



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 24. Januar 2019¹

Rechtssache C-634/17

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Oldenburg [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Verbringung von Abfällen innerhalb der Union – Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 – Art. 1 Abs. 3 Buchst. d – Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 – Verbringung tierischer Nebenprodukte“

1. Vor dem Hintergrund der Frage der Rechtmäßigkeit einer Verbringung tierischer Nebenprodukte von den Niederlanden nach Deutschland geben die Vorlagefragen des Verwaltungsgerichts Oldenburg (Deutschland) dem Gerichtshof die Gelegenheit, erstmals Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen² auszulegen, wonach diese Verordnung nicht für „Verbringungen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002^[3] fallen“, gilt, und damit den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 einzugrenzen⁴.

2. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen wirft nicht nur heikle Fragen des Zusammenspiels sekundärrechtlicher Vorschriften auf, sondern veranlasst den Gerichtshof trotz einer gewissen technischen Prägung auch dazu, wichtige Klarstellungen im Bereich der Verbringung von Abfällen und insbesondere der Verbringung tierischer Nebenprodukte vorzunehmen.

3. So wird sich die Antwort des Gerichtshofs ganz konkret auf die Formalitäten auswirken, die bei der Verbringung tierischer Nebenprodukte der Kategorie 3 innerhalb der Europäischen Union einzuhalten sind. Dabei handelt es sich um eine Frage von grundlegender Bedeutung im Hinblick auf die umwelt- und gesundheitspolitischen Herausforderungen, die sich im Umgang mit Abfällen und Nebenprodukten insbesondere tierischen Ursprungs stellen⁵.

1 Originalsprache: Französisch.

2 ABl. 2006, L 190, S. 1, und Berichtigung in deutscher Sprache (ABl. 2013, L 334, S. 46).

3 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Oktober 2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte (ABl. 2002, L 273, S. 1).

4 Die Frage des Zusammenspiels zwischen den Vorschriften über die Verbringung von Abfällen und denen über tierische Nebenprodukte stellt sich nicht zum ersten Mal. Im Urteil vom 1. März 2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123), hat sich der Gerichtshof aber nicht unmittelbar zum Zusammenspiel zwischen der Verordnung Nr. 1013/2006 und der Verordnung Nr. 1774/2002 geäußert, da erstere Verordnung im Ausgangsstreit zeitlich nicht anwendbar war.

5 Wie der Unionsgesetzgeber im sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2008, L 312, S. 3) klar zum Ausdruck gebracht hat, „[sollte] das oberste Ziel jeder Abfallpolitik ... darin bestehen, die nachteiligen Auswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu minimieren“.

4. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich darlegen, weshalb Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 meines Erachtens dahin ausgelegt werden sollte, dass die Verbringung der in Rede stehenden tierischen Nebenprodukte der Kategorie 3, soweit nichts anderes bestimmt ist, in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009⁶ und nicht in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 fällt.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Verordnung Nr. 1013/2006

5. Die Erwägungsgründe 11 und 12 der Verordnung Nr. 1013/2006 lauten:

„(11) Redundanz mit der Verordnung ... Nr. 1774/2002 ..., die bereits Bestimmungen zur gesamten Sendung, Kanalisierung und Verbringung (Einsammlung, Beförderung, Behandlung, Verarbeitung, Nutzung, Verwertung oder Beseitigung, Aufzeichnungen, Begleitpapiere und Rückverfolgbarkeit) von tierischen Nebenprodukten in der, in die und aus der Gemeinschaft enthält, muss vermieden werden.

(12) Die Kommission sollte bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung über das Verhältnis zwischen bestehenden sektoriellen Regelungen für die Gesundheit von Tier und Mensch und den Bestimmungen dieser Verordnung Bericht erstatten und bis zu diesem Zeitpunkt alle erforderlichen Vorschläge zur Anpassung dieser Regelungen an diese Verordnung vorlegen, um ein gleichwertiges Kontrollniveau zu erreichen.“

6. In Art. 1 Abs. 3 dieser Verordnung heißt es:

„Diese Verordnung gilt nicht für

...

d) Verbringungen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung ... Nr. 1774/2002 fallen;

...“

7. Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung unterliegen Verbringungen von zur Beseitigung bestimmten Abfällen und von zur Verwertung bestimmten Abfällen – im Fall Letzterer insbesondere, wenn es sich um Abfälle handelt, die in der Gelben Liste⁷ aufgeführt werden – dem in der Verordnung Nr. 1013/2006 vorgesehenen Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung. Gemäß Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung gelten die in Art. 18 der Verordnung genannten Informationspflichten, sofern die Verbringung ein Gemisch von mehr als 20 kg bestimmter Abfälle oder bestimmter kontaminierter Abfälle betrifft.

⁶ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (ABl. 2009, L 300, S. 1). Ich weise der Klarheit halber darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber in Art. 54 dieser Verordnung, mit der die Verordnung Nr. 1774/2002 aufgehoben wurde, klargestellt hat, dass Verweise in Rechtsvorschriften auf die Verordnung Nr. 1774/2002 als Verweise auf die Verordnung Nr. 1069/2009 gelten.

⁷ Hervorgegangen aus den Regelungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und dem Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, unterzeichnet am 22. März 1989 und im Namen der Gemeinschaft genehmigt durch den Beschluss 93/98/EWG des Rates vom 1. Februar 1993 (ABl. 1993, L 39, S. 1, im Folgenden: Basler Übereinkommen). Die Klassifizierung der Abfälle in zwei Listen, eine „grüne“ und eine „gelbe“, hängt von der Gefährlichkeit der Abfälle und der auf ihre Verbringung anwendbaren Verfahren ab. Zu der Klassifizierung und den sich daraus ergebenden Konsequenzen siehe de Sadeleer, N., *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Brüssel, 2016, S. 360, 364 und 378 bis 382.

B. Richtlinie 2008/98

8. Die Erwägungsgründe 12 und 13 der Richtlinie 2008/98 lauten:

- „(12) Die Verordnung ... Nr. 1774/2002 ... sieht unter anderem verhältnismäßige Kontrollen bezüglich der Abholung und Sammlung, Beförderung, Verarbeitung, Verwendung und Beseitigung aller tierischen Nebenprodukte einschließlich Abfalls tierischen Ursprungs vor und verhindert, dass dieser ein Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier darstellt. Deshalb ist es notwendig, die Verknüpfung mit dieser Verordnung klarzustellen und Doppelregelungen zu vermeiden, indem tierische Nebenprodukte vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen werden, soweit sie für Verwendungen vorgesehen sind, die nicht als Abfallbewirtschaftung angesehen werden.
- (13) Vor dem Hintergrund der mit der Anwendung der Verordnung ... Nr. 1774/2002 gewonnenen Erfahrungen ist es angebracht, den Anwendungsbereich des Abfallrechts und seiner Vorschriften für gefährliche Abfälle bezüglich tierischer Nebenprodukte im Sinne der Verordnung ... Nr. 1774/2002 klarzustellen. Soweit tierische Nebenprodukte potenzielle Gesundheitsrisiken darstellen, ist die Verordnung ... Nr. 1774/2002 das geeignete Rechtsinstrument, um auf diese Risiken einzugehen; unnötige Überschneidungen mit der Abfallgesetzgebung sollten vermieden werden.“

9. In Art. 2 Abs. 2 dieser Richtlinie heißt es:

„Folgendes ist aus dem Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen, soweit es bereits von anderen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften abgedeckt ist:

...

- b) tierische Nebenprodukte einschließlich verarbeitete Erzeugnisse, die unter die Verordnung ... Nr. 1774/2002 fallen, mit Ausnahme derjenigen, die zur Verbrennung, Lagerung auf einer Deponie oder Verwendung in einer Biogas- oder Kompostieranlage bestimmt sind;

...“

C. Verordnung Nr. 1069/2009

10. Die Erwägungsgründe 5, 6, 57 und 58 der Verordnung Nr. 1069/2009 lauten:

- „(5) Die Hygienevorschriften der Gemeinschaft bezüglich der Sammlung, des Transports, der Handhabung, der Behandlung, der Umwandlung, der Verarbeitung, der Lagerung, des Inverkehrbringens, des Vertriebs, der Verwendung und der Beseitigung tierischer Nebenprodukte sollten in einem kohärenten und umfassenden Rahmen festgelegt werden.
- (6) Diese allgemeinen Vorschriften sollten dem Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier angemessen sein, das tierische Nebenprodukte, wenn sie während ihres Lebenszyklus von der Sammlung bis zu ihrer Verwendung oder Beseitigung von den Unternehmen behandelt werden, bergen. In den Vorschriften sollten die dabei entstehenden Risiken für die Umwelt ebenfalls Berücksichtigung finden. Der gemeinschaftliche Rechtsrahmen sollte gegebenenfalls Vorschriften über das Inverkehrbringen einschließlich der Einfuhr tierischer Nebenprodukte sowie des innergemeinschaftlichen Handels mit diesen enthalten.

...

- (57) Damit die Kohärenz der Gemeinschaftsvorschriften sichergestellt wird, ist es erforderlich, das Zusammenspiel zwischen den Vorschriften dieser Verordnung und den Gemeinschaftsvorschriften über Abfälle zu klären. Insbesondere sollte die Kohärenz mit dem Verbot der Ausfuhr von Abfällen gewährleistet werden, das in der Verordnung ... Nr. 1013/2006 ... festgelegt ist. Damit möglicherweise nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden, sollte die Ausfuhr von tierischen Nebenprodukten und entsprechenden Folgeprodukten verboten werden, die durch Verbrennung oder Deponierung beseitigt werden sollen. Die Ausfuhr tierischer Nebenprodukte und ihrer Folgeprodukte sollte auch ausgeschlossen werden, wenn das Ziel darin besteht, sie in einer Biogas- oder Kompostieranlage in Drittländer[n] zu verwenden, die nicht Mitglied der OECD sind; dadurch sollten möglicherweise nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt und Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier vermieden werden. Bei der Anwendung der Vorschriften, die vom Ausfuhrverbot abweichen, ist die Kommission verpflichtet, dem Basler Übereinkommen ... und dem entsprechenden Abänderungsbeschluss III/1 der Konferenz der Vertragsparteien uneingeschränkt Rechnung zu tragen; diese wurden im Namen der Gemeinschaft mit dem Beschluss 97/640/EG des Rates^[8] bestätigt und mit der Verordnung ... Nr. 1013/2006 durchgeführt.
- (58) Ferner sollte gewährleistet werden, dass tierische Nebenprodukte, die mit gefährlichen Abfällen gemäß der Entscheidung 2000/532/EG der Kommission vom 3. Mai 2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle^[9] vermischt oder kontaminiert sind, nur gemäß der Verordnung ... Nr. 1013/2006 eingeführt, ausgeführt oder zwischen den Mitgliedstaaten versandt werden. Auch ist es erforderlich, Vorschriften über die Versendung solchen Materials innerhalb eines Mitgliedstaats festzulegen.“

11. Art. 2 Abs. 2 dieser Verordnung sieht vor:

„Diese Verordnung gilt nicht für folgende tierische Nebenprodukte:

...

g) Küchen- und Speiseabfälle, es sei denn,

...

iii) sie sind zur Drucksterilisation oder zur Verarbeitung mittels Methoden gemäß Artikel 15 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b oder zur Umwandlung in Biogas oder zur Kompostierung bestimmt;

...“

12. In Art. 8 der Verordnung heißt es:

„Material der Kategorie 1 umfasst folgende tierische Nebenprodukte:

...

f) Küchenabfälle von international eingesetzten Verkehrsmitteln;

8 Beschluss des Rates vom 22. September 1997 zur Genehmigung – im Namen der Gemeinschaft – der Änderung des Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Basler Übereinkommen) gemäß der Entscheidung III/1 der Konferenz der Vertragsparteien (ABl. 1997, L 272, S. 45).

9 ABl. 2000, L 226, S. 3.

...“

13. Nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1069/2009 gilt:

„Material der Kategorie 3 umfasst folgende tierische Nebenprodukte:

...

p) andere Küchen- und Speiseabfälle als die in Artikel 8 Buchstabe f genannten.“

14. Art. 48 Abs. 1 bis 6 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Beabsichtigt ein Unternehmer, Material der Kategorie 1, Material der Kategorie 2 und Fleisch- und Knochenmehl oder aus Material der Kategorie 1 oder 2 gewonnenes tierisches Fett in einen anderen Mitgliedstaat zu versenden, informiert er die zuständige Behörde des Ursprungsmitgliedstaats und die zuständige Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats darüber.

Die zuständige Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats entscheidet auf Antrag des Unternehmers innerhalb eines festgesetzten Zeitraums darüber,

- a) ob sie den Erhalt der Sendung verweigert,
- b) die Sendung bedingungslos annimmt oder
- c) den Empfang der Sendung folgenden Bedingungen unterwirft:
 - i) [F]alls die Folgeprodukte noch nicht drucksterilisiert wurden, muss es/müssen sie dieser Behandlung unterzogen werden[,] oder
 - ii) die tierischen Nebenprodukte oder ihre Folgeprodukte muss/müssen die Bedingungen für die Versendung erfüllen, die zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier gerechtfertigt sind, damit sichergestellt ist, dass tierische Nebenprodukte und ihre Folgeprodukte gemäß dieser Verordnung gehandhabt werden.

(2) Formate für Anträge auf Zulassung für Unternehmer gemäß Absatz 1 können nach dem in Artikel 52 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle angenommen werden.

(3) Die zuständige Behörde des Ursprungsmitgliedstaats informiert die zuständige Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats über das TRACES-System gemäß der Entscheidung 2004/292/EG [der Kommission vom 30. März 2004 zur Einführung des TRACES-Systems und zur Änderung der Entscheidung 92/486/EWG¹⁰] über jede in den Bestimmungsmitgliedstaat versandte Sendung mit

- a) tierischen Nebenprodukten oder ihren Folgeprodukten gemäß Absatz 1,
- b) verarbeitetem tierischem Eiweiß, das aus Material der Kategorie 3 gewonnen wurde.

Sobald die Versendung der zuständigen Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats gemeldet wird, informiert diese die zuständige Behörde des Ursprungsmitgliedstaats über das TRACES-System über die Ankunft der einzelnen Sendungen.

¹⁰ ABl. 2004, L 94, S. 63.

(4) Material der Kategorien 1 und 2, Fleisch- und Knochenmehl sowie tierisches Fett gemäß Absatz 1 werden unmittelbar zu dem vorgesehenen Betrieb oder der vorgesehenen Anlage transportiert, die gemäß den Artikeln 23, 24 und 44 registriert oder zugelassen wurde, oder – bei Gülle – zu dem vorgesehenen landwirtschaftlichen Betrieb.

(5) Werden tierische Nebenprodukte oder ihre Folgeprodukte über das Hoheitsgebiet eines Drittlands in einen anderen Mitgliedstaat versandt, sind dafür Sendungen zu verwenden, die im Ursprungsmitgliedstaat verplombt wurden, und es ist eine Gesundheitsbescheinigung mitzuführen.

Die versiegelten Sendungen dürfen nur über eine Grenzkontrollstelle gemäß Artikel 6 der Richtlinie 89/662/EWG [des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt¹¹] erneut in die Gemeinschaft verbracht werden.

(6) Abweichend von den Absätzen 1 bis 5 dürfen die dort aufgeführten tierischen Nebenprodukte oder ihre Folgeprodukte, die mit Abfall vermischt oder kontaminiert wurden, der in der Entscheidung 2000/532... als gefährlich eingestuft ist, nur unter Einhaltung der Anforderungen der Verordnung ... Nr. 1013/2006 in andere Mitgliedstaaten versandt werden.“

15. Art. 54 der Verordnung bestimmt:

„Die Verordnung ... Nr. 1774/2002 wird mit Wirkung vom 4. März 2011 aufgehoben.

Verweise auf die Verordnung ... Nr. 1774/2002 gelten als Verweise auf die vorliegende Verordnung und sind nach Maßgabe der Entsprechungstabelle im Anhang zu lesen.“

II. Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits und Vorlagefragen

16. Am 7. April 2014 wurde ein Lkw, der von einem Mitarbeiter der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der ReFood GmbH & Co. KG, geführt wurde und in den Niederlanden eingesamelte tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 im Sinne der Verordnung Nr. 1069/2009 geladen hatte, von der deutschen Polizei kontrolliert. Diese Nebenprodukte sollten in eine Niederlassung von ReFood in Deutschland befördert und dort weiterverarbeitet werden, um anschließend in einer ebenfalls in Deutschland befindlichen Biogasanlage verwertet zu werden.

17. Im Anschluss an diese Kontrolle ordnete die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Deutschland), gegenüber ReFood an, diese Abfälle in die Niederlande zurückzusenden, da sie für deren Verbringung das Notifizierungsverfahren gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1013/2006 für erforderlich hielt.

18. ReFood erhob am 16. Juli 2014 Klage beim vorlegenden Gericht, um die Rechtswidrigkeit der Verfügung der Landwirtschaftskammer Niedersachsen feststellen zu lassen.

19. Das vorliegende Gericht führt aus, nach dem Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung¹² vom 19. Juli 2007

¹¹ ABl. 1989, L 395, S. 13.

¹² BGBl. I, S. 1462.

könne die zuständige nationale Behörde bei illegaler Verbringung von Abfällen ohne Einreichung einer Notifizierung die erforderlichen Anordnungen treffen, um sicherzustellen, dass die betreffenden Abfälle von der Person, die zur Notifizierung gemäß Art. 2 Nr. 15 der Verordnung Nr. 1013/2006 verpflichtet gewesen wäre, zurückgenommen würden.

20. Allerdings könnte eine solche Anordnung nicht erfolgen, wenn die fragliche Verbringung nach Art. 1 Abs. 3 Buchst. d dieser Verordnung von deren Geltungsbereich ausgeschlossen wäre.

21. Die Rechtmäßigkeit der gegenüber ReFood ausgesprochenen Anordnung hänge davon ab, ob die in Rede stehende Abfallverbringung unter die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1013/2006 falle und einem Notifizierungsverfahren nach dieser Verordnung unterliege; jedoch gäben weder die Rechtsprechung des Gerichtshofs noch die Vorarbeiten zu dieser Verordnung Aufschluss darüber, wie deren Art. 1 Abs. 3 Buchst. d auszulegen sei.

22. Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Oldenburg beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 im Sinne eines Anwendungsausschlusses auszulegen, der für alle Verbringungen gilt, die gemäß Art. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009 in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1069/2009 fallen?

Sollte die erste Frage verneint werden:

2. Ist diese Vorschrift im Sinne eines Anwendungsausschlusses auszulegen, der für Verbringungen gilt, für die gemäß der Verordnung Nr. 1069/2009 – auch in Verbindung mit der Verordnung (EU) Nr. 142/2011 der Kommission vom 25. Februar 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte sowie zur Durchführung der Richtlinie 97/78/EG des Rates hinsichtlich bestimmter gemäß der genannten Richtlinie von Veterinärkontrollen an der Grenze befreiter Proben und Waren (ABl. 2011, L 54, S. 1) – Regelungen über Sammlung, Transport, Identifizierung und Rückverfolgbarkeit bestehen?

Sollte die zweite Frage verneint werden:

3. Ist die Vorschrift im Sinne eines Anwendungsausschlusses auszulegen, der nur für solche Verbringungen gilt, bei denen es sich um zustimmungsbedürftige Versendungen gemäß Art. 48 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 handelt?

III. Würdigung

23. Vorab erscheint es mir wichtig, zwei Dinge hervorzuheben.

24. Zum einen steht fest, dass es sich bei den in Rede stehenden Produkten um Küchen- und Speisereste handelt, die, soweit sie nicht von international eingesetzten Verkehrsmitteln stammen, als tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 im Sinne von Art. 10 Buchst. p der Verordnung Nr. 1069/2009 einzustufen sind. Fest steht auch, dass nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. g Ziff. iii der Verordnung Nr. 1069/2009 Küchenabfälle, die aus tierischen Nebenprodukten bestehen und zur Umwandlung in Biogas, zur Drucksterilisation oder zur Kompostierung bestimmt sind, in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen.

25. Zum anderen eignen sich die drei Vorlagefragen nicht dafür, nacheinander geprüft zu werden, sondern erfordern im Gegenteil eine gemeinsame Untersuchung.

26. Das vorliegende Gericht möchte nämlich wissen, ob die vom Unionsgesetzgeber in Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 verwendete Formulierung „Verbringungen [von Abfällen], die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung ... Nr. 1774/2002 fallen“ dahin auszulegen ist, dass vom Geltungsbereich dieser Verordnung alle von der Verordnung Nr. 1069/2009 erfassten Verbringungen ausgeschlossen sind, oder dahin, dass dies nur für bestimmte Verbringungen der Fall ist, die besondere, in letzterer Verordnung geregelte Voraussetzungen erfüllen.

27. Im Ausgangsrechtsstreit wird die Auslegung durch den Gerichtshof den Ausschlag dafür geben, ob die Verordnung Nr. 1013/2006 und demzufolge das in deren Art. 3 Abs. 1 Buchst. b für Abfälle wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden vorgesehene Notifizierungsverfahren Anwendung finden.

28. In Anbetracht dieser Gesichtspunkte werde ich prüfen, ob die Verbringung von Abfällen wie denen, um die es im Ausgangsverfahren geht, nämlich tierische Nebenprodukte der Kategorie 3, von den Niederlanden nach Deutschland diesem Notifizierungsverfahren unterliegt.

29. Zur Beantwortung dieser Frage muss letztlich geklärt werden, ob diese Verbringung in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1069/2009 fällt, die möglicherweise abschließende Regelungen über tierische Nebenprodukte und deren Verbringung enthält, oder in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006, die möglicherweise die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Verbringungen tierischer Nebenprodukte regelt, mit Ausnahme der „Verbringungen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung ... Nr. 1774/2002 fallen“.

30. Insoweit weise ich in Übereinstimmung mit der Kommission sogleich darauf hin, dass die Verordnung Nr. 1013/2006 keine Definition dieser Wendung enthält, so dass der Wortlaut von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d dieser Verordnung für das Problem, mit dem der Gerichtshof befasst ist, keine unangreifbare Lösung bietet¹³.

31. Überdies ist diese Wendung auch nicht in den Verordnungen Nrn. 1774/2002 und 1069/2009 zu finden.

32. Zum einen ist festzustellen, dass die Verordnung Nr. 1774/2002 die Beförderung oder die Verbringung tierischer Nebenprodukte keinerlei Zulassung unterwarf¹⁴. Insbesondere verlangte Art. 8 dieser Verordnung keine „Zulassung“ für die Beförderung tierischer Nebenprodukte¹⁵.

33. Zum anderen sind die in der Verordnung Nr. 1069/2009 aufgestellten Anforderungen nicht ganz eindeutig.

34. Auch die verschiedenen Sprachfassungen dieser Verordnung ermöglichen es nicht, deren Sinngehalt abschließend zu klären. Übrigens lässt der Umstand, dass das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen auf der deutschen Sprachfassung der Verordnung Nr. 1069/2009 basiert, die Mehrdeutigkeit der Formulierungen dieser Verordnung umso deutlicher zutage treten.

¹³ Die in Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 geregelte Ausnahme war vom Unionsgesetzgeber in der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 1993, L 30, S. 1) nicht vorgesehen worden, so dass die ältere Gesetzgebung bei der Auslegung dieser Vorschrift nicht weiterhilft.

¹⁴ Nach den Art. 10 bis 15 dieser Verordnung betrafen die Zulassungen die Zwischenbehandlungsbetriebe, die Lagerbetriebe, die Verbrennungs- und Mitverbrennungsanlagen, die Verarbeitungsbetriebe, die Fettverarbeitungsbetriebe sowie die Biogas- und Kompostieranlagen.

¹⁵ Nach allen Sprachfassungen dieser Vorschrift war eine Genehmigung des Bestimmungsmitgliedstaats Voraussetzung für die Beförderung tierischer Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 – unter Ausschluss der tierischen Nebenprodukte der Kategorie 3 – in diesen Mitgliedstaat.

35. So beruht der Standpunkt der Landwirtschaftskammer Niedersachsen, dass die in Rede stehende Verbringung von Abfällen in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 falle und notifiziert werden müsse, wie sich aus der dem Gerichtshof übermittelten Akte ergibt, auf der Prämisse, dass, da in Art. 48 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009 von „Anträge[n] auf Zulassung“ für die Versendung bestimmter tierischer Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2, nicht aber der Kategorie 3 die Rede sei, letztere Nebenprodukte nicht unter den Ausschluss nach Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 fielen.

36. Während in der deutschen Sprachfassung von Art. 48 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009 von „Formate[n] für Anträge auf Zulassung“ die Rede ist, werden aber beispielsweise in der spanischen, der dänischen, der englischen und der französischen Sprachfassung die Formulierungen „formatos para las solicitudes“, „formater for ansøgninger“, „formats for applications“ bzw. „modèles pour les demandes“ verwendet, die sich nur auf Formate für „Anträge“ beziehen, und nicht auf Formate für Anträge auf „Zulassung“.

37. Abgesehen davon, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die in einer der Sprachfassungen einer Vorschrift des Unionsrechts verwendete Formulierung nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden oder Vorrang vor den anderen sprachlichen Fassungen beanspruchen kann¹⁶, vermag mich die Auffassung der Landwirtschaftskammer Niedersachsen, dass die Verbringung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Abfälle in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 falle, nicht zu überzeugen.

38. Meiner Meinung nach stehen einer solchen Auslegung mehrere gewichtige Argumente entgegen, die auf den Gesetzgebungsmaterialien, dem Sinn, der Systematik und dem Zweck der Verordnungen Nrn. 1013/2006 und 1069/2009 beruhen.

39. Erstens erscheint es mir allgemein gesehen logisch, anzunehmen, dass der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass sektoraler Rechtsvorschriften seinen Willen zu erkennen gibt, bestimmte Kategorien von Produkten oder Abfällen einem bestimmten Regelungssystem zu unterwerfen.

40. Insoweit handelt es sich bei der Verordnung Nr. 1069/2009 um sektorale Vorschriften, die, genau wie die Verordnung Nr. 1774/2002, die Verbringung und den Transport tierischer Nebenprodukte regeln und bereits ihrer Natur nach deren spezifischen Eigenschaften Rechnung tragen, etwa im Hinblick auf die besonderen Risiken, die sie hervorrufen¹⁷. Demzufolge sind solche Vorschriften grundsätzlich dazu bestimmt, diese Nebenprodukte vollständig und abschließend zu regeln¹⁸.

41. Des Gleichen hat der Gerichtshof in Bezug auf das Zusammenspiel der früheren Vorschriften über Abfälle klar ausgeführt, dass „[d]ie Richtlinie 94/62/[EG¹⁹] ... als *lex specialis* gegenüber der Richtlinie 75/442/[EWG²⁰] anzusehen [ist], so dass ihre Vorschriften in Fällen, die sie spezifisch regeln soll, denjenigen der letztgenannten Richtlinie vorgehen“²¹.

16 Vgl. Urteil vom 29. April 2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, Rn. 35). Insoweit stellt der Gerichtshof ferner klar, dass „[d]ie Bestimmungen des Unionsrechts ... – im Licht der Fassungen in allen Sprachen der ... Union – einheitlich ausgelegt und angewandt werden [müssen]. Weichen die verschiedenen Sprachfassungen eines Textes des Unionsrechts voneinander ab, muss die fragliche Vorschrift nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört.“

17 Hierzu weise ich darauf hin, dass die Vorschriften über tierische Nebenprodukte im Anschluss an zahlreiche Krisen in der Viehzucht wie die bovine spongiforme Enzephalopathie, die Maul- und Klauenseuche oder die Schweinepest erlassen wurden und daher den spezifischen Problemen Rechnung tragen sollen, die diese Nebenprodukte aufwerfen (vgl. de Sadeleer, N., a. a. O., S. 271 und 272).

18 Der sehr weite Anwendungsbereich der Verordnungen Nrn. 1774/2002 und 1069/2009 bestätigt dies. So gelten diese Verordnungen nach Art. 3 Abs. 1 der Erstgenannten und Art. 4 Abs. 2 der Zweitgenannten für die Sammlung, den Transport, die Handhabung, die Verarbeitung, das Inverkehrbringen, den Vertrieb und die Entsorgung der tierischen Nebenprodukte.

19 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. 1994, L 365, S. 10).

20 Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. 1975, L 194, S. 39).

21 Urteil vom 19. Juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, Rn. 57).

42. Dem ist zu entnehmen, dass sektorale Vorschriften nach Auffassung des Gerichtshofs dazu bestimmt sind, die allgemeinen Abfallvorschriften zu verdrängen.

43. Dieser Standpunkt wird in meinen Augen durch die Ausschlüsse, die der Unionsgesetzgeber in der Richtlinie 2008/98 – der Rahmenrichtlinie im Bereich der Abfälle – vorgesehen hat, sowie durch das Zusammenspiel zwischen dieser Richtlinie und den spezifischen sektoralen Vorschriften gestützt.

44. So sind nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2008/98 tierische Nebenprodukte einschließlich verarbeiteter Erzeugnisse, die unter die Verordnung Nr. 1774/2002 fallen, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen. Ein derartiger Ausschluss belegt den Willen des Unionsgesetzgebers, eine bestimmte Kategorie von Abfällen, nämlich die tierischen Nebenprodukte, vom Geltungsbereich der allgemeinen Regelung auf diesem Gebiet auszunehmen²².

45. Zweitens ergibt sich die Auslegung, dass die tierischen Nebenprodukte und deren Verbringung im Grundsatz ausschließlich durch die sektoralen Vorschriften, hier die Verordnung Nr. 1069/2009, geregelt werden, aus den Standpunkten, die die Organe bei den Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1013/2006 eingenommen haben.

46. Insoweit weise ich darauf hin, dass Art. 1 Abs. 6 Unterabs. 1 des Vorschlags der Kommission, der zum Erlass dieser Verordnung führte²³, vorsah, dass die Verbringung von Abfällen, die unter die Verordnung Nr. 1774/2002 fallen „und vergleichbaren oder strengeren Verfahrensvorschriften jener Verordnung und [anderer], damit verbundener gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über tierische Nebenprodukte und die öffentliche Gesundheit unterliegen“, vom Geltungsbereich der Verordnung über die Verbringung von Abfällen ausgeschlossen werden sollte.

47. Die vom Rat vorgenommenen Änderungen an diesem Vorschlag, aus denen sich der Wortlaut von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 ergab²⁴, wurden aber von der Kommission als ein vollständiger Ausschluss der tierischen Nebenprodukte vom Geltungsbereich der Verordnung über die Verbringung von Abfällen verstanden²⁵. Dies ergibt sich ganz eindeutig aus der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag betreffend den vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen, in der die Kommission feststellte: „Der Rat nahm weitere Änderungen an dem Vorschlag vor. Die wichtigste dieser Änderungen ist, dass Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe d tierische Nebenprodukte vollkommen aus dem Geltungsbereich der Verordnung ausnimmt.“²⁶

48. Folglich belegen die Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1013/2006, wie die niederländische Regierung zutreffend hervorhebt, dass der Rat die tierischen Nebenprodukte vollständig vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 ausnehmen wollte, unabhängig von der Frage der Gleichwertigkeit der in der Verordnung Nr. 1774/2002 vorgesehenen Verbringungsverfahren.

49. Drittens sprechen gegen die von der Landwirtschaftskammer Niedersachsen vertretene Auslegung die Entwicklung der Vorschriften über die tierischen Nebenprodukte und die zunehmende Kohärenz zwischen diesen Vorschriften und der Verordnung Nr. 1013/2006.

²² Vgl. de Sadeleer, N., a. a. O., S. 152 und 154.

²³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen (KOM[2003] 379 endgültig).

²⁴ Auch wenn das Parlament vorgeschlagen hatte, diesen Artikel zu streichen, und die Kommission diesen Vorschlag des Parlaments abgelehnt hatte, ergibt sich aus dem Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 28/2005, vom Rat festgelegt am 24. Juni 2005 im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen (ABl. 2005, C 206 E, S. 1), dass Art. 1 Abs. 6 Unterabs. 1 des Vorschlags der Kommission gestrichen und durch einen Art. 1 Abs. 3 Buchst. e ersetzt wurde, dessen Wortlaut dem von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 entspricht.

²⁵ KOM(2005) 303 endgültig (S. 11 und 12).

²⁶ Nr. 3.2.5 dieser Mitteilung.

50. In Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 wird nämlich nicht näher erläutert, auf welche von der Verordnung Nr. 1774/2002 erfasste Zulassung Bezug genommen wird, und das, obwohl letztere Verordnung, wie aus Nr. 32 der vorliegenden Schlussanträge hervorgeht, die Beförderung tierischer Nebenprodukte keinerlei Zulassung unterwarf.

51. Daher bestand zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung Nr. 1013/2006 Anlass zu Zweifeln an der Kohärenz zwischen den Vorschriften über die tierischen Nebenprodukte und dieser Verordnung.

52. Die gesetzgeberische Entwicklung im Bereich der tierischen Nebenprodukte geht allerdings mit einer zunehmenden Kohärenz zwischen diesen Regelungen einher.

53. Insbesondere belegen – vor dem Hintergrund, dass der Unionsgesetzgeber in dem Verfahren, das zum Erlass der Verordnung Nr. 1069/2009 führte, notwendigerweise die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1013/2006 im Blick hatte – sowohl die Vorschriften als auch die Erwägungsgründe der Verordnung Nr. 1069/2009 den gesetzgeberischen Willen, eine gewisse Kohärenz zwischen dieser Verordnung und der Verordnung Nr. 1013/2006 zu gewährleisten oder überhaupt erst herzustellen.

54. In den Erwägungsgründen 5 und 6 der Verordnung Nr. 1069/2009 heißt es, dass die Vorschriften über die tierischen Nebenprodukte die durch diese Nebenprodukte entstehenden Risiken für die Umwelt berücksichtigen sollten und dass sie einen kohärenten und umfassenden Rahmen u. a. bezüglich des Transports solcher Nebenprodukte bilden. Weiter hat der Unionsgesetzgeber in den Erwägungsgründen 57 und 58 unzweideutig ausgeführt, dass es, „[d]amit die Kohärenz der Gemeinschaftsvorschriften sichergestellt wird, ... erforderlich [ist], das Zusammenspiel zwischen den Vorschriften dieser Verordnung und den Gemeinschaftsvorschriften über Abfälle zu klären“, und insbesondere, dass tierische Nebenprodukte, die mit gefährlichen Abfällen vermischt oder kontaminiert sind, nur gemäß der Verordnung Nr. 1013/2006 eingeführt, ausgeführt oder zwischen den Mitgliedstaaten versandt werden sollen.

55. Diese in Art. 48 der Verordnung Nr. 1069/2009 förmlich umgesetzten Angaben verdeutlichen den klaren Willen des Unionsgesetzgebers, tierische Nebenprodukte grundsätzlich allein dieser Verordnung zu unterwerfen.

56. Aus Art. 48 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1069/2009, zu dem es in der Verordnung Nr. 1774/2002 kein Äquivalent gab, ergibt sich im Umkehrschluss, dass die Verbringung tierischer Nebenprodukte der Kategorie 3 ausschließlich durch erstere Verordnung geregelt wird. Da diese Vorschrift vorsieht, dass tierische Nebenprodukte, die mit gefährlichen Abfällen vermischt oder kontaminiert sind, nur unter Einhaltung der Anforderungen der Verordnung Nr. 1013/2006 versandt werden dürfen, ist nämlich in Übereinstimmung mit ReFood zu folgern, dass andere Verbringungen tierischer Nebenprodukte nicht unter letztere Verordnung fallen.

57. Demnach ist der Geltungsbereich der Rechtstexte, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung anerkannt hat, klar definiert, und die Verbringung tierischer Nebenprodukte unterfällt, soweit keine ausdrückliche Ausnahme geregelt ist, allein der Verordnung Nr. 1069/2009.

58. Viertens wird dieser Ansatz meines Erachtens durch die Auslegung von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 im Licht deren elften Erwägungsgrundes bestätigt²⁷.

²⁷ Zwar ist nach ständiger Rechtsprechung „die Präambel eines Rechtsakts der Union rechtlich nicht verbindlich und kann weder herangezogen werden, um von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts abzuweichen, noch, um diese Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich zuwiderläuft“ (Urteil vom 11. April 2013, Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, Rn. 38). Der Gerichtshof hat jedoch festgestellt, dass „die Erwägungsgründe eines Unionsrechtsakts seinen Inhalt präzisieren [können]“ (Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O., C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 42; vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Léger in der Rechtssache Meta Fackler, C-444/03, EU:C:2005:64).

59. Diesem Erwägungsgrund zufolge ist zum einen Redundanz mit der Verordnung Nr. 1774/2002 zu vermeiden, und zum anderen wurde diese Verordnung vom Unionsgesetzgeber als vollständige Regelung im Bereich der tierischen Nebenprodukte angesehen²⁸.

60. Somit führt mich die Auslegung von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 im Licht des im elften Erwägungsgrund dieser Verordnung ausgedrückten Erfordernisses, Redundanz zwischen diesem Rechtstext und den Vorschriften über die tierischen Nebenprodukte zu vermeiden, zu der Annahme, dass der Unionsgesetzgeber die Verbringung tierischer Nebenprodukte vollständig vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 ausschließen wollte, insbesondere, weil die Verordnung Nr. 1774/2002 eine vollständige und autonome Regelung auf diesem Gebiet darstellte²⁹.

61. Die von der österreichischen Regierung vertretene Auslegung, dass tierische Nebenprodukte der Kategorie 3, da sie nicht von Art. 48 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009 erfasst würden, in den Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 fielen, missachtet den elften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006.

62. Diese Auslegung vermeidet nämlich keineswegs die Redundanz zwischen den Verordnungen Nrn. 1013/2006 und 1069/2009, sondern führt im Gegenteil dazu, dass bestimmte tierische Nebenprodukte den Bestimmungen beider Verordnungen unterliegen.

63. Der Umstand, dass die Verordnungen Nrn. 1013/2006 und 1069/2009 unterschiedliche Ziele verfolgen, nämlich den Umweltschutz³⁰ und den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier³¹, erscheint mir insoweit nicht ausschlaggebend.

64. Zwar hat der Gerichtshof entschieden, dass eine Verbringung von Tiermehl, die grundsätzlich vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 259/93 ausgenommen war, im Hinblick auf die durch eine solche Verbringung hervorgerufenen Umwelt- und Gesundheitsrisiken im Einklang mit den Anforderungen der Verordnung Nr. 1774/2002 vorzunehmen sei³².

65. Diese Erwägung rechtfertigt aber meines Erachtens keine andere Auslegung von Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 als die bisher skizzierte, da die Verordnung Nr. 1069/2009 potenziell umweltschädliche Verbringungen tierischer Nebenprodukte den strengeren Bestimmungen der Verordnung Nr. 1013/2006³³ unterwirft³⁴.

28 Insoweit hebe ich hervor, dass die Erwägungsgründe 12 und 13 der Richtlinie 2008/98 sehr weitgehend den elften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006 aufgreifen, um klarzustellen, nach welchen Kriterien das Verhältnis zwischen dieser Richtlinie und der Verordnung Nr. 1774/2002 zu bestimmen ist.

29 In dem Sinne, dass nach Art. 1 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1774/2002 und Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1069/2009 diese Rechtstexte für die Sammlung, den Transport, die Lagerung, die Handhabung, die Bearbeitung und die Verwendung oder Entsorgung der tierischen Nebenprodukte gelten.

30 Vgl. erster Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006 sowie Rn. 32 des Urteils vom 9. Juni 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425).

31 Vgl. Erwägungsgründe 1 und 66 sowie Art. 1 der Verordnung Nr. 1069/2009. Gleichwohl befinden sich die Regelungen über die tierischen Nebenprodukte „an der Schnittstelle zwischen dem Produkt- und dem Umweltrecht“ (de Sadeleer, N., a. a. O., S. 271).

32 Urteil vom 1. März 2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123).

33 Es zeigt sich, dass die abfallverbringungsrechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der Verordnung Nr. 1013/2006 ergeben, strenger sind als die nach der Verordnung Nr. 1069/2009 bestehenden. Was beispielsweise die Versendung tierischer Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2 in andere Mitgliedstaaten angeht, sieht Art. 48 der Verordnung Nr. 1069/2009 vor, dass die zuständige Behörde des Ursprungsmitgliedstaats und die zuständige Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats über die Verbringung informiert werden, wobei letztere Behörde den Erhalt der Sendung verweigern, die Sendung bedingungslos annehmen oder ihre Annahme unter Bedingungen stellen kann. Die Verordnung Nr. 1013/2006 sieht hingegen für Verbringungen innerhalb der Union zumindest allgemeine Anforderungen vor, zu denen gehört, dass bei der Verbringung der Abfälle die in dieser Verordnung vorgesehenen Papiere mitgeführt werden müssen. Allerdings erfordern die Verbringung von Abfällen, die zur Beseitigung bestimmt sind, und die Verbringung bestimmter Abfälle, die zur Verwertung bestimmt sind, die Einhaltung des in den Art. 4 bis 17 der Verordnung Nr. 1013/2006 dargelegten Verfahrens der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung. Über die Unterzeichnung eines Vertrags und die Hinterlegung von Sicherheitsleistungen oder den Abschluss entsprechender Versicherungen hinaus sieht die Verordnung vor, dass die zuständigen Behörden am Bestimmungsort und am Versandort sowie die für die Durchfuhr zuständigen Behörden der Abfallverbringung – eventuell mit Auflagen – zustimmen oder sie aus bestimmten Gründen ablehnen.

34 Siehe etwa Art. 41 Abs. 2 Buchst. b, Art. 43 Abs. 5 Buchst. b und Art. 48 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1069/2009.

66. Fünftens führt die von der Landwirtschaftskammer Niedersachsen vertretene Auslegung, wie die niederländische Regierung und die Kommission zutreffend hervorgehoben haben, zu einem paradoxen Ergebnis.

67. Die Annahme, dass tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 unter die Verordnung Nr. 1013/2006 fallen, führt nämlich zur Anwendung strengerer Regeln auf weniger gefährliche Produkte, da tierische Nebenprodukte der Kategorie 3 nach der Verordnung Nr. 1069/2009³⁵ definitionsgemäß weniger schädlich für die Gesundheit von Mensch und Tier sind als Nebenprodukte der Kategorien 1 und 2³⁶.

68. Genauso wenig kann meines Erachtens der von der Kommission vertretenen Auslegung gefolgt werden, die insbesondere auf den Art. 23 und 24 der Verordnung Nr. 1069/2009 basiert. Wie ReFood in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat, kann diese Auslegung nämlich weder aus dem Wortlaut noch aus der Systematik der vorliegend in Rede stehenden Verordnungen hergeleitet werden.

69. Die Kommission macht im Wesentlichen geltend, Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung Nr. 1013/2006 sei dahin auszulegen, dass diese Verordnung nicht für Verbringungen tierischer Nebenprodukte gelte, die von gemäß Art. 23 oder Art. 24 der Verordnung Nr. 1069/2009 registrierten oder zugelassenen Unternehmern, Betrieben oder Anlagen durchgeführt würden oder die für gemäß diesen Vorschriften registrierte oder zugelassene Unternehmer, Betriebe oder Anlagen bestimmt seien, wenn die Regeln der Verordnung Nr. 1069/2009 eingehalten würden.

70. Mit Blick auf den elften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1013/2006 sowie die Erwägungsgründe 5 und 6 der Verordnung Nr. 1069/2009 vertritt sie die Auffassung, dass erstere Verordnung nicht dazu bestimmt sei, für die Verbringung tierischer Nebenprodukte zu gelten, wenn den Belangen des Umweltschutzes durch die Beachtung der Vorschriften der Verordnung Nr. 1069/2009 bereits ausreichend Rechnung getragen worden sei. Da die Verordnung Nr. 1069/2009 Regeln vorsehe, die für die von den Art. 23 und 24 dieser Verordnung erfassten Unternehmer, Anlagen und Betriebe gälten, brauche die Verordnung Nr. 1013/2006 nicht auf die Verbringungen angewandt zu werden, die zwischen Unternehmern, Anlagen und Betrieben erfolgten, die gemäß diesen Artikeln zugelassen oder registriert seien, soweit auch die weiteren Anforderungen der Verordnung Nr. 1069/2009 eingehalten würden.

71. Zunächst einmal verkennt diese Auslegung den im Gesetzgebungsverfahren klar zum Ausdruck gebrachten Willen des Unionsgesetzgebers, die tierischen Nebenprodukte vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 auszunehmen.

72. Des Weiteren habe ich den Eindruck, dass die Kommission mit der Empfehlung einer solchen Auslegung versucht, den Standpunkt durchzusetzen, den sie im Verfahren des Erlasses der Verordnung Nr. 1013/2006 vertreten hatte³⁷, obwohl das Parlament und der Rat diesem Standpunkt nicht gefolgt sind.

73. Schließlich ruft eine derartige Auslegung in meinen Augen Rechtsunsicherheit hervor.

35 Wie sich aus den Erwägungsgründen 8 und 29 dieser Verordnung ergibt. Siehe auch Art. 7 bis 10 der Verordnung Nr. 1069/2009. Zu den verschiedenen Kategorien tierischer Nebenprodukte und den für sie geltenden Pflichten siehe de Sadeleer, N., a. a. O., S. 272.

36 Insoweit ist auch der Hinweis wichtig, dass der Unionsgesetzgeber in der Verordnung Nr. 1069/2009 und in Kapitel V der Verordnung Nr. 142/2011 Regeln bezüglich der Sammlung, des Transports, der Identifizierung und der Rückverfolgbarkeit der tierischen Nebenprodukte aufgestellt hat.

37 Dieser Standpunkt wird aus dem Vorschlag der Kommission deutlich, auf dessen Wortlaut in Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge hingewiesen worden ist.

74. Zum einen setzt sie voraus, dass die Wirtschaftsbeteiligten für jede Verbringung tierischer Nebenprodukte prüfen, ob die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1069/2009 die Umwelt ausreichend schützen; somit lässt sie nicht wirklich im Voraus erkennen, welche Verordnung auf eine bestimmte Verbringung anwendbar ist.

75. Zum anderen ist – nachdem die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, wenn die Bestimmungen der Art. 23 und 24 der Verordnung Nr. 1069/2009 nicht eingehalten würden, sei die Verordnung Nr. 1013/2006 anzuwenden – nicht ausgeschlossen, dass bei Nichteinhaltung der Art. 23 und 24 der Verordnung Nr. 1069/2009, die grundsätzlich weniger streng sind, paradoxerweise die Einhaltung strengerer Vorschriften der Verordnung Nr. 1013/2006 verlangt wird.

IV. Ergebnis

76. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Oldenburg (Deutschland) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Art. 1 Abs. 3 Buchst. d der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen ist dahin auszulegen, dass Verbringungen tierischer Nebenprodukte, die unter die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 fallen, vom Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1013/2006 ausgeschlossen sind, soweit in der Verordnung Nr. 1069/2009 nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist.