



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 24 stycznia 2019 r.¹

Sprawa C-634/17

ReFood GmbH & Co. KG
przeciwko
Landwirtschaftskammer Niedersachsen

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Oldenburg (sąd administracyjny w Oldenburgu, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Przemieszczanie odpadów wewnątrz Unii – Zakres stosowania rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 – Artykuł 1 ust. 3 lit. d) – Zakres stosowania rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 – Przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego

1. W kontekście legalności przemieszczania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z Niderlandów do Niemiec pytania prejudycjalne Verwaltungsgericht Oldenburg (sądu administracyjnego w Oldenburgu, Niemcy) stwarzają Trybunałowi możliwość dokonania po raz pierwszy wykładni art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów², zgodnie z którym rozporządzenie to nie ma zastosowania do „przemieszczeń, które podlegają wymogom w zakresie zezwoleń wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1774/2002³”, a w efekcie określenia zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006⁴.

2. Chociaż niniejsze odesłanie prejudycjalne porusza delikatne kwestie dotyczące związku między aktami prawa wtórnego, to zachęca ono również Trybunał, pomimo pewnej technicznej złożoności, do przedstawienia ważnych wyjaśnień w odniesieniu do przemieszczania odpadów, a w szczególności przemieszczania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

3. Odpowiedź Trybunału będzie miała zatem bardzo konkretne konsekwencje w odniesieniu do formalności, których należy dopełnić w przypadku przemieszczania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 w obrębie Unii Europejskiej. Zagadnienie to ma zasadnicze znaczenie dla kwestii środowiskowych i zdrowia publicznego związanych z polityką gospodarowania odpadami i produktami ubocznymi, w szczególności pochodzenia zwierzęcego⁵.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2006, L 190 s. 1.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. 2002, L 273, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 37, s. 92).

4 Nie jest to pierwszy raz, gdy pojawia się kwestia powiązania między przepisami dotyczącymi przemieszczania odpadów, a tymi dotyczącymi produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego. Jednakże w wyroku z dnia 1 marca 2007 r., KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123) Trybunał nie zajął bezpośrednio stanowiska w kwestii związku między rozporządzeniem nr 1013/2006 a rozporządzeniem nr 1774/2002, gdyż to pierwsze nie miało zastosowania *ratione temporis* do sporu w postępowaniu głównym.

5 Jak jasno stwierdził prawodawca Unii w motywie 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3), „[g]łównym celem każdej polityki w dziedzinie odpadów powinno być zmniejszenie negatywnych skutków wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi dla zdrowia ludzkiego i środowiska”.

4. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których moim zdaniem art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 powinien być interpretowany w ten sposób, że przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 podlega, o ile przepisy nie stanowią inaczej, zakresowi stosowania rozporządzenia (WE) nr 1069/2009⁶ i nie wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 1013/2006.

I. Ramy prawne

A. Rozporządzenie nr 1013/2006

5. Motywy 11 i 12 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowią:

„(11) Konieczne jest uniknięcie powielania rozporządzenia [nr 1774/2002], które już zawiera przepisy dotyczące wszystkich aspektów dotyczących przesyłki, wyboru trasy i przesyłania (gromadzenia, transportu, przeładunku, przetwarzania, wykorzystywania, odzyskiwania i unieszkodliwiania, prowadzenia dokumentacji, dokumentów towarzyszących oraz możliwości śledzenia) produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w obrębie Wspólnoty, do Wspólnoty oraz poza jej obszar.

(12) Do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia Komisja powinna złożyć sprawozdanie na temat związku pomiędzy istniejącymi przepisami sektorowymi dotyczącymi zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego oraz przepisami niniejszego rozporządzenia oraz przedłożyć do tego dnia wszelkie propozycje konieczne do dostosowania tych przepisów do niniejszego rozporządzenia w celu osiągnięcia równoważnego poziomu kontroli”.

6. Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 3 tego rozporządzenia:

„Z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia wyłącza się:

[...]

d) przemieszczenia, które podlegają wymogom w zakresie zezwoleń wynikającym z rozporządzenia [nr 1774/2002];

[...]”.

7. Zgodnie z art. 3 ust. 1 wskazanego rozporządzenia przemieszczanie odpadów, które mają być poddane procesom unieszkodliwiania, jak również odpadów, które mają być poddane procesom odzysku, zwłaszcza jeśli znajdują się w bursztynowym wykazie odpadów⁷, podlegają procedurze zgłoszenia i pisemnego zezwolenia, o których mowa w rozporządzeniu nr 1013/2006. Zgodnie z art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia ogólne obowiązki w zakresie informowania wskazane w art. 18 wspomnianego rozporządzenia mają zastosowanie, w przypadku gdy przemieszczanie dotyczy ilości większej niż 20 kg mieszanki niektórych odpadów lub odpadów zanieczyszczonych.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (Dz.U. 2009, L 300, s. 1). Na wszelki wypadek pragnę podkreślić, że ponieważ rozporządzenie nr 1774/2002 zostało uchylone rozporządzeniem nr 1069/2009, prawodawca Unii określił w art. 54 tego ostatniego, że odesłania do rozporządzenia nr 1774/2002 w prawodawstwie należy rozumieć jako odesłania do rozporządzenia nr 1069/2009.

⁷ Wynika to z przepisów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz z Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, podpisanej w dniu 22 marca 1989 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 93/98/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. [Dz.U. 1993, L 39, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 18, s. 301, zwanej dalej „konwencją bazylejską”]. Klasyfikacja odpadów w dwóch wykazach, zielonym i bursztynowym, zależy od potencjału niebezpieczeństwa odpadów i procedur w zakresie przemieszczania odpadów. W sprawie klasyfikowania i jego konsekwencji zob. N. de Sadeleer, *Droit des déchets de l'UE. De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruxelles, Bruylant, 2016, s. 360, 364, 378–382.

B. Dyrektywa 2008/98

8. Zgodnie z motywami 12 i 13 dyrektywy 2008/98:

„(12) Rozporządzenie [nr 1774/2002] przewiduje między innymi stosowne kontrole w zakresie zbierania, transportu, przetwarzania, wykorzystywania oraz unieszkodliwiania wszelkich produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w tym odpadów pochodzenia zwierzęcego, zapobiegając tym samym stwarzaniu przez nie zagrożenia dla zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego. Dlatego też konieczne jest wyjaśnienie związku z tym rozporządzeniem i uniknięcie powielenia przepisów poprzez wyłączenie z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w przypadku gdy mają one być przeznaczone do zastosowań, które nie uznaje się za działania na odpadach.

(13) W świetle doświadczeń zebranych w trakcie stosowania rozporządzenia [nr 1774/2002] właściwe jest ściśle określenie zakresu stosowania prawodawstwa dotyczącego odpadów oraz przepisów dotyczących odpadów niebezpiecznych w odniesieniu do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego uregulowanych rozporządzeniem [nr 1774/2002]. W przypadkach, gdy produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego stanowią potencjalne zagrożenie sanitarne, właściwym instrumentem prawnym stosowanym w celu zwalczania tych zagrożeń jest rozporządzenie [nr 1774/2002] i należy unikać sytuacji, w których przepisy dotyczące odpadów nakładają się na przepisy tego rozporządzenia”.

9. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej dyrektywy:

„Wyłącza się spod stosowania niniejszej dyrektywy, w zakresie, w jakim zostały objęte innymi przepisami wspólnotowymi:

[...]

b) produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, w tym produkty przetworzone objęte rozporządzeniem [nr 1774/2002], z wyjątkiem tych, które są przewidziane do przekształcenia termicznego, składowania na składowisku lub do wykorzystania w zakładzie produkującym biogaz lub w kompostowni;

[...]”.

C. Rozporządzenie nr 1069/2009

10. Motywy 5, 6, 57 i 58 rozporządzenia nr 1069/2009 stanowią:

„(5) Wspólnotowe przepisy sanitarne dotyczące gromadzenia, przewozu, manipulowania, obróbki, przekształcania, przetwarzania, składowania, wprowadzania do obrotu, rozprowadzania, stosowania lub usuwania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego powinny być ujęte w spójne i kompletne ramy.

(6) Zasady ogólne powinny być proporcjonalne do zagrożenia stwarzanego przez produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego dla zdrowia ludzi i zwierząt przy czynnościach dokonywanych przez podmioty na różnych etapach łańcucha – od ich gromadzenia do ich wykorzystania lub usuwania. W zasadach powinno się również uwzględnić zagrożenie dla środowiska związane z powyższymi operacjami. Ramy wspólnotowe powinny obejmować przepisy sanitarne dotyczące, w stosownych przypadkach, wprowadzania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego do obrotu, w tym handlu wewnątrzspółnotowego tymi produktami oraz przywozu tych produktów.

[...]

(57) W celu zapewnienia spójności prawodawstwa wspólnotowego niezbędne jest wyjaśnienie związku między przepisami niniejszego rozporządzenia a prawodawstwem wspólnotowym w zakresie odpadów. W szczególności należy zapewnić spójność z zakazami wywozu odpadów określonymi w rozporządzeniu [nr 1013/2006]. W celu zapobieżenia potencjalnie szkodliwym skutkom dla środowiska należy zakazać wywozu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych przeznaczonych do usunięcia przez spalanie lub składowanie. Należy również zapobiec wywozowi produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów ubocznych w celu użycia ich w przedsiębiorstwie biogazu lub kompostowni w krajach trzecich, które nie są członkami [OECD], aby zapobiec potencjalnie szkodliwym skutkom dla środowiska oraz zagrożeniu dla zdrowia ludzi i zwierząt. Stosując przepisy wprowadzające odstępstwo od zakazu wywozu, Komisja w swoich decyzjach zobowiązana jest w pełni przestrzegać [konwencji bazylejskiej] oraz zmian tej konwencji zawartych w decyzji III/1 Konferencji Stron, zatwierdzonych w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 97/640/WE [8] oraz wdrożonych rozporządzeniem [nr 1013/2006].

(58) Należy ponadto zapewnić, aby produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego zmieszane z odpadami niebezpiecznymi lub zanieczyszczone odpadami niebezpiecznymi, wymienionymi w decyzji Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępującej decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych[9] były przywożone, wywożone lub wysyłane między państwami członkowskimi wyłącznie zgodnie z rozporządzeniem [nr 1013/2006]. Należy również określić zasady dotyczące wysyłki takiego materiału w obrębie państwa członkowskiego”.

11. Artykuł 2 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia przewiduje:

„Przepisów niniejszego rozporządzenia nie stosuje się w odniesieniu do następujących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego:

[...]

g) odpadów gastronomicznych, chyba że:

[...]

(iii) są przeznaczone do przetworzenia za pomocą sterylizacji ciśnieniowej lub do przetworzenia metodami, o których mowa w art. 15 ust. 1 akapit pierwszy [lit.] b), lub też do przekształcenia w biogaz lub do kompostowania;

[...]”.

12. Zgodnie z brzmieniem art. 8 wspomnianego rozporządzenia:

„Materiał kategorii 1 obejmuje następujące produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego:

[...]

8 Decyzja Rady z dnia 22 września 1997 r. w sprawie zatwierdzenia, w imieniu Wspólnoty, poprawki do Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (konwencji bazylejskiej), ustanowionej w decyzji III/1 Konferencji Stron (Dz.U. 1997, L 272, s. 45 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 26, s. 308).

9 Dz.U. 2000, L 226, s. 3 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 5, s. 151.

f) odpady gastronomiczne pochodzące ze środków przewozu międzynarodowego;

[...]”.

13. Na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 1069/2009:

„Materiał kategorii 3 obejmuje następujące produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego:

[...]

p) odpady gastronomiczne, inne niż te, o których mowa w art. 8 lit. f)”.

14. Artykuł 48 ust. 1–6 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Jeśli podmiot ma zamiar wysłać materiał kategorii 1, kategorii 2 oraz mączkę mięsno-kostną lub tłuszcz zwierzęcy pochodzący z materiałów kategorii 1 i kategorii 2 do innego państwa członkowskiego, informuje o tym właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia oraz właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia.

Właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia podejmuje po złożeniu wniosku przez dany podmiot, w określonym terminie decyzję:

a) o odmowie przyjęcia wysyłki;

b) o bezwarunkowym przyjęciu wysyłki; lub

c) o przyjęciu wysyłki pod następującymi warunkami:

(i) jeśli produkty pochodne nie przeszły sterylizacji ciśnieniowej, muszą jej zostać poddane; lub

(ii) produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne muszą spełniać warunki dotyczące wysyłek, które są uzasadnione ochroną zdrowia ludzi i zwierząt, aby zapewnić zgodne z niniejszym rozporządzeniem traktowanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych.

2. Wzory składanych przez podmioty wniosków, o których mowa w ust. 1, mogą zostać przyjęte zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 52 ust. 3.

3. Właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia informuje właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia za pomocą systemu Traces, zgodnie z decyzją [Komisji] 2004/292/WE [z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie wprowadzenia systemu Traces i zmieniającą decyzję 92/486/EWG¹⁰], o każdej wysyłce do państw członkowskich przeznaczenia:

a) produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktów pochodnych, o których mowa w ust. 1;

b) przetworzonego białka zwierzęcego pochodzącego z materiału kategorii 3.

Właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia, poinformowany o wysyłce, informuje przez system Traces właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia o jej dostarczeniu.

¹⁰ Dz.U. 2004, L 94, s. 63 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 43, s. 367.

4. Materiały kategorii 1 i 2, mączka mięsno-kostna oraz tłuszcz zwierzęcy, o których mowa w ust. 1, są przewożone bezpośrednio do przedsiębiorstwa lub zakładu przeznaczenia, który musi być zarejestrowany lub zatwierdzony zgodnie z art. 23, 24 i 44 lub, w przypadku obornika, do gospodarstwa przeznaczenia.

5. Jeśli produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne wysyłane są do innych państw członkowskich przez terytorium kraju trzeciego, są one wysyłane przesyłką, która została zapieczętowana w państwie członkowskim pochodzenia oraz której towarzyszy świadectwo zdrowia.

Zapieczętowane wysyłki powracają na teren Wspólnoty jedynie przez graniczny punkt kontroli, zgodnie z art. 6 dyrektywy [Rady] 89/662/EWG [z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzspółnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego¹¹].

6. W drodze odstępstwa od ust. 1–5, przedmiotowe produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne, które zostały wymieszane z jakimkolwiek odpadem uznanym za niebezpieczny w decyzji [2000/532] lub zanieczyszczone nim, są wysyłane do innych państw członkowskich jedynie na warunkach spełniających wymogi rozporządzenia [nr 1013/2006].”

15. Artykuł 54 tego samego rozporządzenia stanowi:

„Rozporządzenie [nr 1774/2002] traci moc ze skutkiem od dnia 4 marca 2011 r.

Odesłania do rozporządzenia [nr 1774/2002] interpretuje się jako odesłania do niniejszego rozporządzenia i odczytuje zgodnie z tabelą korelacji zawartą w załączniku do niniejszego rozporządzenia”.

II. Okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

16. W dniu 7 kwietnia 2014 r. samochód ciężarowy prowadzony przez pracownika spółki ReFood GmbH & Co. KG, będącej skarżącą w postępowaniu głównym, załadowany produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 w rozumieniu rozporządzenia nr 1069/2009, zebranymi w Niderlandach, został poddany kontroli przez niemiecką policję podczas transportu tych produktów do zakładu spółki ReFood znajdującego się w Niemczech, gdzie miały one zostać ponownie przetworzone w procesie odzysku w wytwórni biogazu znajdującej się również w Niemczech.

17. W następstwie tej kontroli Landwirtschaftskammer Niedersachsen (izba rolnicza Dolnej Saksonii, Niemcy), będąca pozwaną w postępowaniu głównym, nakazała spółce ReFood zwrot tych odpadów do Niderlandów ze względu na to, że w celu przemieszczenia przedmiotowych odpadów konieczne było przeprowadzenie procedury zgłoszenia zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1013/2006.

18. W dniu 16 lipca 2014 r. spółka ReFood wniosła skargę do sądu odsyłającego w celu podważenia zgodności z prawem nakazu wydanego przez izbę rolniczą Dolnej Saksonii.

19. Sąd ten podkreślił, że w przypadku nielegalnego przemieszczenia odpadów, które nie zostało zgłoszone, właściwy organ krajowy może, na mocy 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

¹¹ Dz.U. 1989, L 395, s. 13 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 9, s. 214.

grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (ustawy wykonawczej do rozporządzenia nr 1013/2006 i konwencji bazylejskiej)¹² z dnia 19 lipca 2007 r. wydać niezbędne nakazy sądowe w celu zapewnienia, że przedmiotowe odpady zostaną przyjęte przez osobę, która była zobowiązana do dokonania zgłoszenia zgodnie z art. 2 pkt 15 rozporządzenia nr 1013/2006.

20. Dodał jednak, że jeśli przedmiotowe przemieszczanie zostało wyłączone z zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia zgodnie z jego art. 1 ust. 3 lit. d), nie można było wydać takiego nakazu.

21. Podczas gdy zgodność z prawem nakazu wydanego wobec spółki ReFood zależy od tego, czy przemieszczanie przedmiotowych odpadów wchodzi w zakres stosowania przepisów rozporządzenia nr 1013/2006 i podlegało procedurze zgłoszenia na mocy tego rozporządzenia, sąd odsyłający podkreśla, że ani orzecznictwo Trybunału ani prace przygotowawcze do wskazanego rozporządzenia nie pozwalają mu na dokonanie wykładni art. 1 ust. 3 lit. d) tego rozporządzenia.

22. W takich okolicznościach Verwaltungsgericht Oldenburg (sąd administracyjny w Oldenburgu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy [art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006] należy [interpretować] jako wyłączenie z zakresu jego stosowania wszystkich przemieszczeń podlegających zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 1069/2009 zakresowi stosowania tego ostatniego rozporządzenia?

W wypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze:

2) Czy wskazany przepis należy interpretować w ten sposób, że wyłącza on z zakresu zastosowania tego rozporządzenia przemieszczenia, dla których istnieją zasady dotyczące gromadzenia, przewozu, identyfikacji i identyfikowalności, zgodnie z rozporządzeniem nr 1069/2009 w związku z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 142/2011 z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, oraz w sprawie wykonania dyrektywy Rady 97/78/WE w odniesieniu do niektórych próbek i przedmiotów zwolnionych z kontroli weterynaryjnych na granicach w myśl tej dyrektywy (Dz.U. 2011, L 54, s. 1)?

W wypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie:

3) Czy wskazany przepis należy interpretować w ten sposób, że wyłącza on z zakresu zastosowania tego rozporządzenia tylko takie przemieszczenia, które stanowią wymagającą zezwolenia wysyłkę, o której mowa w art. 48 ust. 1 rozporządzenia nr 1069/2009?”.

III. Analiza

23. Na wstępie wydaje mi się ważne, aby podkreślić dwie kwestie.

24. Z jednej strony nie ulega wątpliwości, że przedmiotowe produkty są odpadami żywnościowymi i gastronomicznymi, które, o ile nie pochodzą ze środków transportu międzynarodowego, muszą być zakwalifikowane jako produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 w rozumieniu art. 10 lit. p) rozporządzenia nr 1069/2009. Powszechnie przyjmuje się również, że zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. g) ppkt (iii) rozporządzenia nr 1069/2009 odpady gastronomiczne składające się z produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i przeznaczone do przetworzenia za pomocą sterylizacji lub do przekształcenia w biogaz lub do kompostowania wchodzi w zakres stosowania tego rozporządzenia.

¹² BGBl. I, s. 1462.

25. Z drugiej strony trzy przedstawione pytania prejudycjalne nie nadają się do sukcesywnego rozpatrzenia, lecz przeciwnie, wymagają wspólnej analizy.

26. Sąd odsyłający zmierza bowiem do ustalenia, czy określenie, że „przemieszczenia [odpadów], które podlegają wymogom w zakresie zezwoleń wynikającym z rozporządzenia [nr 1774/2002]”, którym prawodawca Unii posłużył się w art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006, należy interpretować w ten sposób, że z zakresu stosowania tego rozporządzenia są wyłączone wszystkie przemieszczenia określone rozporządzeniem nr 1069/2009, czy tylko niektóre z tych przemieszczeń spełniające określone warunki ustanowione przez to rozporządzenie.

27. W sporze rozpatrywanym w postępowaniu głównym wykładnia dokonana przez Trybunał pozwoli określić, czy zastosowanie ma rozporządzenie nr 1013/2006, a w konsekwencji – czy należy zastosować przewidzianą w art. 3 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia procedurę zgłoszenia w odniesieniu do odpadów takich jak odpady, o których mowa w postępowaniu głównym.

28. Wobec powyższego zbadam, czy przemieszczanie odpadów takich jak te, o których mowa w postępowaniu głównym, a mianowicie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 z Niderlandów do Niemiec, podlega tej procedurze zgłoszenia.

29. Co się tyczy odpowiedzi, jakiej należy udzielić na to pytanie, ostatecznie wymaga ona ustalenia, czy to przemieszczanie jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1069/2009, którego przepisy odnoszą się wyłącznie do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, jak również do przemieszczania takich produktów, czy jest ono objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, które ustanawia warunki legalności przemieszczania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z wyjątkiem „przemieszczeń”, które podlegają wymogom w zakresie zezwoleń wynikającym z rozporządzenia [nr 1774/2002]”.

30. W tym względzie pragnę przede wszystkim zaznaczyć, podobnie jak uczyniła to Komisja, że rozporządzenie nr 1013/2006 nie zawiera definicji tego wyrażenia, a brzmienie art. 1 ust. 3 lit. d) tego rozporządzenia nie stanowi wyraźnego rozwiązania problemu, który ma rozstrzygnąć Trybunał¹³.

31. Ponadto wyrażenie to nie widnieje także w rozporządzeniu nr 1774/2002 ani w rozporządzeniu nr 1069/2009.

32. Z jednej strony należy stwierdzić, że rozporządzenie nr 1774/2002 nie uzależniało transportu lub przemieszczenia produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego od jakiegokolwiek zezwolenia¹⁴. W szczególności art. 8 rozporządzenia nr 1774/2002 nie wymagał „zezwolenia” na transport produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego¹⁵.

33. Z drugiej strony wymogi ustanowione w rozporządzeniu nr 1069/2009 nie są jednoznaczne.

34. W szczególności różne wersje językowe tego rozporządzenia nie pozwalają na ostateczne wyjaśnienie jego znaczenia. Ponadto fakt, że źródłem niniejszego odesłania prejudycjalnego jest niemiecka wersja językowa rozporządzenia nr 1069/2009, jeszcze bardziej świadczy o niejednoznaczności treści tego rozporządzenia.

13 Wyjątek zawarty w art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 nie został przewidziany przez prawodawcę Unii w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar (Dz.U. 1993, L 30, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 176) w związku z czym wcześniejsze prawodawstwo nie może dostarczyć wskazówek dla wykładni tego przepisu.

14 Zgodnie z art. 10–15 tego rozporządzenia zezwolenie dotyczyło zakładów pośrednich, składów, spalarni i współspalarni, zakładów przetwórczych, zakładów tłuszczowych oraz wytwórni biogazu i kompostowni.

15 Niezależnie od wersji językowej tego przepisu wynika z niego, że transport do państwa członkowskiego przeznaczenia produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 1 i 2, z wyłączeniem produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, wymaga zezwolenia tego państwa członkowskiego.

35. Stanowisko izby rolniczej Dolnej Saksonii, według której przemieszczanie przedmiotowych odpadów jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1013/2006 i musi zostać zgłoszone, opiera się zatem, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, na założeniu, że skoro art. 48 ust. 2 rozporządzenia nr 1069/2009 odnosi się do „wniosków o zezwolenie” na wysyłkę niektórych produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 1 lub 2 z wyłączeniem produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3, to te ostatnie produkty nie podlegają wyłączeniu przewidzianemu w art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006.

36. Tymczasem niemiecka wersja językowa art. 48 ust. 2 rozporządzenia nr 1069/2009 odnosi się do „Formate für Anträge auf Zulassung”, a dosłownie „wzorów wniosków o zezwolenie”, podczas gdy przykładowo wersje w językach hiszpańskim, duńskim, angielskim i francuskim posługują się odpowiednio określeniami „formatos para las solicitudes”, „formater for ansøgninger”, „formats for applications” i „modèles pour les demandes” odnoszącymi się do wzorów „wniosków”, a nie do wniosków o „zezwolenie”.

37. Pomijając fakt, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych¹⁶, stanowisko izby rolniczej Dolnej Saksonii, że przemieszczanie odpadów, o których mowa w postępowaniu głównym, wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, nie przekonuje mnie.

38. Moim zdaniem taka wykładnia opiera się na kilku głównych argumentach, których źródłem są prace przygotowawcze, duch, systematyka i cel rozporządzeń nr 1013/2006 i nr 1069/2009.

39. Po pierwsze, ogólnie rzecz biorąc, logiczny wydaje mi się wniosek, że przyjmując prawodawstwo sektorowe, prawodawca Unii wyraża swoją chęć poddania określonych kategorii produktów lub odpadów konkretnemu systemowi.

40. W związku z tym rozporządzenie nr 1069/2009 wynika z prawodawstwa sektorowego, które, tak jak rozporządzenie nr 1774/2002, ustanawia zasady dotyczące przemieszczenia i transportu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i który uwzględnia, z uwagi na swoją naturę, ich specyfikację, w odniesieniu na przykład do szczególnego ryzyka, które powodują¹⁷. W konsekwencji tego rodzaju prawodawstwo, co do zasady, ma regulować kwestię tych produktów ubocznych w całości i wyłącznie¹⁸.

41. Podobnie w kwestii związku między wcześniejszymi aktami prawnymi dotyczącymi odpadów Trybunał stwierdził jasno, że „dyrektywę 94/62/[WE]¹⁹] należy uznać za prawo szczególne (lex specialis) w odniesieniu do dyrektywy 75/442/[EWG]²⁰], wobec czego jej przepisy mają pierwszeństwo przed przepisami tej ostatniej w sytuacjach, które ma ona konkretnie regulować”²¹.

16 Zobacz wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, pkt 35). W tym względzie Trybunał stwierdził również, że „[p]rzepisy prawa Unii należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach urzędowych [Unii]. W wypadku różnicy między poszczególnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii sporny przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi on część”.

17 W tym względzie pragnę zauważyć, że przepisy dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego przyjęto w następstwie licznych kryzysów związanych z inwentarzem zwierząt, takich jak gąbczasta encefalopatia bydła, pryszczycza lub pomór świń, a zatem mają one na celu reagowanie na szczególne problemy związane z tymi produktami (zob. N. de Sadeleer, op.cit., s. 271, 272).

18 Bardzo szeroki zakres stosowania rozporządzeń nr 1774/2002 i nr 1069/2009 potwierdza tę analizę. Tak więc zgodnie z art. 3 ust. 1 tego pierwszego i art. 4 ust. 2 tego drugiego rozporządzenia teksty te odnoszą się do gromadzenia, przewozu, składowania, manipulowania, przetwarzania i stosowania lub usuwania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

19 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. 1994, L 365, s. 10 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 13, s. 349).

20 Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 23).

21 Wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r., Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, pkt 57).

42. Wynika z tego, że w ocenie Trybunału prawodawstwo sektorowe ma na celu zastąpienie ogólnego prawodawstwa dotyczącego odpadów.

43. Stanowisko to jest moim zdaniem poparte wyłączeniami, których prawodawca Unii dokonał w dyrektywie 2008/98, dyrektywie ramowej w sprawie odpadów, oraz związkami między tą dyrektywą a konkretnymi przepisami sektorowymi.

44. A zatem zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/98 produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, w tym produkty przetworzone objęte rozporządzeniem nr 1774/2002, są wyłączone z zakresu stosowania tej dyrektywy. Takie wykluczenie świadczy o tym, że prawodawca Unii zamierzał wyłączyć pewną kategorię odpadów, a mianowicie produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, z zakresu stosowania ogólnych przepisów w tym zakresie²².

45. Po drugie, jak wynika ze stanowiska przyjętego przez instytucje podczas prac przygotowawczych nad rozporządzeniem nr 1013/2006, wykładnia, zgodnie z którą produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego i ich przemieszczanie, co do zasady, są regulowane wyłącznie przepisami sektorowymi, a w niniejszym wypadku rozporządzeniem nr 1069/2009.

46. W tym względzie pragnę podkreślić, że art. 1 ust. 6 akapit pierwszy wniosku Komisji, który doprowadził do przyjęcia tego rozporządzenia²³, przewidywał, że z zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów wyłącza się przemieszczanie odpadów, o którym mowa w rozporządzeniu nr 1774/2002, „w zakresie, w jakim podlegają one podobnym lub bardziej rygorystycznym przepisom proceduralnym zgodnie z niniejszym rozporządzeniem i innym powiązanim prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i zdrowia publicznego”.

47. Tymczasem wprowadzone do wniosku przez Radę zmiany, które doprowadziły do sformułowania art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006²⁴, zostały zrozumiane przez Komisję jako pełne wyłączenie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów²⁵. Wynika to w sposób bardzo czytelny z komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego zgodnie z art. 251 ust. 2 akapit drugi traktatu WE dotyczącego wspólnego stanowiska przyjętego przez Radę w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów, w którym instytucja ta stwierdziła, że „Rada wprowadziła do wniosku szereg dodatkowych zmian. Najważniejsze jest to, że art. 1 ust. 3 lit. d) całkowicie wyklucza produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego z zakresu stosowania rozporządzenia”²⁶.

48. Tym samym, jak słusznie podkreślił rząd niderlandzki, prace przygotowawcze nad rozporządzeniem nr 1013/2006 pokazują, że Rada dążyła do tego, żeby produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego zostały całkowicie wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, niezależnie od kwestii równoważności procedur przemieszczania przewidzianych w rozporządzeniu nr 1774/2002.

49. Po trzecie, wykładnia proponowana przez izbę rolniczą Dolnej Saksonii jest podważana przez rozwój prawodawstwa dotyczącego produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i rosnącą spójność między tym prawodawstwem a rozporządzeniem nr 1013/2006.

22 Zobacz N. de Sadeleer, op.cit., s. 152, 154.

23 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów [COM(2003) 379 wersja ostateczna].

24 Chociaż Parlament zaproponował wykreślenie tego artykułu, a Komisja odrzuciła ten wniosek, to ze wspólnego stanowiska (WE) nr 28/2005 przyjętego przez Radę w dniu 24 czerwca 2005 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania odpadów (Dz.U. 2005, C 206 E, s. 1) wynika, że art. 1 ust. 6 akapit pierwszy wniosku Komisji został skreślony i zastąpiony przez art. 1 ust. 3 lit. e), którego brzmienie odpowiada brzmieniu art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006.

25 COM(2005) 303 wersja ostateczna (s. 10, 11).

26 Punkt 3.2.5 tego komunikatu.

50. Artykuł 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 nie precyzuje bowiem, do którego z zezwoleń przewidzianych przez rozporządzenie nr 1774/2002 się odnosi, podczas gdy, jak wynika z pkt 32 niniejszej opinii, to ostatnie rozporządzenie nie uzależnia transportu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego od jakiegokolwiek zezwolenia.

51. Wynika z tego, że po przyjęciu rozporządzenia nr 1013/2006 spójność między prawodawstwem dotyczącym produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego a tym rozporządzeniem budziła wątpliwości.

52. Niemniej jednak rozwojowi prawodawstwa w zakresie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego towarzyszy coraz większa spójność między tymi poszczególnymi aktami prawnymi.

53. W szczególności, o ile prawodawca Unii musiał mieć na uwadze – w trakcie postępowania prowadzącego do przyjęcia rozporządzenia nr 1069/2009 – przepisy rozporządzenia nr 1013/2006, o tyle zarówno przepisy rozporządzenia nr 1069/2009, jak i jego motywy potwierdzają wolę tego prawodawcy zagwarantowania, jeśli nie ustanowienia, pewnego poziomu spójności między tym rozporządzeniem a rozporządzeniem nr 1013/2006.

54. Motywy 5 i 6 rozporządzenia nr 1069/2009 uściślają, że przepisy dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego powinny uwzględniać ryzyko dla środowiska związane z tymi produktami oraz stanowić spójne i kompletne ramy, szczególnie w odniesieniu do transportu takich produktów. Ponadto prawodawca Unii jednoznacznie wskazał w motywach 57 i 58 tego rozporządzenia, że „[w celu zapewnienia spójności] prawodawstwa wspólnotowego niezbędne jest wyjaśnienie związku między przepisami [tego] rozporządzenia a prawodawstwem wspólnotowym w zakresie odpadów” i, w szczególności, że produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego zmieszane z odpadami niebezpiecznymi albo zanieczyszczonymi przez takie odpady musiały być przywożone, wywożone lub wysyłane między państwami członkowskimi wyłącznie zgodnie z rozporządzeniem nr 1013/2006.

55. Wskazówki te, sformalizowane w art. 48 rozporządzenia nr 1069/2009, świadczą o wyraźnej woli prawodawcy Unii poddania, co do zasady, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego wyłącznie temu ostatniemu rozporządzeniu.

56. Z wykładni a contrario art. 48 ust. 6 rozporządzenia nr 1069/2009, który nie miał odpowiednika w rozporządzeniu nr 1774/2002, wynika, że przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 jest regulowane wyłącznie przez to rozporządzenie. W istocie, ponieważ przepis ten przewiduje, że odpady uboczne pochodzenia zwierzęcego zmieszane z odpadami niebezpiecznymi lub nimi zanieczyszczone są wysyłane do innych państw członkowskich jedynie na warunkach spełniających wymogi rozporządzenia nr 1013/2006, należy stąd wywnioskować, podobnie jak czyni to spółka ReFood, że inne formy przemieszczania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nie wchodzą w zakres tego rozporządzenia.

57. Wynika z tego, jak przyznała Komisja w trakcie rozprawy, że zakres stosowania wskazanych aktów prawnych jest jasno zdefiniowany i, o ile wyraźnie nie przewidziano wyjątku, przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego podlega wyłącznie rozporządzeniu nr 1069/2009.

58. Po czwarte, takie podejście znajduje moim zdaniem potwierdzenie w wykładni art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 w związku z motywem 11 tego aktu prawnego²⁷.

²⁷ Co prawda zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „preambuła aktu Unii nie posiada wiążącej mocy prawnej i nie może być przywoływana w celu ustanowienia wyjątków wobec samych przepisów tego aktu ani w celu dokonania wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem” [wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, pkt 38)]. Trybunał wyjaśnił jednak, że „preambuła aktu Unii może doprecyzować jego treść” [wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 42), zob. także opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Meta Fackler (C-444/03, EU:C:2005:64)].

59. Zgodnie z tym motywem, po pierwsze, należy unikać nakładania się treści tego rozporządzenia na treść rozporządzenia nr 1774/2002 i, po drugie, zgodnie z zamysłem prawodawcy Unii rozporządzenie to miało być aktem prawnym zawierającym kompleksowe uregulowania odnoszące się do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego²⁸.

60. W związku z tym art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 odczytywany w świetle opisanej w motywie 11 tego rozporządzenia konieczności uniknięcia wzajemnego nakładania się treści tego aktu i prawodawstwa dotyczącego produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego prowadzi mnie do wniosku, że prawodawca Unii chciał całkowicie wykluczyć przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, w szczególności z tego względu, że rozporządzenie nr 1774/2002 stanowiło autonomiczne i kompletne uregulowanie w tym zakresie²⁹.

61. Wykładnia proponowana przez rząd austriacki, zgodnie z którą skoro produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 nie są objęte art. 48 ust. 1 rozporządzenia nr 1069/2009, to są one objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, nie uwzględnia treści motywu 11 rozporządzenia nr 1013/2006.

62. Wykładnia ta nie tylko nie pozwala bowiem na uniknięcie wzajemnego nakładania się treści rozporządzeń nr 1013/2006 i nr 1069/2009, ale, wręcz przeciwnie, prowadzi do wniosku, że niektóre produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego są objęte przepisami obu tych rozporządzeń.

63. W tym względzie okoliczność, że rozporządzenia nr 1013/2006 i nr 1069/2009 służą innym celom, a mianowicie ochronie środowiska³⁰ i ochronie zdrowia publicznego i zwierząt³¹, nie wydaje się rozstrzygająca.

64. Trybunał orzekł wprawdzie, że wysyłka mączki zwierzęcej, zasadniczo podlegająca wyłączeniu z zakresu zastosowania rozporządzenia nr 259/93, musi być dokonywana zgodnie z wymogami rozporządzenia nr 1774/2002 w świetle zagrożenia dla środowiska i zagrożenia dla zdrowia wynikających z takiej wysyłki³².

65. Według mnie takie rozumowanie nie uzasadnia wykładni art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 odmiennej od tej, która została opisana powyżej, ponieważ rozporządzenie nr 1069/2009 poddaje bardziej restrykcyjnym przepisom rozporządzenia nr 1013/2006³³ przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, które mogą mieć szkodliwy wpływ na środowisko³⁴.

28 W tym względzie pragnę podkreślić, że w celu wyjaśnienia kryteriów, na podstawie których należy ustalić związek między dyrektywą 2008/98 a rozporządzeniem nr 1774/2002, motywy 12 i 13 tej dyrektywy w dużej mierze nawiązują do treści motywu 11 rozporządzenia nr 1013/2006.

29 W tym znaczeniu, że zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1774/2002 i art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1069/2009 te akty prawne odnoszą się do gromadzenia, przewozu, składowania, manipulowania, przetwarzania i stosowania lub usuwania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

30 Zobacz motyw 1 rozporządzenia nr 1013/2006, jak również pkt 32 wyroku z dnia 9 czerwca 2016 r., Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425).

31 Zobacz motywy 1 i 66 oraz art. 1 rozporządzenia nr 1069/2009. W związku z powyższym przepisy dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego znajdują się „na styku regulacji prawnych odnoszących się do produktów i środowiska naturalnego” (N. de Sadeleer, op.cit., s. 271).

32 Wyrok z dnia 1 marca 2007 r., KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123).

33 Okazuje się, że w zakresie przemieszczania odpadów zobowiązania wynikające z rozporządzenia nr 1013/2006 są bardziej restrykcyjne niż te wynikające z rozporządzenia nr 1069/2009. Na przykład w odniesieniu do wysyłki do innych państw członkowskich produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 1 i 2 art. 48 rozporządzenia nr 1069/2009 przewiduje, że właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia oraz właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia są informowane o przemieszczeniu, w związku z czym to drugie państwo może odmówić jej przyjęcia, zaakceptować ją bezwarunkowo lub przyjąć pod pewnymi warunkami. Co się tyczy rozporządzenia nr 1013/2006, przewiduje ono co najmniej wymogi ogólne w odniesieniu do przemieszczania odpadów wewnątrz Unii, przy czym do odpadów muszą być dołączane dokumenty przewidziane przez to rozporządzenie. Niemniej jednak przemieszczanie odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia i odpadów przeznaczonych do odzysku wymaga przestrzegania procedury uprzedniego zgłoszenia na piśmie i zgody, o których mowa w art. 4–17 rozporządzenia nr 1013/2006. Poza podpisaniem umowy i ustanowieniem gwarancji finansowej lub ubezpieczenia w tym celu rozporządzenie to stanowi, że właściwe organy miejsca przeznaczenia, wysyłki i tranzytu wyrażają zgodę na przemieszczanie odpadów, z zastrzeżeniem ewentualnych warunków, jak również podają przyczyny odmowy.

34 Zobacz na przykład art. 41 ust. 2 lit. b), art. 43 ust. 5 lit. b) i art. 48 ust. 6 rozporządzenia nr 1069/2009.

66. Po piąte, wykładnia proponowana przez izbę rolniczą Dolnej Saksonii, jak słusznie podkreślają rząd niderlandzki i Komisja, prowadzi do paradoksalnego wyniku.

67. Uznanie, że produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 wchodzą w zakres stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, prowadzi bowiem do zastosowania bardziej restrykcyjnych przepisów dla mniej niebezpiecznych produktów, ponieważ produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 są, zgodnie z rozporządzeniem nr 1069/2009³⁵, z definicji mniej szkodliwe dla zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt niż produkty kategorii 1 i 2³⁶.

68. Podobnie wykładnia Komisji oparta w szczególności na art. 23 i 24 rozporządzenia nr 1069/2009 nie może moim zdaniem być stosowana, ponieważ – jak wskazała spółka ReFood na rozprawie – wykładni takiej nie można wywieść ani z brzmienia, ani z systematyki spornych przepisów w niniejszej sprawie.

69. Komisja podnosi w istocie, że art. 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1013/2006 należy interpretować w ten sposób, że rozporządzenie to nie ma zastosowania do przemieszczeń produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, które są dokonywane przez podmioty, przedsiębiorstwa lub zakłady zarejestrowane lub zatwierdzone zgodnie z art. 23 lub art. 24 rozporządzenia nr 1069/2009 lub które są kierowane do podmiotów, przedsiębiorstw lub zakładów zarejestrowanych lub zatwierdzonych zgodnie z tymi przepisami, jeżeli przepisy rozporządzenia nr 1069/2009 są przestrzegane.

70. Komisja uważa, że w świetle motywu 11 rozporządzenia nr 1013/2006 oraz motywów 5 i 6 rozporządzenia nr 1069/2009 to pierwsze rozporządzenie nie ma zastosowania do przemieszczania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, w sytuacji gdy nadrzędny wymóg ochrony środowiska został już wzięty pod uwagę, ponieważ przepisy rozporządzenia nr 1069/2009 są przestrzegane. W zakresie, w jakim rozporządzenie nr 1069/2009 przewiduje przepisy mające zastosowanie do podmiotów, przedsiębiorstw i zakładów objętych art. 23 i 24 tego rozporządzenia, nie jest konieczne, by rozporządzenie nr 1013/2006 miało zastosowanie do przemieszczania między podmiotami, przedsiębiorstwami lub zakładami zatwierdzonymi lub zarejestrowanymi zgodnie z wyżej wymienionymi artykułami, pod warunkiem że wszystkie pozostałe wymogi rozporządzenia nr 1069/2009 są spełnione.

71. Przede wszystkim taka wykładnia prowadzi do ukrycia woli prawodawcy Unii – która została jednoznacznie wyrażona w procedurze ustawodawczej – wyłączenia produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006.

72. Następnie wydaje mi się, że popierając taką wykładnię, Komisja stara się narzucić stanowisko przedstawione w ramach postępowania w sprawie przyjęcia rozporządzenia nr 1013/2006³⁷, mimo że stanowisko to nie zostało przyjęte przez Parlament i Radę.

73. Wreszcie moim zdaniem taka wykładnia jest źródłem niepewności prawnej.

74. Po pierwsze, zakłada ona, że w odniesieniu do każdego przemieszczenia produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego podmioty oceniają, czy przepisy rozporządzenia nr 1069/2009 w wystarczający sposób chronią środowisko, a tym samym nie pozwala rzeczywiście przewidzieć ex ante, które rozporządzenie ma zastosowanie do danego przemieszczenia.

35 Jak wynika z motywów 8 i 29 tego rozporządzenia. Zobacz także art. 7–10 rozporządzenia nr 1069/2009. W sprawie różnych kategorii produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i obowiązków związanych z tymi kategoriami, zob. N. de Sadeleer, op.cit., s. 272.

36 W tym względzie należy także zauważyć, że prawodawca Unii określił w rozporządzeniu nr 1069/2009 oraz w rozdziale V rozporządzenia nr 142/2011 przepisy dotyczące gromadzenia, transportu, oznaczania i identyfikowalności produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego.

37 To stanowisko znajduje odzwierciedlenie we wniosku Komisji, którego treść została przypomniana w pkt 46 niniejszej opinii.

75. Po drugie, ponieważ Komisja stwierdziła na rozprawie, że jeżeli przepisy art. 23 i 24 rozporządzenia nr 1069/2009 nie są przestrzegane, to należy zastosować rozporządzenie nr 1013/2006, nie jest wykluczone, że paradoksalnie będzie się wymagać przestrzegania bardziej restrykcyjnych przepisów rozporządzenia nr 1013/2006 w przypadku nieprzestrzegania art. 23 i 24 rozporządzenia nr 1069/2009, które są a priori mniej restrykcyjne.

IV. Wnioski

76. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedłożone przez Verwaltungsgericht Oldenburg (sąd administracyjny w Oldenburgu, Niemcy):

Artykuł 1 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów należy interpretować w ten sposób, że przemieszczanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego objętych zakresem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r., ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1774/2002, jest wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1013/2006, z wyjątkiem odstępstwa wyraźnie przewidzianego w rozporządzeniu nr 1069/2009.