i øvrigt spille en vigtig rolle ved at sætte gang i en omkategorisering. Selv om lovgiver ikke har fastsat nogen formel bestemmelse om omkategorisering af materialer⁴², ville det nemlig ikke give nogen mening, hvis det ikke var muligt at tage hensyn til denne bestemmelse, når driftsledere støder på sådanne forandringer, der ikke er forenelige med den kategoriseringslogik, som lovgiver har lagt til grund.

87. Det skal for det tredje anføres, at der ikke fandtes en lignende bestemmelse i forordning (EF) nr. 1774/2002⁴³, som var gældende før den nuværende forordning, men at lovgiver ifølge forslaget til forordning nr. 1069/2009 med udgangspunkt i en mere risikobaseret tilgang ønskede at foretage en stramning af driftsledernes primære ansvar for at sikre opfyldelsen af forordningens krav om fødevarer- og foderhygiejne⁴⁴.

88. Den oprindelige kategorisering af materiale i en særlig kategori kan som følge heraf altid kontrolleres og efter behov justeres i forhold til den sundhedsrisiko, som dette materiale kan udgøre, navnlig på grund af forekomst af fremmedlegemer og/eller nedbrydning eller fordærv.

89. Toropets betragtninger, som den forelæggende ret har gengivet, vedrørende animalske biprodukters endelige anvendelse som kategori 3-materiale afkræfter ikke denne konklusion.

5. Materialets anvendelses manglende relevans for kategoriseringen [artikel 14, litra d), i forordning nr. 1069/2009]

90. Den forelæggende ret har såvel for materiale, der er opblandet med fremmedlegemer, som for materiale, der har været udsat for nedbrydning eller fordærv, henvist til argumentet om, at den oprindelige kategorisering i kategori 3 kan bevares, henset til materialets endelige anvendelse i

³⁹ Driftslederne skal i denne forbindelse etablere passende foranstaltninger til rengøring og desinficering af beholdere og køretøjer og holde faciliteter i god stand [jf. navnlig artikel 25, stk. 1, litra d) og e), i forordning nr. 1069/2009].

⁴⁰ Jf. artikel 4, stk. 3, og artikel 45 i forordning nr. 1069/2009 og artikel 32 i forordning nr. 142/2011.

⁴¹ Jf. artikel 28 i forordning nr. 1069/2009.

⁴² Jf. punkt 47 i dette forslag til afgørelse.

⁴³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 3.10.2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum (EFT 2002, L 273, s. 1).

⁴⁴ Jf. forslaget til forordning nr. 1069/2009, punkt 6, nr. ii), i begrundelsen.

kategori 3 (nyttiggørelse eller bortskaffelse), bl.a. til andre formål end fremstilling af foder⁴⁵. Begrænsningen vedrørende manglende nedbrydning eller fordærv i artikel 14, litra d), i forordning nr. 1069/2009 gælder derfor kun i forbindelse med materialets anvendelse.

91. Det må erkendes, at en sådan fortolkning ikke umiddelbar virker helt forkert. Jeg er imidlertid enig med Kommissionen i, at denne fortolkning strider mod formålet med og strukturen i forordning nr. 1069/2009.

92. Den begrænsning, der er fastsat i artikel 14, litra d), i forordning nr. 1069/2009, indebærer nemlig ikke, at materiale som det i hovedsagen omhandlede skal bevares i kategori 3. I denne henseende er de krav, der skal være opfyldt, for at et materiale kan henføres til en kategori⁴⁶, ikke fastsat i denne forordnings artikel 12, 13 og 14, men alene i dens artikel 8-10.

93. Hvis der tages hensyn til materialers endelige anvendelse, vil det i øvrigt svare til at tilføje et yderligere krav om deres kategorisering, som lovgiver hverken har fastsat eller ønsket⁴⁷. Et animalsk biprodukts endelige anvendelse afhænger af dets kategorisering og ikke omvendt.

94. Den begrænsning, der er tilføjet i artikel 14, litra d), i forordning nr. 1069/2009, og hvorefter kategori 3-materiale ikke må være forandret som følge af nedbrydning eller fordærv, hvis det er bestemt til at blive forarbejdet og anvendt, bl.a. til fremstilling af foder, sigter således kun til kravet om, at dette materiale ikke må udgøre en uacceptabel risiko for folke- og dyresundheden.

95. Artikel 14 i forordning nr. 1069/2009 er som følge heraf ikke til skade for den indre logik i kategoriseringen, som lovgiver har lagt til grund i den nævnte forordnings artikel 7-10, og som er beskrevet i dette forslag til afgørelse.

V. Forslag til afgørelse

96. Jeg foreslår på grundlag af ovenstående analyse, at Domstolen besvarer de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgericht Gera (forvaltningsdomstolen i Gera, Tyskland), således:

»Artikel 7, stk. 1, artikel 9, litra h), og artikel 10, litra a) og f), i 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, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1069/2009, skal fortolkes således, at animalske biprodukter, der oprindeligt er blevet kategoriseret som kategori 3-materiale som omhandlet i denne forordnings artikel 10, litra a) og f), og som er blevet forandret som følge af nedbrydning eller fordærv såsom skimmel eller forrådnelse eller opblandet med fremmedlegemer såsom pudsrester eller savspåner, således at det nævnte materiale ikke længere er egnet til konsum og/eller ikke er uden risici for folke- eller dyresundheden, ikke svarer til det risikoniveau, der er forbundet med denne kategorisering, og som følge heraf skal omkategoriseres i en lavere kategori.«

⁴⁵ Jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁶ Som jeg har påpeget i punkt 54 og 55 i dette forslag til afgørelse, indeholder artikel 12, 13 og 14 i forordning nr. 1069/2009 blot lister over mulige anvendelser af de materialer i kategori 1-3, der er anført i henholdsvis artikel 8, 9 og 10 i denne forordning, hvilket stadig afhænger af den risiko, der er forbundet med de forskellige kategorier.

⁴⁷ Dette vil nemlig resultere i modstridende situationer, hvor materiale, der er ramt af skimmel eller opblandet med fremmedlegemer, bør omkategoriseres i kategori 2, fordi det er bestemt til konsum, men bevares i kategori 3, fordi det kan anvendes til andre formål.