



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
24 päivänä tammikuuta 2019¹

Asia C-634/17

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Oldenburg (Oldenburgin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Unionin sisällä tapahtuvat jätteiden siirrot – Asetuksen (EY) N:o 1013/2006 soveltamisala – 1 artiklan 3 kohdan d alakohta – Asetuksen (EY) N:o 1069/2009 soveltamisala – Eläimistä saatavien sivutuotteiden siirrot

1. Verwaltungsgericht Oldenburgin (Oldenburgin hallintotuomioistuin, Saksa) esittämät ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskevat Alankomaista Saksaan tapahtuvan eläimistä saatavien sivutuotteiden siirron laillisuutta, antavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden tulkita ensimmäistä kertaa jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa,² jonka mukaan tämän asetuksen soveltamisalaan eivät kuulu ”siirrot, joiden osalta noudatetaan asetuksen (EY) N:o 1774/2002^[3] hyväksyntävaatimuksia”, ja määrittää näin ollen asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan rajat.⁴

2. Kun käsiteltävässä ennakkoratkaisupyyntöä nostetaan esiin hankalia kysymyksiä johdetun oikeuden tekstien välisestä suhteesta, siinä myös pyydetään tietystä teknisyydestä huolimatta unionin tuomioistuinta esittämään merkittäviä täsmennyksiä jätteiden siirtojen ja varsinkin eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtojen alalla.

3. Unionin tuomioistuimen vastauksella on siten hyvin konkreettisia vaikutuksia muodollisuuksiin, joita on noudatettava luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtojen osalta Euroopan unionissa. Tällainen kysymys on ratkaiseva, kun otetaan huomioon ympäristöä ja kansanterveyttä koskevat haasteet, jotka liittyvät jätteitä ja erityisesti eläimistä saatavia sivutuotteita koskevaan jätehuoltopolitiikkaan.⁵

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2006, L 190, s. 1.

3 Muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveysäännöistä 3.10.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL 2002, L 273, s. 1).

4 Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun kysymys jätteiden siirtoja koskevan lainsäädännön ja eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan lainsäädännön välisestä suhteesta ilmenee. Tuomiossa 1.3.2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123) unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut suoraan kantaa asetuksen N:o 1013/2006 ja asetuksen N:o 1774/2002 väliseen suhteeseen, koska ensiksi mainittua ei voitu vielä soveltaa ajallisesti kyseisessä asiassa.

5 Kuten unionin lainsäätävä selkeästi vahvistaa jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa (EUVL 2008, L 312, s. 3), ”kaiken jätepolitiikan ensisijaisena tavoitteena olisi oltava jätteestä ja jätehuollosta aiheutuvien haitallisten terveys- ja ympäristövaikutusten minimoiminen”.

4. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa olisi mielestäni tulkittava siten, että kyseessä oleva luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden siirto kuuluu, jollei toisin säädetä, asetuksen (EY) N:o 1069/2009⁶ soveltamisalaan eikä asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus N:o 1013/2006

5. Asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan 11 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(11) On tarpeen estää päällekkäisyys asetuksen [N:o 1774/2002] kanssa, koska se jo sisältää säännöksiä eläimistä saatavien sivutuotteiden lähetyksistä, ohjaamisesta ja siirroista (keräämisestä, kuljettamisesta, esikäsittelystä, käsittelystä, käytöstä, hyödyntämisestä tai hävittämisestä, kirjanpidosta, lähetysten mukaan liitettävistä asiakirjoista ja jäljitettävyydestä) yhteisössä, yhteisöön ja yhteisöstä.

(12) Komission olisi annettava tämän asetuksen voimaantulopäivään mennessä kertomus eläinten terveyttä ja kansanterveyttä koskevan voimassa olevan alakohtaisen lainsäädännön ja tämän asetuksen säännösten välisestä suhteesta sekä tehtävä mainittuun päivään mennessä tarvittavat ehdotukset kyseisen lainsäädännön saattamiseksi tämän asetuksen mukaiseksi siten, että saavutetaan yhtäläinen valvonnan taso.”

6. Kyseisen asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen soveltamisalaan eivät kuulu:

--

d) siirrot, joiden osalta noudatetaan asetuksen (EY) [N:o 1774/2002] hyväksyntävaatimuksia;

--”

7. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden sekä hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden, kun kyse on muun muassa keltaisen jäteluettelon jätteistä,⁷ siirroissa on noudatettava kirjallista ennakoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä, josta säädetään asetuksessa N:o 1013/2006. Tämän asetuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla yleisiä tietojen antamista koskevia vaatimuksia, joista säädetään mainitun asetuksen 18 artiklassa, sovelletaan tiettyjen jäteseosten tai tiettyjen saastuneiden jätteiden siirtoihin, mikäli siirrettävän jätteen määrä on yli 20 kg.

⁶ Muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2009, L 300, s. 1). Korostan kaiken varalta, että koska asetus N:o 1774/2002 on kumottu asetuksella N:o 1069/2009, unionin lainsäätäjä on täsmentänyt viimeksi mainitun 54 artiklassa, että viittauksia asetukseen N:o 1774/2002 on pidettävä viittauksina asetukseen N:o 1069/2009.

⁷ Perustuu Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) säännöstöön ja vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevaan Baselin yleissopimukseen, joka on allekirjoitettu 22.3.1989 ja hyväksytty yhteisön puolesta 1.2.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 93/98/ETY (EYVL 1993, L 39, s. 1; jäljempänä Baselin yleissopimus). Jätteiden luokittelu kahteen luetteloon – vihreään ja keltaiseen – riippuu jätteiden vaarallisuudesta ja niiden siirtoihin sovellettavista menettelyistä. Luokittelusta ja sen seurauksista, ks. de Sadeleer, N., *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bryssel, 2016, s. 360, 364 ja 378–382.

B Direktiivi 2008/98

8. Direktiivin 2008/98 johdanto-osan 12 ja 13 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(12) [Asetuksessa N:o 1774/2002] säädetään muun muassa kaikkien eläimistä saatavien sivutuotteiden, myös eläimistä peräisin olevan jätteen, keräyksen, kuljettamisen, käsittelyn, käytön ja loppukäsittelyn oikeasuhteisesta valvonnasta, jonka avulla estetään tästä jätteestä aiheutuvat riskit eläinten terveydelle ja kansanterveydelle. Tämän vuoksi on tarpeen selvittää yhteyttä mainittuun asetukseen ja välttää sääntöjen päällekkäisyys jättämällä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle eläimistä saatavat sivutuotteet silloin, kun niitä käytetään tarkoituksiin, joita ei pidetä jätetoimina.
- (13) Asetuksen [N:o 1774/2002] soveltamisesta saadun kokemuksen perusteella on asianmukaista selvittää jätelainsäädännön ja siihen sisältyvien vaarallista jätettä koskevien säännösten soveltamisalaa asetuksella [N:o 1774/2002] säänneltyjen eläimistä saatavien sivutuotteiden osalta. Mikäli eläimistä saatavat sivutuotteet saattavat aiheuttaa riskejä terveydelle, asianmukainen oikeudellinen väline näiden riskien välttämiseksi on asetus [N:o 1774/2002], ja olisi vältettävä tarpeetonta päällekkäisyyttä jätelainsäädännön kanssa.”

9. Kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin soveltamisalaan eivät myöskään kuulu, siltä osin kuin ne kuuluvat yhteisön muun lainsäädännön soveltamisalaan:

--

- b) eläimistä saatavat sivutuotteet, mukaan lukien asetuksen [N:o 1774/2002] soveltamisalaan kuuluvat käsitellyt tuotteet, lukuun ottamatta niitä, jotka on tarkoitettu poltettaviksi, kaatopaikalle sijoitettaviksi tai käytettäväksi biokaasu- tai kompostointilaitoksissa;

--”

C Asetus N:o 1069/2009

10. Asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan 5, 6, 57 ja 58 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(5) Eläimistä saatavien sivutuotteiden keräämistä, kuljetusta, käsittelyä, jatkokäsittelyä, muuntamista, jalostamista, varastoimista, markkinoille saattamista, jakelua, käyttöä ja hävittämistä koskevat yhteisön terveys säännöt olisi vahvistettava johdonmukaiseksi ja kattavaksi kehykseksi.
- (6) Näiden yleisten sääntöjen olisi oltava oikeassa suhteessa ihmisten ja eläinten terveydelle aiheutuvaan riskiin, jota eläimistä saatavat sivutuotteet aiheuttavat, kun toimijat käsittelevät niitä ketjun eri vaiheissa, alkaen niiden keräämisestä ja jatkuen niiden käyttöön tai hävittämiseen. Säännöissä olisi myös otettava huomioon mainituista toimista ympäristölle aiheutuvat riskit. Yhteisön kehysten olisi tarvittaessa sisällettävä terveys sääntöjä, jotka koskevat eläimistä saatavien sivutuotteiden markkinoille saattamista, yhteisön sisäinen kauppa ja tuonti mukaan lukien.

--

- (57) Yhteisön lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi on tarpeen selkeyttää tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen ja yhteisön jätelainsäädännön välistä suhdetta. Erityisesti olisi varmistettava johdonmukaisuus asetuksessa [N:o 1013/2006] vahvistettujen jätteiden vientiä koskevien kieltojen kanssa. Polttamalla ja kaatopaikalle hautaamalla hävitettäväksi tarkoitettujen

eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden vienti olisi kiellettävä mahdollisten haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi. Mahdollisten haitallisten ympäristövaikutusten sekä ihmisten ja eläinten terveydelle aiheutuvien riskien torjumiseksi olisi myös estettävä eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden vienti kolmansiin maihin, jotka eivät ole Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) jäseniä, jos niitä on tarkoitus käyttää biokaasu- tai kompostointilaitoksessa. Kun sovelletaan säännöksiä vientikiellosta poikkeamiseksi, komissio on päätöksissään velvollinen noudattamaan täysimääräisesti [Baselin yleissopimusta] ja siihen tehtyä osapuolten konferenssin päätöksellä III/1 vahvistettua muutosta, sellaisena kuin ne on hyväksytty yhteisön puolesta neuvoston päätöksellä 97/640/EY^[8] ja pantu täytäntöön asetuksella [N:o 1013/2006].

(58) Lisäksi olisi varmistettava, että jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3 päivänä toukokuuta 2000 tehdyssä komission päätöksessä 2000/532/EY^[9] luetellun vaarallisen jätteen kanssa sekoitettuja tai saastuneita eläimistä saatavia sivutuotteita tuodaan, viedään tai lähetetään jäsenvaltioiden välillä ainoastaan asetuksen [N:o 1013/2006] mukaisesti. On myös tarpeen vahvistaa säännöt tällaisen aineksen lähettämiseksi jäsenvaltion sisällä.”

11. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta ei sovelleta seuraaviin eläimistä saataviin sivutuotteisiin:

--

g) ruokajäte, paitsi jos se on:

--

iii) tarkoitettu käsiteltäväksi painesteriloimalla tai muunnettavaksi biokaasuksi tai kompostoitavaksi 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja menetelmiä käyttäen;

--”

12. Kyseisen asetuksen 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Luokkaan 1 kuuluva aines sisältää seuraavat eläimistä saatavat sivutuotteet:

--

f) ruokajäte, joka on peräisin kansainvälisesti liikennöivistä liikennevälineistä;

--”

13. Asetuksen N:o 1069/2009 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Luokkaan 3 kuuluva aines sisältää seuraavat eläimistä saatavat sivutuotteet:

--

⁸ Osapuolten konferenssin päätöksen III/1 mukaisen muutoksen hyväksymisestä yhteisön puolesta vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevaan yleissopimukseen 22.9.1997 tehty neuvoston päätös (EYVL 1997, L 272, s. 45).

⁹ EYVL 2000, L 226, s. 3.

p) muu kuin 8 artiklan f alakohdassa tarkoitettu ruokajäte.”

14. Kyseisen asetuksen 48 artiklan 1–6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos toimija aikoo lähettää luokkaan 1 kuuluvaa ainesta, luokkaan 2 kuuluvaa ainesta tai luokkaan 1 ja luokkaan 2 kuuluvista aineksista johdettua liha-luujauhoa tai eläinrasvoja toiseen jäsenvaltioon, sen on ilmoitettava asiasta alkuperäjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle sekä määräjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Määräjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on toimijan hakemuksen mukaan tehtävä ennalta määritetyn ajan kuluessa päätös siitä,

- a) kieltäytykö se vastaanottamasta lähetystä;
- b) hyväksyykö se lähetyksen ehdoitta; tai
- c) ottaako se lähetyksen vastaan seuraavin ehdoin:
 - i) jos johdettuja tuotteita ei ole painesteriloitu, ne on painesteriloitava; tai
 - ii) eläimistä saatavien sivutuotteiden tai johdettujen tuotteiden on noudatettava kaikkia lähetystä koskevia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja ihmisten ja eläinten terveyden suojelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että eläimistä saatavia sivutuotteita ja johdettuja tuotteita käsitellään tämän asetuksen mukaisesti.

2. Hakemusten mallit 1 kohdassa tarkoitetuille toimijoille voidaan hyväksyä 52 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sääntelymenettelyä noudattaen.

3. Alkuperäjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on [Traces-järjestelmän käyttöönotosta ja päätöksen 92/486/ETY muuttamisesta 30.3.2004 tehdyn komission] päätöksen 2004/292/EY^[10] mukaisesti ilmoitettava Traces-järjestelmällä määräjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle jokaisesta määräjäsenvaltioon lähetetystä lähetyksestä, joka sisältää:

- a) 1 kohdassa tarkoitettuja eläimistä saatavia sivutuotteita tai johdettuja tuotteita;
- b) luokkaan 3 kuuluvasta aineksesta johdettua käsiteltyä eläinvalkuaista.

Saatuaan tiedon lähetyksen lähettämisestä määräjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava Traces-järjestelmällä alkuperäjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle jokaisen lähetyksen saapumisesta.

4. Edellä 1 kohdassa tarkoitettut luokkaan 1 ja luokkaan 2 kuuluvista aineksista saatavat sivutuotteet, liha-luujauho ja eläinrasvat on kuljetettava suoraan 23, 24 ja 44 artiklan mukaisesti hyväksytyyn tai rekisteröityyn määräpaikkalaitokseen tai, jos kyseessä on lanta, vastaanottajana olevalle maatilalle.

5. Jos eläimistä saatavia sivutuotteita tai niistä johdettuja tuotteita lähetetään toiseen jäsenvaltioon kolmannen maan alueen kautta, ne on lähetettävä sellaisena kuljetuksena, joka on sinetöity alkuperäjäsenvaltiossa ja jonka mukana on terveystodistus.

¹⁰ EUVL 2004, L 94, s. 63.

Sinetöidyt lähetykset voidaan tuoda uudelleen yhteisöön ainoastaan rajatarkastusaseman kautta [eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 annetun neuvoston] direktiivin 89/662/ETY^[11] 6 artiklan mukaisesti.

6. Poiketen siitä, mitä 1–5 kohdassa säädetään, kyseisissä kohdissa tarkoitettuja eläimistä saatavia sivutuotteita tai niistä johdettuja tuotteita, jotka ovat sekoittuneet päätöksessä [2000/532] vaaralliseksi luetteloidun jätteen kanssa tai ovat sen saastuttamia, saa lähettää muihin jäsenvaltioihin ainoastaan asetuksessa [N:o 1013/2006] säädetyn edellytyksin.”

15. Saman asetuksen 54 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kumotaan asetus [N:o 1774/2002] 4 päivästä maaliskuuta 2011.

Viittauksia asetukseen [N:o 1774/2002] pidetään viittauksina tähän asetukseen liitteessä olevan vastaavuustaulukon mukaisesti.”

II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Saksan poliisi tarkasti 7.4.2014 pääasian kantajan ReFood GmbH & Co. KG:n työntekijän kuljettaman kuorma-auton, johon oli lastattu Alankomaissa kerättyjä, asetuksessa N:o 1069/2009 tarkoitettuja luokkaan 3 kuuluvia eläimistä saatavia sivutuotteita, kun kyseisiä tuotteita kuljetettiin ReFoodin Saksassa sijaitsevaan toimipaikkaan, jossa ne oli tarkoitus jatkokäsitellä ja hyödyntää sen jälkeen biokaasulaitoksessa, joka myös sijaitsi Saksassa.

17. Tämän tarkastuksen jälkeen Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Ala-Saksin osavaltion maatalousvirasto, Saksa), joka on pääasian vastaaja, määräsi ReFoodin kuljettamaan kyseiset jätteet takaisin Alankomaihin, koska se katsoi, että kyseessä olevien jätteiden siirrosta on ilmoitettava ennakoita asetuksen N:o 1013/2006 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti.

18. ReFood nosti 16.7.2014 kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Ala-Saksin maatalousviraston antaman määräyksen laillisuuden riitauttamiseksi.

19. Kyseinen tuomioistuin korostaa, että kun siirretään laittomasti jätteitä, joista ei ole tehty mitään ilmoitusta, kansallinen toimivaltainen viranomais voi asetuksen N:o 1013/2006 ja Baselin yleissopimuksen täytäntöönpanosta 19.7.2007 annetun lain (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 Entsorgung)¹² nojalla antaa tarpeellisia määräyksiä sen varmistamiseksi, että henkilö, jolla oli asetuksen N:o 1013/2006 2 artiklan 15 alakohdan mukaisesti velvollisuus tehdä ilmoitus, ottaa kyseessä olevat jätteet takaisin.

20. Se lisää kuitenkin, että jos kyseessä oleva siirto ei kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan sen 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla, tällaista määräystä ei voitaisi antaa.

21. Kun ReFoodille annetun määräyksen laillisuus riippuu siitä kysymyksestä, kuuluuko kyseessä oleva jätteiden siirto asetuksen N:o 1013/2006 säännösten soveltamisalaan ja edellyttikö se tämän asetuksen mukaista ilmoittamismenettelyä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin korostaa, ettei se voi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön eikä saman asetuksen valmisteluasiakirjojen avulla määrittää, miten kyseisen asetuksen 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa on tulkittava.

¹¹ EYVL 1989, L 395, s. 13.

¹² BGBl. I, s. 1462.

22. Tässä tilanteessa Verwaltungsgericht Oldenburg päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa] tulkittava soveltamisen poissulkevana perusteena, jota sovelletaan kaikkiin siirtoihin, jotka asetuksen N:o 1069/2009 2 artiklan nojalla kuuluvat asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

2) Onko [tätä säännöstä] tulkittava soveltamisen poissulkevana perusteena, jota sovelletaan siirtoihin, joista on annettu asetuksen N:o 1069/2009 – myös luettuna yhdessä [muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveystieteiden sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1069/2009 täytäntöönpanosta sekä neuvoston direktiivin 97/78/EY täytäntöönpanosta tiettyjen näytteiden ja tuotteiden osalta, jotka vapautetaan kyseisen direktiivin mukaisista eläinlääkärintarkastuksista rajatarkastusasemilla, 25.2.2011 annetun komission] asetuksen (EU) N:o 142/2011 [(EUVL 2011, L 54, s. 1)] kanssa – mukaisesti keräämistä, kuljetusta, tunnistamista ja jäljitettävyyttä koskevia säännöksiä?

Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

3) Onko kyseistä säännöstä tulkittava soveltamisen poissulkevana perusteena, jota sovelletaan ainoastaan sellaisiin siirtoihin, joissa on kyse asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklan 1 kohdan mukaisista hyväksyntää edellyttävistä lähetyksistä?”

III Tapauksen tarkastelu

23. Aluksi on mielestäni tärkeää korostaa kahta asiaa.

24. Yhtäältä on selvää, että kyseessä olevat tuotteet ovat ruokajätettä, joka on siltä osin kuin se ei ole peräisin kansainvälisesti liikennöivistä liikennevälineistä luokiteltava asetuksen N:o 1069/2009 10 artiklan p alakohdassa tarkoitettulla tavalla luokkaan 3 kuuluviksi eläimistä saataviksi sivutuotteiksi. On myös selvää, että asetuksen N:o 1069/2009 2 artiklan 2 kohdan g alakohdan iii alakohdan nojalla ruokajäte, joka koostuu eläimistä saatavista sivutuotteista ja joka on tarkoitettu muunnettavaksi biokaasuksi tai käsiteltäväksi steriloimalla tai kompostoitavaksi, kuuluu tämän asetuksen soveltamisalaan.

25. Toisaalta kolme ennakkoratkaisukysymystä eivät sovi tarkasteltaviksi peräkkäin vaan niitä on sen sijaan tarkasteltava yhdessä.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii nimittäin saamaan selville, onko ilmaisua ”[jätteiden] siirrot, joiden osalta noudatetaan asetuksen [N:o 1774/2002] hyväksyntävaatimuksia”, jota unionin lainsäätäjä on käyttänyt asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdassa, tulkittava niin, että tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kaikki asetuksessa N:o 1069/2009 tarkoitettut siirrot vai ainoastaan tietyt näistä siirroista, jotka vastaavat viimeksi mainitussa asetettuja erityisiä edellytyksiä.

27. Unionin tuomioistuimen antama tulkinta ratkaisee pääasian yhteydessä asetuksen N:o 1013/2006 sovellettavuuden ja näin ollen sen ilmoitusmenettelyn sovellettavuuden, josta säädetään pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten jätteiden osalta tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa.

28. Tarkastelen näiden seikkojen perusteella, sovelletaanko pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten jätteiden, eli luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden, siirtoon Alankomaista Saksaan kyseistä ilmoitusmenettelyä vai ei.

29. Tähän kysymykseen annettava vastaus vaatii viime kädessä sen määrittämistä, kuuluuko kyseinen siirto asetuksen N:o 1069/2009, jossa säännellään yksinomaan eläimistä saatavia sivutuotteita sekä näiden tuotteiden siirtoja, soveltamisalaan vai asetuksen N:o 1013/2006, jossa vahvistetaan eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtojen laillisuuden edellytykset lukuun ottamatta ”siir[toja], joiden osalta noudatetaan asetuksen [N:o 1774/2002] hyväksyntävaatimuksia”, soveltamisalaan.

30. Tältä osin huomautan heti alkuun ja komission tapaan, että koska asetuksessa N:o 1013/2006 ei määritellä kyseistä ilmaisua, tämän asetuksen 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan sanamuoto ei tarjoa mitään kiistatonta ratkaisua ongelmaan, joka on saatettu unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹³

31. Tätä ilmaisua ei sitä paitsi sisälly myöskään asetukseen N:o 1774/2002 ja N:o 1069/2009.

32. Yhtäältä on todettava, että asetuksessa N:o 1774/2002 ei asetettu minkäänlaista hyväksyntää eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetuksen tai siirron edellytykseksi.¹⁴ Erityisesti asetuksen N:o 1774/2002 8 artiklassa ei vaadittu ”hyväksyntää” eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetukselle.¹⁵

33. Toisaalta asetuksella N:o 1069/2009 vahvistetut vaatimukset eivät ole yksiselitteisiä.

34. Varsinkaan tämän asetuksen eri kieliversioiden avulla ei voida lopullisesti selvittää sen tarkoitusta. Sitä paitsi se seikka, että käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön perustana on asetuksen N:o 1069/2009 saksankielinen versio, osoittaa sitäkin suuremmalla syyllä tämän asetuksen ilmaisujen epäselvyyden.

35. Siten Ala-Saksin maatalousviraston kanta, jonka mukaan kyseessä olevien jätteiden siirto kuuluu asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan ja siitä on ilmoitettava, perustuu, kuten unionin tuomioistuimelle jätetyistä asiakirjoista ilmenee, oletukseen, että koska asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklan 2 kohdassa viitataan ”hyväksyntää koskeviin hakemuksiin” tiettyjen luokkiin 1 tai 2 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden lähettämisen osalta ja jätetään ulkopuolelle luokkaan 3 kuuluvat eläimistä saatavat sivutuotteet, viimeksi mainitut eivät kuulu asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdassa säädetyn poissulkemisen piiriin.

36. Asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklan 2 kohdan saksankielisessä versiossa tarkoitettu ”Formate für Anträge auf Zulassung” on kirjaimellisesti ”hyväksyntää koskevien hakemusten mallit”, vaikka esimerkiksi espanjan-, tanskan-, englannin- ja ranskan-kielisissä versioissa käytetään vastaavasti ilmaisuja ”formatos para las solicitudes”, ”formater for ansøgninger”, ”formats for applications” ja ”modèles pour les demandes”, jotka viittaavat ”hakemusten” malleihin, eivät ”hyväksyntää koskeviin” hakemuksiin.

13 Unionin lainsäätävä ei ollut säätänyt asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaan sisältyvästä poikkeuksesta Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1.2.1993 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 259/93 (EYVL 1993, L 30, s. 1), joten aikaisempi lainsäädäntö ei voi ohjata kyseisen säännöksen tulkintaa.

14 Tämän asetuksen 10–15 artiklan mukaisesti hyväksynnät koskivat väliasteen laitoksia, varastointilaitoksia, poltto- ja rinnakkaispolttolaitoksia, käsittelylaitoksia, öljykemian laitoksia ja biokaasu- ja kompostointilaitoksia.

15 Tämän säännöksen kieliversiosta riippumatta siinä asetettiin määräjäsenvaltion antama lupa edellytykseksi luokkaan 1 ja luokkaan 2 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetukselle tähän jäsenvaltioon ja jätettiin ulkopuolelle luokkaan 3 kuuluvat eläimistä saatavat sivutuotteet.

37. Sen seikan lisäksi, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden,¹⁶ Ala-Saksin maatalousviraston kanta, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevien jätteiden siirto kuuluu asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan, ei vakuuta minua.

38. Mielestäni tällaisen tulkinnan esteenä ovat useat hyvin tärkeät argumentit, jotka perustuvat asetusten N:o 1013/2006 ja N:o 1069/2009 valmisteluasiakirjoihin sekä niiden henkeen, systematiikkaan ja tavoitteeseen.

39. Mielestäni on ensinnäkin ja yleisesti loogista katsoa, että antaessaan alakohtaista lainsäädäntöä unionin lainsäätävä ilmaisee tahtonsa erityisjärjestelmän soveltamisesta tuotteiden tai jätteiden tiettyihin luokkiin.

40. Tältä osin asetus N:o 1069/2009 on alakohtaista lainsäädäntöä, jossa asetuksen N:o 1774/2002 tapaan säädetään eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtoa ja kuljetusta koskevista säännöistä ja jossa otetaan luonnostaan huomioon näiden erityispiirteet esimerkiksi niistä aiheutuvien erityisten riskien perusteella.¹⁷ Tämän seurauksena tällaisen lainsäädännön tarkoituksena on lähtökohtaisesti säännellä kyseisiä sivutuotteita kokonaisuudessaan ja yksinomaisesti.¹⁸

41. Unionin tuomioistuin on samalla tavalla selvästi vahvistanut jätteitä koskevien aikaisempien lainsäädäntöjen välisen suhteen osalta, että ”direktiiviä 94/62[/*EY*¹⁹] on pidettävä erityislakina (*lex specialis*) suhteessa direktiiviin 75/442[/*ETY*²⁰], joten sen säännöksillä on etusija tämän jälkimmäisen direktiivin säännöksiin nähden tilanteissa, joita siinä erityisesti säännellään”.²¹

42. Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimen mukaan alakohtaisen lainsäädännön tarkoituksena on syrjäyttää yleislainsäädäntö jäteasioissa.

43. Tätä kantaa tukevat mielestäni poissulkemiset, jotka unionin lainsäätävä on tehnyt direktiivissä 2008/98, joka on jätteitä koskeva puitedirektiivi, sekä tämän ja erityisten alakohtaisten lainsäädäntöjen välinen suhde.

44. Siten direktiivin 2008/98 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan eläimistä saatavat sivutuotteet, mukaan lukien asetuksen N:o 1774/2002 soveltamisalaan kuuluvat käsitellyt tuotteet, eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan. Tällainen poissulkeminen on osoitus unionin lainsäätäjän tahdosta jättää tietty jäteluokka, eläimistä saatavat sivutuotteet, asiaa koskevan yleislainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.²²

45. Toiseksi tulkinta, jonka mukaan eläimistä saatavia sivutuotteita ja niiden siirtoja säännellään lähtökohtaisesti yksinomaan alakohtaisilla säännöksillä, käsiteltävässä asiassa asetuksella N:o 1069/2009, ilmenee toimielinten asetuksen N:o 1013/2006 valmistelussa omaksumista kannoista.

16 Ks. tuomio 29.4.2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, 35 kohta). Tältä osin unionin tuomioistuin täsmentää myös, että ”unionin oikeuden säännöksiä on nimittäin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti ottaen huomioon kaikki [unionin] virallisilla kielillä laaditut versiot. Unionin oikeuden säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on”.

17 Tältä osin totean, että eläimistä saatavia sivutuotteita koskeva lainsäädäntö on annettu useiden karjanhoitoon liittyvien kriisien, kuten naudan spongiforminen enkefalopatia, suu- ja sorkkatauti tai sikarutto, seurauksena ja sen tarkoituksena on näin ollen vastata näiden tuotteiden esiin nostamiin erityisongelmiin (ks. edellä mainittu de Sadeleer, N., s. 271 ja 272).

18 Asetusten N:o 1774/2002 ja N:o 1069/2009 hyvin laaja soveltamisala vahvistaa tämän analyysin. Siten ensiksi mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ja toiseksi mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti näitä asetuksia sovelletaan eläimistä saatavien sivutuotteiden keräämiseen, kuljetukseen, käsittelyyn, muuntamiseen, markkinoille saattamiseen, jakeluun ja hävittämiseen.

19 Pakkauksista ja pakkausjätteistä 20.12.1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1994, L 365, s. 10).

20 Jätteistä 15.7.1975 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1975, L 194, s. 39).

21 Tuomio 19.6.2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, 57 kohta).

22 Ks. edellä mainittu de Sadeleer, N., s. 152 ja 154.

46. Huomautan tässä yhteydessä, että kyseisen asetuksen antamiseen johtaneen komission ehdotuksen 1 artiklan 6 kohdan ensimmäisen alakohdan²³ mukaan jätteiden siirtoja koskevan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät asetuksen N:o 1774/2002 soveltamisalaan kuuluvat jätteiden siirrot, ”joihin sovelletaan samanlaisia tai tiukempia menettelysääntöksiä kuin ne, jotka sisältyvät kyseiseen asetukseen tai muuhun asiaan liittyvään, eläinten terveyttä tai kansanterveyttä koskevaan yhteisön lainsäädäntöön”.

47. Komissio kuitenkin ymmärsi neuvoston tähän ehdotukseen tekemät muutokset, jotka johtivat asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan sanamuotoon,²⁴ eläimistä saatavien sivutuotteiden jättämisenä kokonaan jätteiden siirroista annetun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.²⁵ Tämä käy hyvin selvästi ilmi komission tiedonannosta Euroopan parlamentille EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti neuvoston vahvistamasta yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen antamiseksi jätteiden siirrosta, jossa komissio totesi, että ”neuvosto on tehnyt ehdotukseen useita lisämuutoksia, joista tärkein on se, että 1 artiklan 3 kohdan d alakohdassa jätetään kokonaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle eläimistä saatavat sivutuotteet”.²⁶

48. Näin ollen, kuten Alankomaiden hallitus on perustellusti korostanut, asetuksen N:o 1013/2006 valmisteluasiakirjat osoittavat, että neuvosto toivoi, että eläimistä saatavat sivutuotteet jätetään täysin asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle riippumatta asetuksessa N:o 1774/2002 säädettyjen siirtomenettelyjen vastaavuutta koskevasta kysymyksestä.

49. Kolmanneksi Ala-Saksin maatalousviraston ehdottaman tulokinnan romuttaa eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan lainsäädännön kehitys ja lisääntyvä johdonmukaisuus tämän lainsäädännön ja asetuksen N:o 1013/2006 välillä.

50. Asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdassa ei nimittäin täsmennetä, mihin asetuksessa N:o 1774/2002 tarkoitettuun hyväksyntään siinä viitataan, vaikka – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohdasta ilmenee – viimeksi mainitussa ei edellytetty minkäänlaista hyväksyntää eläimistä saatavien sivutuotteiden kuljetukselle.

51. Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1013/2006 antamisesta lähtien eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan lainsäädännön ja mainitun asetuksen välinen johdonmukaisuus oli kyseenalainen.

52. Eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan lainsäädännön kehitys on kuitenkin se, että säädökset ovat keskenään yhä johdonmukaisempia.

53. Erityisesti siksi, että asetuksen N:o 1013/2006 säännökset olivat välttämättä unionin lainsäätäjän mielessä asetuksen N:o 1069/2009 antamiseen johtaneen menettelyn ajankohtana, sekä asetuksen N:o 1069/2009 säännökset että sen perustelukappaleet ovat osoitus tämän lainsäätäjän tahdosta varmistaa – jollei ottaa käyttöön – tietty johdonmukaisuus tämän asetuksen ja asetuksen N:o 1013/2006 välillä.

54. Asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan viidennessä ja kuudennessa perustelukappaleessa täsmennetään, että eläimistä saatavia sivutuotteita koskevissa säännöissä olisi otettava huomioon näistä tuotteista ympäristölle aiheutuvat riskit ja että ne muodostavat johdonmukaisen ja kattavan kehyksen erityisesti tällaisten tuotteiden kuljetuksen osalta. Unionin lainsäätäjä on lisäksi todennut

23 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus jätteiden siirroista (KOM(2003) 379 lopullinen).

24 Vaikka parlamentti ehdotti tämän artiklan poistamista ja komissio oli hylännyt tämän parlamentin ehdotuksen, neuvoston 24.6.2005 vahvistamasta yhteisestä kannasta (EY) N:o 28/2005 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen antamiseksi jätteiden siirroista (EUVL 2005, C 206 E, s. 1) seuraa, että komission ehdotuksen 1 artiklan 6 kohdan ensimmäinen alakohta on poistettu ja korvattu 1 artiklan 3 kohdan e alakohdalla, jonka sanamuoto vastaa asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan sanamuotoa.

25 KOM(2005) 303 lopullinen (s. 10 ja 11).

26 Tämän tiedonannon kohta 3.2.5.

yksiselitteisesti tämän asetuksen johdanto-osan 57 ja 58 perustelukappaleessa, että ”yhteisön lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi on tarpeen selkeyttää tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen ja yhteisön jätelainsäädännön välistä suhdetta” ja erityisesti että vaarallisen jätteen kanssa sekoitettuja tai saastuneita eläimistä saatavia sivutuotteita oli tuotava, vietävä tai lähetettävä jäsenvaltioiden välillä ainoastaan asetuksen N:o 1013/2006 mukaisesti.

55. Asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklassa vahvistettuina nämä ohjeet havainnollistavat, että unionin lainsäätävä selvästi tahtoi, että eläimistä saataviin sivutuotteisiin sovelletaan lähtökohtaisesti yksinomaan viimeksi mainittua.

56. Asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklan 6 kohdan, jota vastaavaa asetuksessa N:o 1774/2002 ei ollut, a contrario -tulkinnasta seuraa, että luokkaan 3 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtoa säännellään yksinomaan tällä asetuksella. Koska tässä säännöksessä säädetään, että eläimistä saatavia sivutuotteita, jotka ovat sekoittuneet vaarallisen jätteen kanssa tai ovat sen saastuttamia, saa lähettää muihin jäsenvaltioihin ainoastaan asetuksessa N:o 1013/2006 säädetyn edellytyksin, on nimittäin pääteltävä ReFoodin tapaan, että eläimistä saatavien sivutuotteiden muut siirrot eivät kuulu viimeksi mainitun asetuksen soveltamisalaan.

57. Tästä seuraa, kuten komissio on istunnossa todennut, että säädösten soveltamisala on siten selvästi määritelty ja eläimistä saatavien sivutuotteiden siirto kuuluu yksinomaan asetuksen N:o 1069/2009 soveltamisalaan, jollei toisin ole nimenomaisesti säädetty.

58. Neljänneksi tämä näkemys saa mielestäni tukea asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan tulkinnasta, luettuna tämän asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleen valossa.²⁷

59. Tämän perustelukappaleen mukaan on yhtäältä tarpeen estää päällekkäisyys asetuksen N:o 1774/2002 kanssa ja toisaalta unionin lainsäätävä tarkoitti tämän asetuksen kattavaksi lainsäädännöksi eläimistä saatavien sivutuotteiden osalta.²⁸

60. Näin ollen asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohta, luettuna sen tarpeen valossa, joka on ilmaistu tämän asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa ja joka on tämän säädöksen ja eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan lainsäädännön välisen päällekkäisyyden estäminen, viittaa mielestäni siihen, että unionin lainsäätävä halusi jättää eläimistä saatavien sivutuotteiden siirrot kokonaisuudessaan asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle erityisesti sen vuoksi, että asetus N:o 1774/2002 muodosti kattavan ja itsenäisen asiaa koskevan säännösten.²⁹

61. Itävallan hallituksen ehdottamassa tulkinnassa, jonka mukaan luokkaan 3 kuuluvat eläimistä saatavat sivutuotteet kuuluisivat asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan, koska niitä ei mainita asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklan 1 kohdassa, vähätellään asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan 11 perustelukappaleetta.

62. Tämä tulkinta ei nimittäin lainkaan estä asetusten N:o 1013/2006 ja N:o 1069/2009 päällekkäisyyttä vaan merkitsee päinvastoin sitä, että tiettyihin eläimistä saataviin sivutuotteisiin sovellettaisiin näiden molempien asetusten säännöksiä.

27 On tosin totta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”unionin säädöksen johdanto-osalla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen” (tuomio 11.4.2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, 38 kohta)). Unionin tuomioistuimien on kuitenkin todennut, että ”unionin säädöksen johdanto-osassa voidaan täsmentää säädöksen sisältöä” (tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 42 kohta); ks. myös julkisasiamies Léger'n asiassa Meta Fackler (C-444/03, EU:C:2005:64) esittämä ratkaisuehdotus).

28 Korostan tältä osin, että niiden kriteerien täsmentämiseksi, joiden mukaan direktiivin 2008/98 ja asetuksen N:o 1774/2002 välinen suhde on vahvistettava, tämän direktiivin johdanto-osan 12 ja 13 perustelukappale saavat hyvin laajalti vaikutteita asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan 11 perustelukappaleesta.

29 Siinä mielessä, että asetuksen N:o 1774/2002 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja asetuksen N:o 1069/2009 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti näitä säännöksiä sovelletaan eläimistä saatavien sivutuotteiden keräämiseen, kuljetukseen, varastointiin, käsittelyyn, muuntamiseen ja käyttöön tai hävittämiseen.

63. Tältä osin se seikka, että asetuksilla N:o 1013/2006 ja N:o 1069/2009 pyritään eri tavoitteisiin eli ympäristönsuojeluun³⁰ sekä ihmisten ja eläinten terveyden suojeluun,³¹ ei ole mielestäni ratkaiseva.

64. On tosin totta, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että liha-luujauhon siirto, joka ei lähtökohtaisesti kuulunut asetuksen N:o 259/93 soveltamisalaan, oli suoritettava asetuksen N:o 1774/2002 vaatimusten mukaisesti tällaisen siirron aiheuttamien ympäristöriskien ja terveystarkkailuriskien perusteella.³²

65. Tämä perustelu ei mielestäni oikeuta tähän mennessä hahmotellusta poikkeavaa asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohdan tulkintaa, koska asetuksen N:o 1069/2009 mukaan tiukempia asetuksen N:o 1013/2006 säännöksiä³³ sovelletaan eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtoihin, joista voi aiheutua vaaraa ympäristölle.³⁴

66. Viidenneksi Ala-Saksin maatalousviraston ehdottama tulkinta johtaa, kuten Alankomaiden hallitus ja komissio ovat perustellusti korostaneet, paradoksaaliseen lopputulokseen.

67. Jos nimittäin katsotaan, että luokkaan 3 kuuluvat eläimistä saatavat sivutuotteet kuuluvat asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalaan, tämä johtaa tiukempien sääntöjen soveltamiseen vähemmän vaarallisiin tuotteisiin, koska asetuksen N:o 1069/2009³⁵ mukaan luokkaan 3 kuuluvat eläimistä saatavat sivutuotteet ovat määritelmän mukaan vähemmän haitallisia ihmisten ja eläinten terveydelle kuin luokkiin 1 ja 2 kuuluvat tuotteet.³⁶

68. Myöskään komission tulkintaa, joka perustuu erityisesti asetuksen N:o 1069/2009 23 ja 24 artiklaan, ei voida mielestäni noudattaa siltä osin kuin – kuten ReFood on korostanut istunnossa – tätä tulkintaa ei voida johtaa käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien asetusten sanamuodosta eikä systematiikasta.

69. Komissio väittää pääasiallisesti, että asetuksen N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohta on tulkittava niin, että tätä asetusta ei sovelleta eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtoihin, joita suorittavat asetuksen N:o 1069/2009 23 tai 24 artiklan mukaisesti rekisteröidyt tai hyväksytyt toimijat tai laitokset tai joiden määränä ovat näiden säännösten mukaisesti rekisteröidyt tai hyväksytyt toimijat tai laitokset, jos asetuksen N:o 1069/2009 sääntöjä noudatetaan.

70. Se katsoo asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan 11 perustelukappaleen ja asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan viidennen ja kuudennen perustelukappaleen perusteella, että ensin mainittua asetusta ei voitaisi soveltaa eläimistä saatavien sivutuotteiden siirtoon, jos ympäristönsuojelua koskeva vaatimus on jo otettu asianmukaisesti huomioon, koska noudatetaan asetuksen N:o 1069/2009

30 Ks. asetuksen N:o 1013/2006 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale sekä tuomion 9.6.2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425) 32 kohta.

31 Ks. asetuksen N:o 1069/2009 johdanto-osan 1 ja 66 perustelukappale sekä 1 artikla. Eläimistä saatavia sivutuotteita koskeva säännöstö kuuluu kuitenkin ”sekä tuotelainsäädäntöön että ympäristölainsäädäntöön” (edellä mainittu de Sadeleer, N., s. 271).

32 Tuomio 1.3.2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123).

33 Näyttää siltä, että jätteiden siirtojen alalla asetuksesta N:o 1013/2006 johtuvat velvollisuudet ovat tiukempia kuin asetuksen N:o 1069/2009 mukaiset velvollisuudet. Kun kyse on esimerkiksi luokkaan 1 tai luokkaan 2 kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden lähettämisestä muihin jäsenvaltioihin, asetuksen N:o 1069/2009 48 artiklassa säädetään, että siirrosta on ilmoitettava alkuperäjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja määräjäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja viimeksi mainittu voi kieltäytyä vastaanottamasta lähetystä, hyväksyä lähetysten ehdoita tai ottaa lähetysten vastaan tietyin ehdoin. Asetuksessa N:o 1013/2006 puolestaan säädetään unionin sisällä tapahtuvien siirtojen osalta yleiset vähimmäisvaatimukset ja jätteiden mukana on oltava tässä asetuksessa säädetyt asiakirjat. Huolehdittaviksi tarkoitettujen jätteiden siirrot ja tiettyjen hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirrot edellyttävät kuitenkin asetuksen N:o 1013/2006 4–17 artiklassa kuvailun kirjallisen ennakoilmoitus- ja hyväksyntämenettelyn noudattamista. Sopimuksen allekirjoittamisen ja rahoitusvakuuden tai vastaavan vakuutuksen hankkimisen lisäksi tässä asetuksessa säädetään, että vastaanottomaan, lähtömaan ja kauttakulkumaan toimivaltaiset viranomaiset antavat jätteiden siirrolle hyväksyntänsä mahdollisesti tietyin ehdoin, sekä vahvistetaan perusteet, joilla siirto voidaan kieltää.

34 Ks. esim. asetuksen N:o 1069/2009 41 artiklan 2 kohdan b alakohta, 43 artiklan 5 kohdan b alakohta ja 48 artiklan 6 kohta.

35 Kuten tämän asetuksen johdanto-osan 8 ja 29 perustelukappaleesta ilmenee. Ks. myös asetuksen N:o 1069/2009 7–10 artikla. Eläimistä saatavien sivutuotteiden eri luokista ja näihin luokkiin liittyvistä velvollisuuksista, ks. edellä mainittu de Sadeleer, N., s. 272.

36 Tässä yhteydessä on myös tärkeää korostaa, että unionin lainsäätäjä on säätänyt asetuksessa N:o 1069/2009 ja asetuksen N:o 142/2011 V luvussa säännöt, jotka koskevat eläimistä saatavien sivutuotteiden keräämistä, kuljetusta, tunnistemerkintöjä ja jäljitettävyyttä.

säännöksiä. Siltä osin kuin asetuksessa N:o 1069/2009 säädetään säännöistä, joita sovelletaan tämän asetuksen 23 ja 24 artiklan soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin ja laitoksiin, ei olisi tarpeen, että asetusta N:o 1013/2006 sovelletaan kyseisten artiklojen mukaisesti hyväksytyjen tai rekisteröityjen toimijoiden ja laitosten välisiin siirtoihin, kunhan asetuksen N:o 1069/2009 muita vaatimuksia noudatetaan.

71. Tämä tulkinta johtaa ensinnäkin siihen, ettei unionin lainsäätäjän lainsäädäntömenettelyn aikana selvästi ilmaisemaa tahtoa jättää eläimistä saatavat sivutuotteet asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle oteta huomioon.

72. Edelleen minusta vaikuttaa siltä, että puoltaessaan tällaista tulkintaa komissio yrittää saada läpi kannan, jota se oli puoltanut jo asetuksen N:o 1013/2006 antamismenettelyn aikana,³⁷ vaikka parlamentti ja neuvosto eivät noudattaneet tätä kantaa.

73. Lopuksi tällainen tulkinta on mielestäni oikeudellisen epävarmuuden lähde.

74. Se edellyttää yhtäältä, että toimijat arvioivat jokaisen eläimistä saatavien sivutuotteiden siirron osalta, suojellaanko asetuksen N:o 1069/2009 säännöksillä riittävästi ympäristöä, eikä sen avulla voida niin muodoin ennakoida ex ante, kumpaa asetusta sovelletaan määrättyyn siirtoon.

75. Kun komissio on toisaalta täsmentänyt istunnossa, että jos asetuksen N:o 1069/2009 23 ja 24 artiklan säännöksiä ei noudateta, on sovellettava asetusta N:o 1013/2006, ei voida sulkea pois sitä, että vaadittaisiin paradoksaalisesti asetuksen N:o 1013/2006 tiukempien säännösten noudattamista siinä tapauksessa, ettei noudateta asetuksen N:o 1069/2009 23 ja 24 artiklaa, jotka ovat ensi arviolta vähemmän tiukkoja.

IV Ratkaisuehdotus

76. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Oldenburgin (Oldenburgin hallintotuomioistuin, Saksa) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Jätteiden siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 1 artiklan 3 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että eläimistä saatavien sivutuotteiden siirrot, jotka kuuluvat muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveysnäkökohdista sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1069/2009 soveltamisalaan, jäävät asetuksen N:o 1013/2006 soveltamisalan ulkopuolelle, jollei asetuksessa N:o 1069/2009 ole nimenomaan toisin säädetty.

³⁷ Tämä kanta näkyy komission ehdotuksesta, jonka ilmaisut on palautettu mieliin tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohdassa.