



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 24 januari 2019¹

Zaak C-634/17

ReFood GmbH & Co. KG
tegen
Landwirtschaftskammer Niedersachsen

[verzoek van het Verwaltungsgericht Oldenburg (bestuursrechter in eerste aanleg Oldenburg, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Overbrenging van afvalstoffen binnen de Unie – Werkingssfeer van verordening (EG) nr. 1013/2006 – Artikel 1, lid 3, onder d) – Werkingssfeer van verordening (EG) nr. 1069/2009 – Overbrenging van dierlijke bijproducten”

1. De prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Oldenburg (bestuursrechter in eerste aanleg Oldenburg, Duitsland) met betrekking tot de rechtmatigheid van een overbrenging van dierlijke bijproducten van Nederland naar Duitsland bieden het Hof voor het eerst de gelegenheid tot uitlegging van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen², waarin is bepaald dat deze verordening niet van toepassing is op „de overbrenging die valt onder de erkenningseisen van verordening (EG) nr. 1774/2002^[3]”, en om derhalve de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 af te bakenen.⁴

2. Hoewel de onderhavige prejudiciële verwijzing moeilijke vragen opwerpt ten aanzien van de samenhang van de handelingen van afgeleid recht, wordt het Hof tevens verzocht om enkele belangrijke, zij het tamelijk technische, zaken te verduidelijken met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen en meer in het bijzonder de overbrenging van dierlijke bijproducten.

3. Het antwoord van het Hof zal derhalve zeer concrete gevolgen hebben voor de formaliteiten die in acht moeten worden genomen bij de overbrenging van dierlijke bijproducten van categorie 3 binnen de Europese Unie. Deze kwestie is evenwel van cruciaal belang gezien de uitdagingen op het gebied van milieu en volksgezondheid die het beleid inzake het beheer van afval en bijproducten, in het bijzonder dierlijke bijproducten, met zich brengt.⁵

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 PB 2006, L 190, blz. 1.

3 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PB 2002, L 273, blz. 1).

4 Het is niet de eerste keer dat de verhouding tussen de wetgeving inzake de overbrenging van afvalstoffen en die inzake dierlijke bijproducten aan de orde is. In het arrest van 1 maart 2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123), had het Hof zich echter niet rechtstreeks uitgesproken over de verhouding tussen verordening nr. 1013/2006 en verordening nr. 1774/2002, aangezien die eerste verordening *ratione temporis* niet van toepassing was op het hoofdgeding.

5 Zoals de Uniewetgever in overweging 6 van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3) duidelijk heeft aangegeven, „[moet] elk afvalstoffenbeleid in de eerste plaats tot doel hebben de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor menselijke gezondheid en milieu tot een minimum te beperken”.

4. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 mijns inziens aldus moet worden uitgelegd dat de aan de orde zijnde overbrenging van dierlijke bijproducten van categorie 3, tenzij anders bepaald, binnen de werkingssfeer van verordening (EG) nr. 1069/2009⁶ valt, en niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 1013/2006

5. De overwegingen 11 en 12 van verordening nr. 1013/2006 luiden:

„(11) Het is noodzakelijk in de procedures doublures te voorkomen met verordening [nr. 1774/2002], die al bepalingen bevat met betrekking tot het gehele proces van verzending, doorvoer en vervoer (inzameling, vervoer, hanteren, verwerking, gebruik, nuttige toepassing of verwijdering, bewaren van gegevens, begeleidende documenten en traceerbaarheid) van dierlijke bijproducten binnen, naar en uit de Gemeenschap.

(12) De Commissie dient uiterlijk op de laatste dag voor de datum van inwerkingtreding van deze verordening verslag uit te brengen over de samenhang tussen de bestaande sectorale wetgeving inzake de gezondheid van dieren en de volksgezondheid en de bepalingen van deze verordening, en voor die datum, zo nodig, voorstellen in te dienen om die wetgeving in overeenstemming te brengen met deze verordening teneinde een gelijkwaardig controleniveau te bewerkstelligen.”

6. Artikel 1, lid 3, van die verordening luidt:

„Onder deze verordening vallen niet:

[...]

d) de overbrenging die valt onder de erkenningseisen van verordening [nr. 1774/2002];

[...]”

7. Volgens artikel 3, lid 1, van de genoemde verordening moet de overbrenging van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen voldoen aan die procedure – in het bijzonder wanneer het gaat om afvalstoffen die op de oranje lijst staan⁷ – en is die overbrenging onderworpen aan de in verordening nr. 1013/2006 vastgestelde procedure van voorafgaande kennisgeving en toestemming. Krachtens artikel 3, lid 2, van die verordening zijn de algemene informatieverplichtingen als vastgesteld in artikel 18 van deze verordening van toepassing wanneer het gaat om overbrengingen van meer dan 20 kg aan mengsels van bepaalde afvalstoffen of bepaalde verontreinigde afvalstoffen.

⁶ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002 (PB 2009, L 300, blz. 1). Ik wil er in elk geval op wijzen dat de Uniewetgever, daar verordening nr. 1774/2002 bij verordening nr. 1069/2009 is ingetrokken, in artikel 54 van die laatste verordening heeft gepreciseerd dat verwijzingen in de regelgeving naar verordening nr. 1774/2002 moeten worden gelezen als verwijzingen naar verordening nr. 1069/2009.

⁷ Opgesteld op grond van de regelgeving van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, ondertekend op 22 maart 1989 en goedgekeurd namens de Gemeenschap bij besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 [(PB 1993, L 39, blz. 1; hierna: „Verdrag van Bazel”). De indeling van afvalstoffen in één van twee lijsten, een groene en een oranje, is afhankelijk van hoe gevaarlijk de afvalstoffen zijn en welke procedures van toepassing zijn op de overbrenging ervan. Zie voor de indeling en de gevolgen ervan de Sadeleer, N., *Droit des déchets de l'UE, De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, 2016, blz. 360, 364 en 378-382.

B. Richtlijn 2008/98

8. In de overwegingen 12 en 13 van richtlijn 2008/98 staat te lezen:

- „(12) Verordening [nr. 1774/2002] voorziet onder andere in evenredige controles op het inzamelen, het vervoer, de verwerking, het gebruik en de verwijdering van alle dierlijke bijproducten met inbegrip van afvalstoffen van dierlijke oorsprong en zorgt ervoor dat deze geen risico opleveren voor de gezondheid van dieren of voor de volksgezondheid. Het verband met die verordening moet dus worden verduidelijkt; tegelijk moet overlapping worden vermeden en moeten dierlijke bijproducten die bestemd zijn voor toepassingen die niet als handelingen met betrekking tot afvalstoffen worden aangemerkt daarom buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn blijven.
- (13) In het licht van de ervaring die met de toepassing van verordening [nr. 1774/2002] is verkregen, dient het toepassingsgebied van de afvalstoffenwetgeving en haar voorschriften inzake gevaarlijke afvalstoffen duidelijker te worden afgebakend ten aanzien van onder verordening [nr. 1774/2002] vallende dierlijke bijproducten. Voor de bestrijding van aan dierlijke bijproducten mogelijk verbonden gezondheidsrisico's, is verordening [nr. 1774/2002] het passende rechtsinstrument; onnodige overlapping met de afvalstoffenwetgeving dient te worden vermeden.”

9. Artikel 2, lid 2, van deze richtlijn luidt:

„Het volgende is uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn, voor zover reeds vallend onder andere communautaire wetgeving:

[...]

- b) dierlijke bijproducten inclusief verwerkte producten die onder verordening [nr. 1774/2002] vallen, behalve die welke bestemd zijn om te worden verbrand of gestort of voor gebruik in een biogas- of composteerinstallatie;

[...]”

C. Verordening nr. 1069/2009

10. Overwegingen 5, 6, 57 en 58 van verordening nr. 1069/2009 luiden:

- „(5) De communautaire gezondheidsvoorschriften voor het verzamelen, vervoeren, hanteren, bewerken, omvormen, verwerken, opslaan, op de markt brengen, verdelen, gebruiken of verwijderen van dierlijke bijproducten moeten worden vastgesteld in een coherent en allesomvattend kader.
- (6) Deze algemene voorschriften moeten in verhouding staan tot het risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid dat dierlijke bijproducten met zich brengen, wanneer zij door exploitanten worden gehanteerd tijdens de verschillende fasen van de keten van verzameling tot gebruik of verwijdering. In deze voorschriften moet ook rekening worden gehouden met de milieurisico's die deze activiteiten met zich brengen. Waar nodig moet het communautaire kader gezondheidsvoorschriften voor het in de handel brengen, met inbegrip van het intracommunautaire verkeer en de invoer van dierlijke bijproducten, omvatten.

[...]

- (57) Met het oog op de samenhang van de communautaire wetgeving moet het verband tussen de voorschriften van deze verordening en de communautaire afvalstoffenwetgeving worden verduidelijkt. Met name moet worden gezorgd voor samenhang met het verbod op de uitvoer van afvalstoffen overeenkomstig verordening [nr. 1013/2006]. Om eventuele negatieve milieueffecten te voorkomen, moet de uitvoer van dierlijke bijproducten en afgeleide producten die bestemd zijn om te worden verbrand of gestort, worden verboden. De uitvoer van dierlijke bijproducten en afgeleide producten moet ook worden voorkomen, als de bedoeling is dat zij worden gebruikt in een biogas- of composteerinstallatie in derde landen die geen lid van de [OESO] zijn, om eventuele negatieve milieueffecten en risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid te voorkomen. Bij de toepassing van de afwijkingen van het uitvoerverbod moet de Commissie in haar beschikkingen ten volle rekening houden met het [Verdrag van Bazel] en de wijzigingen daarvan die zijn vastgesteld in besluit III/1 van de Conferentie der partijen, namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 97/640/EG van de Raad^[8] en ten uitvoer gelegd door verordening [nr. 1013/2006].
- (58) Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat dierlijke bijproducten die zijn gemengd of verontreinigd met gevaarlijke afvalstoffen als vermeld in beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen^[9] slechts overeenkomstig verordening [nr. 1013/2006] worden ingevoerd, uitgevoerd of tussen lidstaten worden verzonden. Er moeten ook voorschriften worden vastgesteld voor de verzending van dergelijk materiaal binnen een lidstaat.”

11. In artikel 2, lid 2, van deze verordening is bepaald:

„Deze verordening is niet van toepassing op de volgende dierlijke bijproducten:

[...]

g) keukenafval en etensresten, tenzij deze:

[...]

iii) bestemd zijn voor verwerking door sterilisatie onder druk of voor verwerking met methoden die genoemd worden in artikel 15, lid 1, eerste alinea, onder b), of voor omzetting in biogas of voor compostering;

[...]”

12. Artikel 8 van deze verordening luidt als volgt:

„Categorie 1-materiaal omvat de volgende dierlijke bijproducten:

[...]

f) keukenafval en etensresten afkomstig van internationaal opererende vervoermiddelen;

8 Besluit van de Raad van 22 september 1997 inzake de goedkeuring namens de Gemeenschap van de wijziging van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Verdrag van Bazel) als vastgelegd in Besluit III/1 van de Conferentie der partijen (PB 1997, L 272, blz. 45).

9 PB 2000, L 226, blz. 3.

[...]”

13. Artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 bepaalt:

„Categorie 3-materiaal omvat de volgende dierlijke bijproducten:

[...]

p) ander keukenafval en andere etensresten dan bedoeld in artikel 8, onder f).”

14. Artikel 48, leden 1 tot en met 6, van deze verordening luidt:

„1. Wanneer een exploitant van plan is materiaal van categorie 1, materiaal van categorie 2 of vleesbeendermeel of dierlijke vetten afgeleid van materiaal van categorie 1 en categorie 2 naar een andere lidstaat te verzenden, brengt hij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong en de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming op de hoogte.

In reactie op de aanvraag van de exploitant besluit de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming binnen een gespecificeerde tijdsspanne:

- a) de ontvangst van de zending te weigeren;
- b) om de zending onvoorwaardelijk te aanvaarden, of
- c) aan de ontvangst van de zending de volgende voorwaarden te verbinden:
 - i) indien de afgeleide producten niet onder druk zijn gesteriliseerd, moeten zij een dergelijke behandeling ondergaan, of
 - ii) de dierlijke bijproducten of de afgeleide producten moeten voldoen aan alle voorwaarden voor de verzending van de zending die gerechtvaardigd zijn ter bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid, opdat de dierlijke bijproducten en de afgeleide producten overeenkomstig deze verordening worden gehanteerd.

2. Standaardformaten voor de in lid 1 bedoelde aanvragen van exploitanten kunnen worden vastgesteld volgens de in artikel 52, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure.

3. De bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong stelt de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming via het Traces-systeem als bedoeld in beschikking 2004/292/EG [van de Commissie van 30 maart 2004 betreffende de toepassing van het Traces-systeem en tot wijziging van beschikking 92/486/EEG¹⁰] in kennis van elke naar de lidstaat van bestemming verzonden zending van:

- a) dierlijke bijproducten of afgeleide producten als bedoeld in lid 1;
- b) verwerkte dierlijke eiwitten afgeleid van categorie 3-materiaal.

Wanneer de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming van de verzending in kennis wordt gesteld, stelt zij de bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong via het Traces-systeem in kennis van de aankomst van elke zending.

¹⁰ PB 2004, L 94, blz. 63.

4. Categorie 1 en 2 materialen, dierlijke bijproducten, vleesbeendermeel en dierlijke vetten als bedoeld in lid 1 worden rechtstreeks vervoerd naar de inrichting of het bedrijf van bestemming, dat overeenkomstig de artikelen 23, 24 en 44 geregistreerd of erkend moet zijn, of, indien het om mest gaat, naar het agrarisch bedrijf van bestemming.

5. Indien dierlijke bijproducten of afgeleide producten via het grondgebied van een derde land naar andere lidstaten worden verzonden, moeten de zendingen in de lidstaat van oorsprong verzegeld zijn en moeten de producten vergezeld gaan van een gezondheidscertificaat.

De verzegelde zendingen mogen alleen via een grensinspectiepost en overeenkomstig artikel 6 van richtlijn 89/662/EEG [van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt¹¹] opnieuw in de Gemeenschap worden binnengebracht.

6. In afwijking van de leden 1 tot en met 5 mogen dierlijke bijproducten en afgeleide producten als bedoeld in die leden die zijn gemengd of verontreinigd met afvalstoffen die in beschikking [2000/532] als gevaarlijke afvalstoffen zijn vermeld, slechts overeenkomstig de voorschriften van verordening [nr. 1013/2006] naar andere lidstaten worden verzonden.”

15. Artikel 54 van dezelfde verordening bepaalt:

„Verordening [nr. 1774/2002] wordt ingetrokken met ingang van 4 maart 2011.

Verwijzingen naar verordening [nr. 1774/2002] gelden als verwijzingen naar de onderhavige verordening, volgens de concordantietabel in de bijlage.”

II. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

16. Op 7 april 2014 werd een vrachtwagen, bestuurd door een medewerker van ReFood GmbH & Co. KG, verzoekende partij in hoofdgeding, en beladen met in Nederland verzamelde dierlijke bijproducten van categorie 3 in de zin van verordening nr. 1069/2009 door de Duitse politie gecontroleerd. De vrachtwagen was onderweg naar een vestiging van ReFood in Duitsland, waar de producten verder zouden worden verwerkt om vervolgens te worden gebruikt in een eveneens in Duitsland gelegen biogasinstallatie.

17. Naar aanleiding van die controle heeft de Landwirtschaftskammer Niedersachsen (landbouwkamer Nedersaksen, Duitsland), verwerende partij in hoofdgeding, ReFood gelast deze afvalstoffen terug te sturen naar Nederland omdat voor de overbrenging van de desbetreffende afvalstoffen de kennisgevingsprocedure uit hoofde van artikel 3, lid 1, onder b), van verordening nr. 1013/2006 vereist was.

18. Op 16 juli 2014 heeft ReFood beroep ingesteld bij de verwijzende rechter om de rechtmatigheid van het bevel van de Landwirtschaftskammer Niedersachsen te betwisten.

19. De verwijzende rechter wijst erop dat de nationale bevoegde autoriteit bij illegale overbrenging van afvalstoffen zonder kennisgeving op grond van het 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 (wet inzake de tenuitvoerlegging van verordening nr. 1013/2006 en het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake

¹¹ PB 1989, L 395, blz. 13.

de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan¹²⁾ van 19 juli 2007 de noodzakelijke bevelen kan uitvaardigen om te waarborgen dat de betrokken afvalstoffen worden teruggenomen door diegene die de kennisgeving had moeten doen uit hoofde van artikel 2, punt 15, van verordening nr. 1013/2006.

20. Hij voegt daar evenwel aan toe dat indien de overbrenging in kwestie uit hoofde van artikel 1, lid 3, onder d), van die verordening niet binnen de werkingssfeer van die verordening valt, een dergelijk bevel niet kan worden uitgevaardigd.

21. Hoewel de rechtmatigheid van het bevel dat is uitgevaardigd tegen ReFood afhankelijk is van de vraag of de desbetreffende overbrenging van afvalstoffen onder de bepalingen van verordening nr. 1013/2006 valt en uit hoofde van die verordening onderworpen was aan een kennisgevingsprocedure, meent de verwijzende rechter dat hij noch aan de hand van de rechtspraak van het Hof, noch aan de hand van de totstandkomingsgeschiedenis van die verordening kan bepalen hoe artikel 1, lid 3, onder d), van de genoemde verordening moet worden uitgelegd.

22. Tegen deze achtergrond heeft het Verwaltungsgericht Oldenburg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient [artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006] te worden uitgelegd als een uitsluiting van de toepassing die geldt voor alle overbrengingen die krachtens artikel 2 van verordening [nr. 1069/2009] binnen het toepassingsgebied van deze laatste verordening vallen?

Bij een ontkennend antwoord op de eerste vraag:

2) Dient die bepaling te worden uitgelegd als een uitsluiting van de toepassing die geldt voor overbrengingen waarvoor krachtens verordening (EG) nr. 1069/2009 – ook juncto verordening (EU) nr. 142/2011 van de Commissie van 25 februari 2011 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot uitvoering van richtlijn 97/78/EG van de Raad wat betreft bepaalde monsters en producten die vrijgesteld zijn van veterinaire controles aan de grens krachtens die richtlijn (PB 2011, L 54, blz. 1) – voorschriften bestaan voor de verzameling, het vervoer, de identificatie en de traceerbaarheid?

Bij een ontkennend antwoord op de tweede vraag:

3) Dient die bepaling te worden uitgelegd als een uitsluiting van de toepassing die uitsluitend geldt voor overbrengingen waarbij het gaat om een verzending waarvoor toestemming is vereist overeenkomstig artikel 48, lid 1, van verordening [nr. 1069/2009]?”

III. Analyse

23. Het lijkt mij belangrijk om vooraf op twee kwesties te wijzen.

¹² BGBl. I, blz. 1462.

24. Ten eerste staat vast dat het bij de producten in kwestie gaat om keukenafval en etensresten, die, voor zover zij niet afkomstig zijn van internationaal opererende vervoermiddelen, moeten worden aangemerkt als dierlijke bijproducten van categorie 3 in de zin van artikel 10, onder p), van verordening nr. 1069/2009. Voorts staat vast dat keukenafval dat bestaat uit dierlijke bijproducten en bestemd is voor omzetting in biogas of verwerking door sterilisatie of voor compostering uit hoofde van artikel 2, lid 2, onder g), iii), van verordening nr. 1069/2009 binnen de werkingssfeer van deze verordening valt.

25. Ten tweede kunnen de drie prejudiciële vragen niet na elkaar worden onderzocht, maar moeten zij gezamenlijk worden behandeld.

26. De verwijzende rechter wenst immers in essentie te vernemen of de formulering „de overbrenging [van afvalstoffen] die valt onder de erkenningseisen van verordening [nr. 1774/2002]”, die de Uniewetgever in artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 heeft gehanteerd, aldus moet worden uitgelegd dat alle onder verordening nr. 1069/2009 vallende overbrengingen zijn uitgesloten van de werkingssfeer van deze verordening, dan wel alleen bepaalde overbrengingen die voldoen aan specifieke voorwaarden die in verordening nr. 1069/2009 zijn vastgesteld.

27. In het kader van het hoofdgeding zal de door het Hof te geven uitlegging bepalen of verordening nr. 1013/2006 van toepassing is, en daarmee ook of de in artikel 3, lid 1, onder b), van die verordening vastgestelde kennisgevingsprocedure van toepassing is op afvalstoffen zoals die in het hoofdgeding.

28. In het licht van het bovenstaande zal ik onderzoeken of de overbrenging van afvalstoffen zoals die in het hoofdgeding, namelijk dierlijke bijproducten van categorie 3, van Nederland naar Duitsland al dan niet onderworpen is aan deze kennisgevingsprocedure.

29. Om die vraag te beantwoorden, dient uiteindelijk te worden bepaald of deze overbrenging binnen de werkingssfeer valt van verordening nr. 1069/2009, die een exclusieve regeling voor dierlijke bijproducten en de overbrenging ervan zou zijn, dan wel binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006, waarin de voorwaarden zouden zijn vastgesteld waaronder de overbrenging van dierlijke bijproducten, met uitzondering van „de overbrenging [van afvalstoffen] die valt onder de erkenningseisen van verordening [nr. 1774/2002]”, geoorloofd is.

30. In dat verband wil ik er net als de Commissie meteen op wijzen dat verordening nr. 1013/2006 geen definitie bevat van deze uitdrukking, zodat de tekst van artikel 1, lid 3, onder d), van deze verordening geen sluitende oplossing biedt voor het probleem waarover het Hof zich moet uitspreken.¹³

31. Bovendien komt deze uitdrukking evenmin voor in de verordeningen nr. 1774/2002 en nr. 1069/2009.

32. Ten eerste dient te worden vastgesteld dat verordening nr. 1774/2002 geen enkele erkenning voorschreef voor het vervoer of de overbrenging van dierlijke bijproducten.¹⁴ In het bijzonder was uit hoofde van artikel 8 van verordening nr. 1774/2002 geen „erkenning” vereist voor de overbrenging van dierlijke bijproducten.¹⁵

¹³ De uitzondering in artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 was door de Uniewetgever niet opgenomen in verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB 1993, L 30, blz. 1), waardoor de vroegere regelgeving geen richtsnoeren biedt voor de uitlegging van deze bepaling.

¹⁴ Overeenkomstig de artikelen 10-15 van die verordening hadden de erkenningen betrekking op intermediaire bedrijven, opslagbedrijven, verbrandings- en meeverbrandingsinstallaties, verwerkingsbedrijven, oleochemische bedrijven en biogas- en composteerinstallaties.

¹⁵ Ongeacht de taalversie van deze bepaling, moest de lidstaat van bestemming op grond daarvan zijn toestemming geven voor het vervoer naar die lidstaat van dierlijke bijproducten van de categorieën 1 en 2, waarbij dierlijke bijproducten van categorie 3 waren uitgesloten.

33. Ten tweede zijn de in verordening nr. 1069/2009 vastgestelde voorschriften niet eenduidig.
34. Met name kan aan de hand van de verschillende taalversies van deze verordening de betekenis ervan niet definitief worden opgehelderd. Overigens geeft het feit dat de onderhavige prejudiciële verwijzing haar oorsprong vindt in de Duitse taalversie van verordening nr. 1069/2009 a fortiori aan dat deze verordening meerduidig is.
35. Zo blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken dat het standpunt van de Landwirtschaftskammer Niedersachsen, die van mening is dat de aan de orde zijnde overbrenging van afvalstoffen binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 valt en onderworpen is aan kennisgeving, berust op de veronderstelling dat aangezien in artikel 48, lid 2, van verordening nr. 1069/2009 sprake is van „erkenningaanvragen” voor de verzending van bepaalde dierlijke bijproducten van categorie 1 of 2, onder uitsluiting van dierlijke bijproducten van categorie 3, die laatste niet onder de in artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 vastgestelde uitzondering zouden vallen.
36. In de Duitse taalversie van artikel 48, lid 2, van verordening nr. 1069/2009 is echter sprake van „Formate für Anträge auf Zulassung”, letterlijk „formaten voor erkenningaanvragen”, terwijl in bijvoorbeeld de Spaanse, Deense, Engelse en Franse taalversie respectievelijk de termen „formatos para las solicitudes”, „formater for ansøgninger”, „formats for applications” en „modèles pour les demandes” (Nederlandse taalversie: „standaardformaten voor [...] aanvragen”) worden gebruikt, die betrekking hebben op formaten voor „aanvragen” en niet op aanvragen tot „erkenning”.
37. Afgezien van het feit dat de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering volgens vaste rechtspraak van het Hof niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling kan dienen of in zoverre voorrang kan hebben boven de andere taalversies¹⁶, overtuigt het standpunt van de Landwirtschaftskammer Niedersachsen, dat de aan de orde zijnde overbrenging van afvalstoffen binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 zou vallen, mij niet.
38. Mijns inziens botst een dergelijke uitlegging met meerdere belangrijke argumenten, gebaseerd op de totstandkomingsgeschiedenis, de geest, de opzet en het doel van de verordeningen nr. 1013/2006 en nr. 1069/2009.
39. Ten eerste lijkt het mij algemeen beschouwd logisch om aan te nemen dat de Uniewetgever met de vaststelling van sectorale regelgeving uiting geeft aan zijn wil om specifieke categorieën van producten of afvalstoffen aan een specifieke regeling te onderwerpen.
40. In dat verband is verordening nr. 1069/2009 sectorale wetgeving die, net zoals verordening nr. 1774/2002, voorschriften bevat voor de overbrenging en het vervoer van dierlijke bijproducten en waarin, juist door de aard ervan, rekening is gehouden met de specifieke kenmerken van die producten, zoals specifieke risico's waarmee zij gepaard gaan.¹⁷ Dergelijke wetgeving is normaal gezien dan ook bedoeld als omvattende, exclusieve regeling voor deze bijproducten.¹⁸

¹⁶ Zie arrest van 29 april 2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punt 35). Het Hof verduidelijkt in dat verband tevens dat „Unierechtelijke bepalingen immers uniform [moeten] worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Europese Unie. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en het doel van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.”

¹⁷ Wat dit punt betreft, wil ik erop wijzen dat de wetgeving inzake dierlijke bijproducten is vastgesteld na talrijke crises in de veehouderij, zoals bovine spongiforme encefalopathie, mond-en-klauwzeer en varkenspest, en derhalve tegemoet moet komen aan specifieke problemen in verband met deze producten (zie de Sadeleer, N., op. cit., blz. 271 en 272).

¹⁸ De bijzonder brede werkingssfeer van verordeningen nr. 1774/2002 en nr. 1069/2009 bevestigt deze analyse. Zo zijn deze teksten volgens artikel 3, lid 1, van die eerste verordening en artikel 4, lid 2, van de tweede van toepassing op het verzamelen, het vervoer, de hantering, de transformatie, het in de handel brengen, de verdeling en de verwijdering van dierlijke bijproducten.

41. Het Hof heeft tevens duidelijk vastgesteld dat, wat de verhouding tussen de voorgaande wetgevingen inzake afvalstoffen betreft, „richtlijn [94/62/EG¹⁹] moet worden opgevat als een specifieke regeling (lex specialis) ten opzichte van richtlijn [75/442/EEG²⁰], zodat de bepalingen ervan in de situaties die deze richtlijn specifiek beoogt te regelen, voorrang krijgen boven die van richtlijn 75/442”.²¹

42. Daaruit vloeit voort dat volgens het Hof sectorale wetgeving in de plaats komt van algemene wetgeving inzake afvalstoffen.

43. Dat standpunt wordt mijns inziens bevestigd door de uitzonderingen die de Uniewetgever heeft opgenomen in richtlijn 2008/98, de kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen, en door de verhouding tussen die uitzonderingen en de specifieke sectorale wetgeving.

44. Zo zijn dierlijke bijproducten, met inbegrip van verwerkte producten die onder verordening nr. 1774/2002 vallen, volgens artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/98 uitgesloten van de werkingssfeer van die richtlijn. Die uitzondering geeft blijk van de wil van de Uniewetgever om een bepaalde categorie afvalstoffen, namelijk dierlijke bijproducten, buiten de werkingssfeer van de algemene regelgeving ter zake te laten vallen.²²

45. Ten tweede komt de uitlegging dat dierlijke bijproducten en overbrengingen daarvan in beginsel exclusief geregeld zijn in de sectorale voorschriften, in dit geval verordening nr. 1069/2009, naar voren in de standpunten die de instellingen hebben ingenomen tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor verordening nr. 1013/2006.

46. Ik merk in dat verband op dat in artikel 1, lid 6, eerste alinea, van het voorstel van de Commissie dat tot de vaststelling van deze verordening heeft geleid²³, was bepaald dat overbrengingen van afvalstoffen in de zin van verordening nr. 1774/2002 „waarop uit hoofde van die verordening of andere daarmee samenhangende wetgeving van de Gemeenschap inzake de gezondheid van dieren en de volksgezondheid soortgelijke of strengere procedurele bepalingen van toepassing zijn”, zouden worden uitgesloten van de werkingssfeer van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

47. De door de Raad op dit voorstel aangebrachte wijzigingen die tot de tekst van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 hebben geleid²⁴, zijn door de Commissie echter opgevat als een volledige uitzondering van dierlijke bijproducten van de werkingssfeer van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen.²⁵ Dat blijkt heel duidelijk uit de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen, waarin zij aangeeft dat „de Raad een aantal aanvullende wijzigingen [heeft] aangebracht aan het voorstel. De belangrijkste is dat dierlijke bijproducten krachtens artikel 1, lid 3, onder d), volledig uitgesloten worden van de werkingssfeer van de verordening”.²⁶

19 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB 1994, L 365, blz. 10).

20 Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afval (PB 1975, L 194, blz. 39).

21 Zie arrest van 19 juni 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, punt 57).

22 Zie de Sadeleer, N., op. cit., blz. 152 en 154.

23 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen [COM(2003) 379 definitief].

24 Hoewel het Parlement voorstelde om dit artikel te schrappen en de Commissie dat voorstel van het Parlement had verworpen, blijkt uit gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 28/2005 van 24 juni 2005, vastgesteld door de Raad, met het oog op de aanneming van een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB 2005, C 206 E, blz. 1), dat artikel 1, lid 6, eerste alinea, van het voorstel is geschrapt en vervangen door artikel 1, lid 3, onder e), waarvan de huidige tekst overeenkomt met die van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006.

25 COM(2005) 303 definitief (blz. 10 en 11).

26 Punt 3.2.5 van deze mededeling.

48. Zoals de Nederlandse regering terecht heeft opgemerkt, toont de totstandkomingsgeschiedenis van verordening nr. 1013/2006 dus aan dat de Raad dierlijke bijproducten volledig buiten de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 wilde laten vallen, los van de vraag of de in verordening nr. 1774/2002 opgenomen overbrengingsprocedures gelijkwaardig zijn.

49. Ten derde wordt de door de Landwirtschaftskammer Niedersachsen voorgestelde uitlegging ondermijnd door de ontwikkeling van de wetgeving inzake dierlijke bijproducten en de steeds sterkere samenhang tussen die wetgeving en verordening nr. 1013/2006.

50. In artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 is immers niet gespecificeerd naar welke erkenning uit verordening nr. 1774/2002 wordt verwezen, terwijl het vervoer van dierlijke bijproducten in verordening nr. 1774/2002 aan geen enkele erkenning is onderworpen, zoals uit punt 32 van deze conclusie blijkt.

51. Daaruit volgt dat er sinds de vaststelling van verordening nr. 1013/2006 twijfels bestonden over de samenhang tussen de wetgeving betreffende dierlijke bijproducten en deze verordening.

52. Toch gaat de ontwikkeling van de wetgeving inzake dierlijke bijproducten gepaard met een steeds sterkere samenhang tussen beide regelingen.

53. Hoewel de Uniewetgever in de procedure die tot de vaststelling van verordening nr. 1069/2009 heeft geleid, noodzakelijkerwijs de bepalingen van verordening nr. 1013/2006 in het achterhoofd had, tonen in het bijzonder zowel de bepalingen van verordening nr. 1069/2009 als de overwegingen van die verordening aan dat die wetgever een zekere samenhang tussen die verordening en verordening nr. 1013/2006 wilde waarborgen of alleen al tot stand wilde brengen.

54. In de overwegingen 5 en 6 van verordening nr. 1069/2009 is vermeld dat in de voorschriften inzake dierlijke bijproducten rekening moet worden gehouden met de milieurisico's die deze producten met zich brengen en dat zij moeten worden vastgesteld in een coherent en allesomvattend kader, in het bijzonder voor het vervoer van dergelijke producten. De Uniewetgever heeft in de overwegingen 57 en 58 van deze verordening voorts onmiskenbaar te verstaan gegeven dat „met het oog op de samenhang van de communautaire wetgeving het verband tussen de voorschriften van deze verordening en de communautaire afvalstoffenwetgeving [moet] worden verduidelijkt” en, meer in het bijzonder, dat dierlijke bijproducten die zijn gemengd of verontreinigd met gevaarlijke afvalstoffen slechts overeenkomstig verordening nr. 1013/2006 mogen worden ingevoerd, uitgevoerd of tussen lidstaten worden verzonden.

55. Deze aanwijzingen, die zijn geformaliseerd in artikel 48 van verordening nr. 1069/2009, geven aan dat de Uniewetgever duidelijk voornemens was dierlijke bijproducten in beginsel uitsluitend aan die verordening te onderwerpen.

56. Uit de uitlegging a contrario van artikel 48, lid 6, van verordening nr. 1069/2009, dat geen equivalent had in verordening nr. 1774/2002, vloeit voort dat de overbrenging van dierlijke bijproducten van categorie 3 uitsluitend geregeld is bij die verordening. Aangezien deze bepaling voorschrijft dat dierlijke bijproducten die zijn gemengd of verontreinigd met gevaarlijke afvalstoffen alleen overeenkomstig de voorschriften van verordening nr. 1013/2006 naar andere lidstaten worden verzonden, dient daaruit, zoals ReFood aangaf, immers te worden afgeleid dat de overige overbrengingen van dierlijke bijproducten niet onder die verordening vallen.

57. Daaruit volgt, zoals de Commissie tijdens de terechtzitting heeft erkend, dat de werkingssfeer van de teksten duidelijk is bepaald en dat de overbrenging van dierlijke bijproducten, behoudens uitdrukkelijke uitzondering, uitsluitend onder verordening nr. 1069/2009 valt.

58. Ten vierde wordt deze benadering mijns inziens bevestigd door de uitlegging van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006, gelezen in samenhang met overweging 11 van deze tekst.²⁷

59. Volgens die overweging is het noodzakelijk doublures te voorkomen met verordening nr. 1774/2002, en had voorts de Uniewetgever met deze verordening een alomvattende wetgeving op het gebied van dierlijke bijproducten voor ogen.²⁸

60. Artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006, gelezen tegen de achtergrond van de in overweging 11 van die verordening tot uitdrukking gebrachte noodzaak doublures tussen deze tekst en de wetgeving inzake dierlijke bijproducten te vermijden, brengt mij tot de gedachte dat de Uniewetgever overbrengingen van dierlijke bijproducten volledig wilde uitsluiten van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006, met name omdat verordening nr. 1774/2002 een volledige en op zichzelf staande regeling ter zake vormde.²⁹

61. De door de Oostenrijkse regering voorgestelde uitlegging dat aangezien dierlijke bijproducten van categorie 3 niet zijn opgenomen in artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1069/2009, zij binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 zouden vallen, gaat voorbij aan overweging 11 van verordening nr. 1013/2006.

62. Die uitlegging zou doublures tussen verordening nr. 1013/2006 en verordening nr. 1069/2009 immers geenszins voorkomen, maar zou er integendeel toe leiden dat bepaalde dierlijke bijproducten onderworpen zijn aan de bepalingen van beide verordeningen.

63. In dat verband lijkt mij het feit dat met de verordeningen nr. 1013/2006 en nr. 1069/2009 verschillende doelen worden nagestreefd, namelijk milieubescherming³⁰ en bescherming van de volksgezondheid en de diergezondheid³¹, niet van doorslaggevend belang.

64. Het klopt ongetwijfeld dat het Hof heeft geoordeeld dat een overbrenging van diermeel, die in beginsel was uitgesloten van de werkingssfeer van verordening nr. 259/93, volgens de voorschriften van verordening nr. 1774/2002 moest plaatsvinden vanwege de milieurisico's en de gezondheidsrisico's van een dergelijke overbrenging.³²

27 Volgens vaste rechtspraak „[heeft] de preambule van een Uniehandeling volgens de rechtspraak van het Hof geen bindende kracht en kan [zij niet] worden aangevoerd om van de bepalingen van die handeling af te wijken of om deze bepalingen uit te leggen in een zin die kennelijk in strijd is met de bewoordingen ervan” [arrest van 11 april 2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, punt 38)]. Het Hof heeft evenwel aangegeven dat „de considerans van een Uniehandeling de inhoud ervan [kan] preciseren” [arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punt 42); zie tevens de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Meta Fackler (C-444/03, EU:C:2005:64)].

28 Ik beklemtoon in dat verband dat de overwegingen 12 en 13 van richtlijn 2008/98, voor de verduidelijking van de criteria aan de hand waarvan de verbanden tussen die richtlijn en verordening nr. 1774/2002 moeten worden vastgesteld, in grote mate aansluiten bij overweging 11 van verordening nr. 1013/2006.

29 In die zin dat deze teksten volgens artikel 1, lid 1, onder a), van verordening nr. 1774/2002 en artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1069/2009, van toepassing zijn op het verzamelen, vervoeren, opslaan, hanteren, verwerken en gebruiken of verwijderen van dierlijke bijproducten.

30 Zie overweging 1 van verordening nr. 1013/2006 en punt 32 van het arrest van 9 juni 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425).

31 Zie overwegingen 1 en 66 en artikel 1 van verordening nr. 1069/2009. De regelgeving inzake dierlijke bijproducten bevindt zich echter „op de grens tussen de productwetgeving en het milieurecht” (de Sadeleer, N., op. cit., blz. 271).

32 Arrest van 1 maart 2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123).

65. Die redenering rechtvaardigt volgens mij geen andere uitlegging van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 dan de tot hiertoe beschreven uitlegging, aangezien de overbrenging van dierlijke bijproducten die schade kunnen berokkenen aan het milieu³³ bij verordening nr. 1069/2009 wordt onderworpen aan de striktere bepalingen van verordening nr. 1013/2006³⁴.

66. Ten vijfde leidt de door de Landwirtschaftskammer Niedersachsen voorgestelde uitlegging, zoals de Nederlandse regering en de Commissie terecht hebben opgemerkt, tot een paradoxaal resultaat.

67. Indien wordt aangenomen dat dierlijke bijproducten van categorie 3 onder verordening nr. 1013/2006 vallen, zouden immers striktere regels worden toegepast op minder gevaarlijke producten, aangezien dierlijke bijproducten van categorie 3 volgens verordening nr. 1069/2009³⁵ per definitie minder schadelijk zijn voor de volksgezondheid en de diergezondheid dan producten van de categorieën 1 en 2.³⁶

68. De uitlegging van de Commissie, die met name gebaseerd is op de artikelen 23 en 24 van verordening nr. 1069/2009, kan volgens mij evenmin gevolgd worden aangezien zij, zoals ReFood tijdens de terechtzitting heeft onderstreept, noch uit de tekst, noch uit de systematiek van de in deze zaak aan de orde zijnde verordeningen kan worden afgeleid.

69. De Commissie betoogt in wezen dat artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat deze verordening niet van toepassing is op overbrengingen van dierlijke bijproducten die worden verricht door exploitanten, bedrijven of inrichtingen die overeenkomstig artikel 23 of artikel 24 van verordening nr. 1069/2009 zijn erkend of geregistreerd, of die bestemd zijn voor exploitanten, bedrijven of inrichtingen die overeenkomstig die bepalingen zijn erkend of geregistreerd, indien de voorschriften van verordening nr. 1069/2009 worden nageleefd.

70. Zij is gelet op overweging 11 van verordening nr. 1013/2006 en de overwegingen 5 en 6 van verordening nr. 1069/2009 van mening dat de eerste verordening niet van toepassing is op de overbrenging van dierlijke bijproducten wanneer reeds terdege rekening is gehouden met de noodzaak het milieu te beschermen voor zover de voorschriften van verordening nr. 1069/2009 zijn nageleefd. Aangezien verordening nr. 1069/2009 regels bevat die van toepassing zijn op exploitanten, inrichtingen en bedrijven die onder de artikelen 23 en 24 van die verordening vallen, is het niet nodig om verordening nr. 1013/2006 toe te passen op overbrengingen tussen exploitanten, inrichtingen en bedrijven die overeenkomstig de genoemde artikelen zijn erkend of geregistreerd, voor zover aan de overige eisen van verordening nr. 1069/2009 wordt voldaan.

71. Om te beginnen miskent deze uitlegging de wil van de Uniewetgever, die in de wetgevingsprocedure duidelijk heeft aangegeven dierlijke bijproducten te willen uitsluiten van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006.

33 Zie bijvoorbeeld artikel 41, lid 2, onder b), artikel 43, lid 5, onder b), en artikel 48, lid 6, van verordening nr. 1069/2009.

34 Klaarblijkelijk zijn de verplichtingen op het gebied van de overbrenging van afvalstoffen uit hoofde van verordening nr. 1013/2006 strikter dan die van verordening nr. 1069/2009. Voor de verzending van dierlijke bijproducten van de categorieën 1 en 2 naar andere lidstaten is in artikel 48 van verordening nr. 1069/2009 bijvoorbeeld bepaald dat de bevoegde autoriteit van de lidstaat van oorsprong en de bevoegde autoriteit van de lidstaat van bestemming in kennis worden gesteld van de overbrenging, waarbij die laatste de ontvangst van de zending kan weigeren, de zending onvoorwaardelijk kan aanvaarden of aan de ontvangst van de zending voorwaarden kan verbinden. Verordening nr. 1013/2006 voorziet op zijn minst in algemene voorwaarden en bepaalt dat de afvalstoffen voor overbrengingen binnen de Unie vergezeld moeten gaan van de in die verordening vermelde documenten. Voor de overbrenging van bepaalde voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen en van voor verwijdering bestemde afvalstoffen moet evenwel de in de artikelen 4 tot en met 17 van verordening nr. 1013/2006 beschreven procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming worden gevolgd. Naast het ondertekenen van een contract en het storten van een borgsom of sluiten van een gelijkwaardige verzekering, schrijft die verordening voor dat de bevoegde autoriteiten van bestemming, van verzending en van doorvoer hun toestemming, al dan niet verbonden aan voorwaarden, verlenen voor de overbrenging van de afvalstoffen en de redenen voor een eventuele weigering meedelen.

35 Zoals bijvoorbeeld blijkt uit de overwegingen 8 en 29 van die verordening. Zie ook de artikelen 7 tot en met 10 van verordening nr. 1069/2009. Zie met betrekking tot de verschillende categorieën dierlijke bijproducten en de verplichtingen voor die categorieën de Sadeleer, N., op. cit., blz. 272.

36 In dat verband zij er tevens op gewezen dat de Uniewetgever in verordening nr. 1069/2009 en in hoofdstuk V van verordening nr. 142/2011 voorschriften heeft vastgesteld voor de verzameling, het vervoer, de identificatie en de traceerbaarheid van dierlijke bijproducten.

72. Voorts heb ik de indruk dat de Commissie met haar betoog voor deze uitlegging het standpunt wil opleggen dat zij tijdens de procedure voor de vaststelling van verordening nr. 1013/2006³⁷ heeft verdedigd, terwijl dat voorstel niet is gevolgd door het Parlement en de Raad.

73. Ten slotte is een dergelijke uitlegging naar mijn mening een bron van rechtsonzekerheid.

74. Ten eerste veronderstelt zij dat de marktdeelnemers voor elke overbrenging van dierlijke bijproducten nagaan of de bepalingen van verordening nr. 1069/2009 het milieu voldoende beschermen en zou dus niet op voorhand kunnen worden bepaald welke verordening van toepassing is op een bepaalde overbrenging.

75. Ten tweede heeft de Commissie ter terechtzitting uiteengezet dat indien de voorschriften van de artikelen 23 en 24 van verordening nr. 1069/2009 niet worden nageleefd, verordening nr. 1013/2006 moet worden toegepast, maar dan is niet uitgesloten dat paradoxaal genoeg zou kunnen worden geëist dat aan de striktere voorschriften van verordening nr. 1013/2006 wordt voldaan in geval van niet-naleving van de artikelen 23 en 24 van verordening nr. 1069/2009, die a priori minder belastend zijn.

IV. Conclusie

76. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Oldenburg te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, lid 3, onder d), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen moet aldus worden uitgelegd dat de overbrenging van dierlijke bijproducten die onder verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002 vallen, is uitgesloten van de werkingssfeer van verordening (EG) nr. 1013/2006, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald in verordening nr. 1069/2009.”

³⁷ Dit standpunt blijkt uit het in punt 46 van deze conclusie genoemde voorstel van de Commissie.