



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 23 maj 2019\*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Avfallstransport inom Europeiska unionen – Förordning (EG) nr 1013/2006 – Artikel 1.3 d – Tillämpningsområde – Förordning (EG) nr 1069/2009 – Transport av animaliska biprodukter”

I mål C-634/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Oldenburg (Förvaltningsdomstolen i Oldenburg, Tyskland), genom beslut av den 7 november 2017, som inkom till domstolen den 13 november 2017, i målet

**ReFood GmbH & Co. KG**

mot

**Landwirtschaftskammer Niedersachsen,**

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan, samt domarna C. Lycourgos (referent), E. Juhász, M. Ilešič och I. Jarukaitis,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 oktober 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- ReFood GmbH & Co. KG, genom J. T. Gruber, Rechtsanwalt,
- Nederländernas regering, genom M. H. S. Gijzen och K. Bulterman, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom W. Farrell, M. Noll-Ehlers, E. Sanfrutos Cano och L. Haasbeek, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 24 januari 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

\* Rättegångsspråk: tyska.

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 1.3 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (EUT L 190, 2006, s. 1, och med rättelse i EUT 2015, L 277, s. 61, och EUT 2013, L 334, s. 46).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan ReFood GmbH & Co. KG och Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Jordbrukskammaren i Niedersachsen, Tyskland), angående lagenligheten av en transport av animaliska biprodukter från Nederländerna till Tyskland.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

#### *Förordning nr 1013/2006*

- 3 Skäl 11 i förordning nr 1013/2006 har följande lydelse:

”Det är nödvändigt att undvika överlappning med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel [(EGT 2002, L 273, s. 1)], i vilken det redan finns bestämmelser för allmän frakt, distribution och förflyttning (insamling, transport, hantering, bearbetning, användning, återvinning eller bortskaffande, registrering, följedokument och spårbarhet) av animaliska biprodukter inom, till och från gemenskapen.”

- 4 I artikel 1.1–3 i förordning nr 1013/2006 föreskrivs följande:

”1. I denna förordning fastställs de förfaranden och kontrollsystem som skall användas för avfallstransporter, beroende på avfallets ursprung och destination och transportväg, det slags avfall som transporteras samt den typ av behandling som avfallet skall genomgå på destinationsorten.

2. Förordningen skall omfatta transporter av avfall

a) mellan medlemsstater, inom gemenskapen ...

...

3. Denna förordning omfattar inte

...

d) transporter av avfall som omfattas av krav på godkännande enligt förordning ... nr 1774/2002,

...”

5 I artikel 2 i förordning nr 1013/2006 anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1) *avfall*: avfall enligt definitionen i artikel 1.1 a i [Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG om avfall (EUT L 114, 2006, s. 9).

...”

6 I artikel 3 i nämnda förordning, med rubriken ”Allmänna förfaranden”, föreskrivs följande:

”1. Transporter av följande avfall skall omfattas av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande i enlighet med bestämmelserna i [avdelning II i denna förordning]:

a) För bortskaffande:

Allt avfall.

b) För återvinning:

- i) Avfall som anges i förteckningen i bilaga IV, vilket bland annat inbegriper avfall som anges i förteckningarna i bilagorna II och VIII till Baselkonventionen.
- ii) Avfall som anges i förteckningen i bilaga IVA.
- iii) Avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, IIIB, IV eller IVA.
- iv) Blandat avfall som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, IIIB, IV eller IVA, med undantag för det som anges i bilaga IIIA.

2. Transporter av följande avfall avsett för återvinning skall omfattas av de allmänna informationskrav som fastställs i artikel 18, om mängden transporterat avfall överstiger 20 kg:

a) Avfall som anges i förteckningen i bilaga III eller III B.

b) Blandningar av två eller fler avfallsslag förtecknade i bilaga III som inte omfattas av en enskild avfallskod i bilaga III, under förutsättning att sammansättningen av dessa blandningar inte är till hinder för en miljöriktig återvinning av den och att sådana blandningar anges i bilaga IIIA i enlighet med artikel 58.

...”

*Direktiv 2008/98/EG*

7 Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3), upphävdes bland annat direktiv 2006/12. I skäl 12 och 13 i förstnämnda direktiv anges följande:

”(12) I [förordning nr 1774/2002] föreskrivs det bland annat att det ska företas proportionerliga kontroller av insamling, transport, bearbetning, användning och bortskaffande av alla animaliska biprodukter, inbegripet avfall av animaliskt ursprung, så att ingen risk för djurs eller människors hälsa uppstår. Därför bör kopplingen till den förordningen klargöras, så att man kan undvika duplicering av bestämmelser genom att från detta direktiv undanta animaliska biprodukter som är avsedda för sådan användning som inte anses vara avfallshantering.

(13) På grundval av erfarenheterna från tillämpningen av förordning ... nr 1774/2002 är det lämpligt att förtydliga tillämpningsområdet för avfallslagstiftningen och dess bestämmelser om farligt avfall när det gäller animaliska biprodukter som omfattas av förordning ... nr 1774/2002. Om animaliska biprodukter utgör en potentiell hälsorisk är förordning ... nr 1774/2002 lämpligt rättsligt instrument för att ta itu med sådana risker och onödig överlappning med avfallslagstiftningen bör undvikas.”

8 I artikel 2.2 i direktiv 2008/98 föreskrivs följande:

”Följande ska undantas från detta direktivs tillämpningsområde i den utsträckning de omfattas av annan gemenskapslagstiftning:

...

b) Animaliska biprodukter, inbegripet bearbetade produkter som omfattas av förordning ... nr 1774/2002, utom sådana som är avsedda för förbränning, deponier eller användning i biogas- eller komposteringsanläggning.

...”

9 Artikel 13 i nämnda direktiv, med rubriken ”Skydd för människors hälsa och miljön”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, i synnerhet

a) utan risk för vatten, luft, mark, växter eller djur,

b) utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt, och

c) utan att negativt påverka landskapet eller områden av särskilt intresse.”

#### *Lagstiftning om animaliska biprodukter*

##### *– Förordning nr 1774/2002*

10 I artikel 8 i förordning nr 1774/2002, med rubriken ”Avsändande av animaliska biprodukter och bearbetade produkter till andra medlemsstater”, föreskrevs i punkt 2 att mottagande av kategori 1-material, kategori 2-material, bearbetade produkter som framställts av sådana material och bearbetat animaliskt protein skulle godkännas av den mottagande medlemsstaten.

11 I artiklarna 10–15, 17 och 18 i den förordningen fastställdes ett förfarande för godkännande av hanteringsställen för kategori 1–3-material, lagringsanläggningar, förbrännings- och samförbränningsanläggningar, bearbetningsanläggningar för kategori 1- och kategori 2-material, oleokemiska anläggningar för kategori 2- och kategori 3-material, biogas- och komposteringsanläggningar, bearbetningsanläggningar för kategori 3-material, samt anläggningar för tillverkning av sällskapsdjurfoder och av tekniska anläggningar.

– Förordning (EG) nr 1069/2009

12 I skäl 5, 6, 29, 57 och 58 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter) (EUT L 300, 2009, s. 1), föreskrivs följande:

”(5) Gemenskapens hälsobestämmelser för insamling, transport, hantering, behandling, omvandling, bearbetning, lagring, utsläppande på marknaden, distribution, användning eller bortskaffande av animaliska biprodukter bör fastställas inom en enhetlig och omfattande ram.

(6) Dessa allmänna bestämmelser bör stå i proportion till de risker för människors och djurs hälsa som animaliska biprodukter innebär när de hanteras av driftansvariga i olika skeden längs med kedjan från insamling till användning eller bortskaffande. Bestämmelserna bör även ta hänsyn till de risker för miljön som dessa åtgärder innebär. Gemenskapens regelverk bör vid behov även omfatta hälsobestämmelser om utsläppande på marknaden, inklusive vid handel inom gemenskapen och import av animaliska biprodukter.

...

(29) Animaliska biprodukter och därav framställda produkter bör klassificeras i tre kategorier som motsvarar den risk de utgör för människors och djurs hälsa på grundval av en riskbedömning. Animaliska biprodukter och därav framställda produkter som medför en hög risk bör endast användas för ändamål utanför foderkedjan, medan användning av dem för sådana ändamål som utgör en låg risk bör tillåtas under säkra förhållanden.

...

(57) Av hänsyn till gemenskapslagstiftningens enhetlighet måste man klargöra förhållandet mellan bestämmelserna i förordningen och gemenskapslagstiftningen om avfall ...

(58) Vidare bör man se till att animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som blandats med eller kontaminerats av något farligt avfall som förtecknas i kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall [(EGT L 226, 2000, s. 3)], endast ... avsänds mellan medlemsstaterna i enlighet med förordning ... nr 1013/2006 ...”

13 I artikel 1 i förordning nr 1069/2009 föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs bestämmelser för människors och djurs hälsa i samband med animaliska biprodukter och därav framställda produkter för att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa av dessa produkter och framför allt skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan.”

14 I artikel 2.2 i nämnda förordning anges följande:

”Denna förordning ska inte tillämpas på följande animaliska biprodukter:

...

g) Matavfall, utom om det

...

iii) är avsett att bearbetas med trycksterilisering eller med metoder av det slag som avses i artikel 15.1 första stycket b eller omvandlas till biogas eller komposteras.

...”

15 I artikel 3 i samma förordning föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

...

11. *driftansvarig*: de fysiska eller juridiska personer som har faktisk kontroll över en animalisk biprodukt eller därav framställd produkt, däribland transportörer, handlare och användare.

...”

16 Artikel 8 i förordning nr 1069/2009, med rubriken ”Kategori 1-material”, har följande lydelse:

”Kategori 1-material ska omfatta följande animaliska biprodukter:

...

f) Matavfall som härrör från transportmedel i internationell trafik.

...”

17 I artikel 10 i samma förordning, med rubriken ”Kategori 3-material”, anges följande:

”Kategori 3-material ska omfatta följande animaliska biprodukter:

...

p) Annat matavfall än sådant som avses i artikel 8 f.”

18 Artikel 21 i förordning nr 1069/2009, med rubriken ”Insamling och identifiering beträffande kategori och transport”, har följande lydelse:

”1. De driftansvariga ska utan onödigt dröjsmål samla in, identifiera och transportera animaliska biprodukter under sådana förutsättningar att risker för människors och djurs hälsa undviks.

2. De driftansvariga ska se till att animaliska biprodukter och därav framställda produkter under transporten åtföljs av ett handelsdokument eller, om så krävs i denna förordning eller enligt en åtgärd som antagits enligt punkt 6, av ett hälsointyg.

...

3. Handelsdokument och hälsointyg som åtföljer animaliska biprodukter eller därav framställda produkter under transport ska innehålla åtminstone uppgift om ursprunget till, bestämmelseorten för och mängden av sådana produkter och en beskrivning av de animaliska biprodukterna eller de därav framställda produkterna och deras märkning, om sådan märkning krävs enligt denna förordning.

...

4. Driftansvariga ska samla in, transportera och bortskaffa matavfall i kategori 3 i enlighet med nationella åtgärder av det slag som föreskrivs i artikel 13 i [direktiv 2008/98].

...”

19 I artikel 22 i nämnda förordning, med rubriken ”Spårbarhet”, anges följande:

”1. Driftansvariga som sänder, transporterar eller tar emot animaliska biprodukter eller därav framställda produkter ska föra register över sändningarna och de åtföljande handelsdokumenten eller hälsointygen.

...

2. De driftansvariga som avses i punkt 1 ska ha system och rutiner för att identifiera

a) de övriga driftansvariga till vilka de levererat sina animaliska biprodukter eller därav framställda produkter, och

b) de driftansvariga från vilka de mottagit leveranser.

...”

20 I artikel 23 i samma förordning, med rubriken ”Registrering av driftansvariga och anläggningar”, föreskrivs följande i punkterna 1–2:

”1. Driftansvariga ska i registreringsyfte

a) innan de inleder verksamhet till den behöriga myndigheten anmäla alla anläggningar som de har kontroll över och som på något sätt framställer, transporterar, hanterar, bearbetar, lagrar, släpper ut på marknaden, distribuerar, använder eller bortskaffar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter,

b) tillhandahålla den behöriga myndigheten information om

i) vilken kategori av animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som de har under sin kontroll,

ii) vilken typ av verksamhet som bedrivs med användning av animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som utgångsmaterial.

2. Driftansvariga ska tillhandahålla den behöriga myndigheten aktuella uppgifter om de anläggningar de har under sin kontroll enligt punkt 1 a samt anmäla till den behöriga myndigheten alla större ändringar i verksamheten, såsom eventuell nedläggning av befintlig anläggning.”

21 I artikel 24 i samma förordning, med rubriken ”Godkännande av anläggningar”, anges följande i punkt 1:

”Driftansvariga ska se till att anläggningar som de har kontroll över godkänns av den behöriga myndigheten i de fall då dessa anläggningar bedriver verksamhet av ett eller flera av följande slag:

...”

22 I artikel 41 i förordning nr 1069/2009, med rubriken ”Import och transitering”, föreskrivs följande i punkt 2:

”Genom undantag från punkt 1 får import och transitering av



...

- b) animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut [2000/532] endast ske enligt kraven i förordning ... nr 1013/2006,

...”

23 I artikel 43 i förordning nr 1069/2009, med rubriken ”Export”, föreskrivs följande i punkt 5:

”Genom undantag från punkterna 3 och 4 får export av

...

- b) animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut [2000/532] endast ske enligt kraven i förordning ... nr 1013/2006.”

24 Artikel 48 i förordning nr 1069/2009, med rubriken ”Kontroller vid avsändande till andra medlemsstater”, har följande lydelse:

”1. Om en driftansvarig har för avsikt att sända kategori 1-material, kategori 2-material och kött- och benmjöl eller animaliskt fett som framställts av kategori 1- eller kategori 2-material till en annan medlemsstat ska denne underrätta den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten och den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten.

Den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten ska efter ansökan av den driftansvarige inom en viss tidsperiod besluta något av följande:

- a) Vägra ta emot sändningen.
- b) Ta emot sändningen villkorslöst.
- c) Ta emot sändningen på följande villkor:
  - i) Om de framställda produkterna inte har genomgått trycksterilisering, måste de genomgå sådan behandling.
  - ii) De animaliska biprodukterna eller därav framställda produkter måste uppfylla alla sådana villkor för avsändande av sändningen som är berättigade med hänsyn till skyddet för människors och djurs hälsa, för att säkerställa att de animaliska biprodukterna och de framställda produkterna hanteras i enlighet med denna förordning.

2. Format för driftansvarigas ansökningar enligt punkt 1 får antas i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 52.3.

...

6. Genom undantag från punkterna 1–5 får animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som avses i de punkterna, och som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut [2000/532], endast sändas till en annan medlemsstat om kraven i förordning ... nr 1013/2006 uppfylls.

...”



25 Artikel 54 i förordning nr 1069/2009 har följande lydelse:

”Förordning ... nr 1774/2002 ska upphöra att gälla från och med den 4 mars 2011.

Hänvisningar till förordning ... nr 1774/2002 ska betraktas som hänvisningar till den här förordningen ...”

– *Förordning (EU) nr 142/2011*

26 I kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av förordning nr 1069/2009 och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen (EUT L 54, 2011, s. 1), fastställs närmare bestämmelser om bland annat användning och bortskaffande av animaliska biprodukter och därav framställda produkter, insamling, transport, identifiering och spårbarhet av sådana biprodukter och produkter, registrering och godkännande av anläggningar, utsläppande på marknaden, import, transitering och export av dessa biprodukter och produkter, samt förfaranden för offentlig kontroll.

### *Tysk lagstiftning*

27 I 13 § i 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 (lag om genomförande av förordning nr 1013/2006 och Basel-konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall), av den 19 juli 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1462), föreskrivs att den behöriga myndigheten, vid illegal transport som inte anmälts i enlighet med förordning nr 1013/2006, får utfärda nödvändiga förelägganden för att uppfylla återtagandeskyldigheten som föreskrivs i artikel 24.2 första stycket b i den förordningen, för att garantera att det aktuella avfallet tas tillbaka av den person som var skyldig att göra anmälan enligt artikel 2.15 i samma förordning.

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

28 ReFood är verksamt i Tyskland inom transport av matavfall, inklusive animaliska biprodukter.

29 Den 7 april 2014 blev en lastbil som kördes av en anställd vid ReFood och som var lastad med animaliska biprodukter i kategori 3, i den mening som avses i förordning nr 1069/2009, som samlats in i Nederländerna, kontrollerad av den tyska polisen, när dessa produkter transporterades till en av ReFoods anläggningar i Tyskland där de skulle bearbetas, för att därefter återvinnas vid en biogasanläggning som också ligger i Tyskland.

30 Niedersachsens jordbrukskammare ålade ReFood att återsända den aktuella lasten till Nederländerna, av det skälet att företaget inte hade iakttagit det anmälningsskyldiga förfarandet som föreskrivs i artikel 3.1 b i förordning nr 1013/2006.

31 Den 16 juli 2014 väckte ReFood talan vid den hänskjutande domstolen för att bestrida lagenligheten av det föreläggande som Niedersachsens jordbrukskammare utfärdade. ReFood ansåg nämligen att den aktuella transporten av animaliska biprodukter inte omfattades av tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, med följd att anmälningsskyldigheten enligt den förordningen inte var tillämplig på företaget.

- 32 Den hänskjutande domstolen söker klarhet i huruvida denna transport omfattas av tillämpningsområdet för nämnda förordning, eller ska undantas därifrån med stöd av artikel 1.3 d i förordningen. Varken EU-domstolens rättspraxis eller förordningens förarbeten kan ge svar på denna fråga. Ett flertal tolkningar av denna bestämmelse är dessutom möjliga.
- 33 Artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 skulle, såsom ReFood har hävdad och oaktat vad som framgår av bestämmelsens lydelse, för det första kunna tolkas så, att den ovillkorligen undantar varje transport som omfattas av förordning nr 1069/2009, som har upphävt och ersatt förordning nr 1774/2002, från tillämpningsområdet för förstnämnda förordning. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att om man skulle göra en sådan tolkning, skulle det inte vara möjligt att säkerställa en enhetlig bearbetning och ett enhetligt bortskaffande av animaliska biprodukter, samt harmoniserade kontroller inom Europeiska unionen, eftersom medlemsstaterna enligt förordning nr 1069/2009 endast skulle vara skyldiga att undvika risker för människors och djurs hälsa, samt att säkerställa ett effektivt system för insamling och bortskaffande av animaliska biprodukter.
- 34 För det andra skulle artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 kunna tolkas så, att det endast är sådana transporter av animaliska biprodukter som omfattas av processuella bestämmelser som är likvärdiga med eller striktare än de som föreskrivs i förordning nr 1013/2006 som ska undantas från tillämpningsområdet för den förordningen med stöd av ovannämnda bestämmelse. Den hänskjutande domstolen anser att i ett sådant fall skulle transport av matavfall i kategori 3 kunna omfattas av detta undantag, med beaktande av kraven i förordning nr 142/2011.
- 35 För det tredje skulle artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006, såsom Niedersachsens jordbrukskammare har hävdad, kunna tolkas så, att det endast är sådana transporter av animaliska biprodukter som kräver ett godkännande enligt artikel 48.1 i förordning nr 1069/2009 som ska undantas från tillämpningsområdet för den förordningen med stöd av ovannämnda bestämmelse. Den hänskjutande domstolen har emellertid framhållit att en sådan tolkning skulle kunna leda till en oöverkomlig motsägelse. De krav som uppställs i nyssnämnda artikel 48 avser nämligen främst kategori 1- och kategori 2-material, med följd att undantaget från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 som föreskrivs i dess artikel 1.3 d inte skulle vara tillämpligt på animaliska biprodukter i kategori 3. Detta skulle innebära att gränsöverskridande transport av dessa biprodukter, som är de minst farliga, skulle omfattas av krav som, generellt sett, är de striktaste i förordning nr 1013/2006, trots att transport av farligare animaliska biprodukter i kategori 1 och 2, om inte annat anges, endast skulle omfattas av förordning nr 1069/2009.
- 36 I detta avseende har den hänskjutande domstolen påpekat att det endast är transporter av animaliska biprodukter av kategori 1- och 2-material och vissa därav framställda produkter som har blandats med avfall som har klassificerats som farligt eller har kontaminerats av sådant avfall som uttryckligen enligt artikel 48.6 i förordning nr 1069/2009 ska iakttas förordning nr 1013/2006, det vill säga den högsta kravnivån. Således kan det förefalla omotiverat att tillämpa det regelverk som införts genom sistnämnda förordning även på gränsöverskridande transporter av animaliska biprodukter i kategori 3 som inte har kontaminerats av farligt avfall.
- 37 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Oldenburg (Förvaltningsdomstolen i Oldenburg) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 tolkas så, att transport som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1069/2009 med stöd av artikel 2 i den förordningen ska undantas från tillämpningsområdet för förstnämnda förordning?

2) För det fall att den första frågan ska besvaras nekande:

Ska artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 tolkas så, att transporter som omfattas av regler för insamling, transport, identifiering och spårbarhet enligt förordning nr 1069/2009, jämförd med förordning nr 142/2011, undantas från tillämpningsområdet för förstnämnda förordning?

3) För det fall att den andra frågan ska besvaras nekande:

Ska artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 tolkas så, att det endast är transporter som utgör sändningar som kräver godkännande enligt artikel 48.1 i förordning nr 1069/2009 som ska undantas från tillämpningsområdet för förstnämnda förordning?"

### Prövning av tolkningsfrågorna

- 38 Genom sina tre frågor, vilka ska prövas gemensamt, söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att all transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009, eller endast viss sådan transport som uppfyller särskilda villkor som uppställs i sistnämnda förordning, ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 med stöd av dess artikel 1.3 d.
- 39 Det ska inledningsvis framhållas att de animaliska biprodukter som är aktuella i målet vid den nationella domstolen utgörs av matavfall från Nederländerna, vilket ska bearbetas och därefter återvinnas i en biogasanläggning i Tyskland. Enligt artikel 2.2 g iii i förordning nr 1069/2009 omfattas sådana biprodukter av tillämpningsområdet för den förordningen. I enlighet med artikel 10 p i den förordningen utgör dessa biprodukter kategori 3-material, med beaktande av att det framgår av skäl 29 och en samlad tolkning av förordningen att animaliska biprodukter som omfattas av den kategorin anses vara de minst farliga. Av beslutet om hänskjutande framgår dessutom att de animaliska biprodukter som är aktuella i det nationella målet även utgör avfall i den mening som avses i artikel 2.1 i förordning nr 1013/2006 – som hänvisar till definitionen i artikel 1.1 a i direktiv 2006/12, sedermera artikel 3.1 i direktiv 2008/98. För det fall att detta avfall omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 tillhör det de avfallskategorier som omfattas av det förfarande för förhandsanmälan- och godkännande som föreskrivs i artikel 3.1 i den förordningen, och inte de avfallskategorier som avses i artikel 3.2 i samma förordning, vilka endast omfattas av ett förfarande för förhandsinformation. I detta avseende är det även viktigt att påpeka att med undantag för de avfallskategorier som avses i sistnämnda bestämmelse, vilka saknar betydelse i förevarande fall, uppställs i förordning nr 1013/2006 krav på transporter av avfall från en medlemsstat till en annan som generellt sett är striktare än de som uppställs i förordning nr 1069/2009, vilket även generaladvokaten har konstaterat i punkt 65 i sitt förslag till avgörande.
- 40 För att avgöra huruvida den transport av animaliska biprodukter från Nederländerna till Tyskland som är aktuell i det nationella målet ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 i enlighet med dess artikel 1.3 d, erinrar domstolen om att det undantag som föreskrivs i den bestämmelsen är tillämpligt på "transporter av avfall som omfattas av krav på godkännande enligt förordning ... nr 1774/2002", varvid hänvisningen till förordning nr 1774/2002, i enlighet med artikel 54 i förordning nr 1069/2009, ska förstås så att den avser sistnämnda förordning, vilken upphävde förordning nr 1774/2002.
- 41 Beträffande tolkningen av artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska det för det första påpekas att, oaktat artikelns lydelse, finns det ingen bestämmelse i förordning nr 1774/2002 som uppställer något krav på att transport av animaliska biprodukter ska "godkännas". Således framgick det av artikel 8 i förordning nr 1774/2002 att avsändande från en medlemsstat till en annan av animaliska biprodukter av kategori 1- och kategori 2-material, bearbetade produkter som framställts av kategori 1- eller kategori 2-material, samt bearbetat animaliskt protein, krävde ett "godkännande" av den mottagande

medlemsstaten, men ett sådant godkännande krävdes däremot inte för transport av animaliska biprodukter i kategori 3. Vidare avsåg den skyldighet att erhålla ett ”godkännande” som föreskrevs i artikel 10–15, 17 och 18 i förordning nr 1774/2002 hanteringsställen, lagringsanläggningar, förbrännings- och samförbränningsanläggningar, bearbetningsanläggningar, oleokemiska anläggningar, biogas- och komposteringsanläggningar, samt anläggningar för tillverkning av sällskapsdjurfoder och tekniska anläggningar.

- 42 På samma sätt förhåller det sig så att även om det i artiklarna 21–23 i förordning nr 1069/2009 föreskrivs en rad särskilda skyldigheter för transportörer av animaliska biprodukter, inbegripet en skyldighet att registrera sig hos den behöriga myndigheten, är transportverksamheten inte föremål för ett godkännandeförfarande. Artikel 24 i nyssnämnda förordning, som anger att driftansvariga för anläggningar där någon av de verksamheter som avses i den artikeln bedrivs ska godkännas, är således inte tillämplig på transportverksamhet. I artikel 48.1 i samma förordning föreskrivs visserligen att avsändande från en medlemsstat till en annan av kategori 1- och 2-material samt vissa därav framställda produkter förutsätter ett godtagande av den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten, men bestämmelsen instiftar inte ett förfarande för ”godkännande”.
- 43 I detta avseende ska det påpekas att artikel 48.2 i förordning 1069/2009, i den tyska språkversionen, visserligen hänvisar till de ansökningar för ”godkännande” som avses i punkt 1 i den artikeln (*Anträge auf Zulassung*). Andra språkversioner av artikel 48.2, särskilt de grekiska, engelska, franska, italienska och nederländska versionerna, innehåller dock endast hänvisningar till de ”format för ansökningar” som avses i punkt 1 i samma artikel. Det framgår emellertid av domstolens fasta praxis att vid skillnader mellan en unionsrättslig bestämmelse i de olika språkversionerna, kan den formulering som använts i en av dessa versioner inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2019 i mål C-477/17, *Balanin m.fl.*, EU:C:2019:60, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 44 För det andra ska det framhållas att det framgår av skäl 11 i förordning nr 1013/2006 att det undantag från förordningens tillämpningsområde som föreskrivs i dess artikel 1.3 d syftar till att undvika överlappningar med förordning nr 1774/2002, som redan innehöll allmänna bestämmelser för frakt, distribution och förflyttning, inklusive transport, av animaliska biprodukter inom och till eller från unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2007, *KVZ retec*, C-176/05, EU:C:2007:123, punkt 47).
- 45 Detta skäl ska läsas mot bakgrund av den utveckling inom unionslagstiftningen på områdena för avfall och animaliska biprodukter som har skett sedan förordning nr 1013/2006 antogs, varvid denna utveckling har åtföljts av ökad samstämmighet mellan dessa olika regelverk.
- 46 I detta avseende ska det inledningsvis påpekas att direktiv 2006/12, som var i kraft vid tidpunkten för antagandet av förordning nr 1013/2006, har upphävts och ersatts av direktiv 2008/98. Såsom framgår av skäl 12 och 13 i sistnämnda direktiv ansåg unionslagstiftaren emellertid att förordning nr 1774/2002 föreskrev proportionerliga bestämmelser, bland annat avseende transport av alla typer av animaliska biprodukter, inbegripet avfall av animaliskt ursprung, så att ingen risk för djurs eller människors hälsa skulle uppstå. På grundval av erfarenheterna från tillämpningen av förordning nr 1774/2002 ansåg unionslagstiftningen även att för det fall att sådana biprodukter utgjorde en potentiell hälsorisk, var den förordningen, i princip, ett lämpligt rättsligt instrument, så att man kunde undvika duplicering av bestämmelser och onödiga överlappningar med avfallslagstiftningen genom att undanta animaliska biprodukter från tillämpningsområdet för direktiv 2008/98 när dessa produkter var avsedda för sådan användning som inte ansågs vara avfallshantering.



- 47 Genom artikel 2.2 b i direktiv nr 2008/98 undantas följaktligen animaliska biprodukter, inklusive bearbetade produkter som omfattas av förordning nr 1774/2002, från direktivets tillämpningsområde, med undantag för endast sådana produkter som är avsedda för förbränning, deponier eller användning i biogas- eller komposteringsanläggning, vilket visar på unionslagstiftarens avsikt att, i princip, undanta animaliska biprodukter från tillämpningsområdet för avfallslagstiftningen.
- 48 Vidare, och i enlighet med vad som framgår av punkt 40 ovan, har förordning nr 1774/2002 upphävts och ersatts av förordning nr 1069/2009.
- 49 Såsom anges i skäl 5 och 6 i sistnämnda förordning, syftar den för det första till att fastställa en enhetlig och omfattande ram för hälsobestämmelser avseende bland annat transport av animaliska biprodukter, varvid dessa bestämmelser bör stå i proportion till de risker för människors och djurs hälsa som sådana biprodukter innebär när de hanteras av driftansvariga i olika skeden i kedjan från insamling till användning eller bortskaffande, och bestämmelserna bör även ta hänsyn till de risker för miljön som dessa åtgärder innebär. För det andra framgår det av skälen 57 och 58 i förordning nr 1069/2009 att den även, av hänsyn till unionslagstiftningens enhetlighet, syftar till att klargöra förhållandet mellan bestämmelserna i den förordningen och unionslagstiftningen om avfall, särskilt förordning nr 1013/2006, vid export, import och transport mellan två medlemsstater av animaliska biprodukter.
- 50 Med hänsyn till denna proportionalitet och enhetlighet infördes genom förordning nr 1069/2009 bestämmelser som står i proportion till riskerna med transport av olika kategorier av animaliska biprodukter baserat på hur farliga de är, genom att skapa ett ramverk av mindre strikta bestämmelser för transport av animaliska biprodukter i kategori 3 med beaktande av att de är mindre farliga, och genom att låta de striktaste bestämmelserna i förordning nr 1013/2006 endast vara tillämpliga på transport av det farligaste avfallet.
- 51 Angående transport från en medlemsstat till en annan av animaliska biprodukter i kategori 3 anges i artikel 21.2 i förordning nr 1069/2009, utöver de allmänna skyldigheter avseende spårbarhet av animaliska biprodukter och registrering av driftansvariga som föreskrivs i artiklarna 22 och 23, i huvudsak endast att de driftansvariga ska se till att sådana biprodukter under transporten åtföljs av ett handelsdokument eller, i vissa fall, ett hälsointyg. Av artikel 21.4 i förordning nr 1069/2009 framgår dessutom att driftansvariga ska transportera matavfall i kategori 3 i enlighet med nationella åtgärder av det slag som föreskrivs i artikel 13 i direktiv 2008/98, vari det anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshanteringen genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön.
- 52 När det däremot gäller kategori 1- eller kategori 2-material samt vissa därav framställda produkter, föreskrivs det i artikel 48.1 i förordning nr 1069/2009 att avsändande från en medlemsstat till en annan av sådana material förutsätter att den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten tar emot sändningen.
- 53 I artikel 48.6 i nämnda förordning anges dessutom att, genom undantag från punkterna 1–5 i samma artikel får animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som avses i de punkterna, det vill säga främst kategori 1- och 2-material samt vissa därav framställda produkter, som blandats med eller kontaminerats av något avfall som betecknas som farligt i beslut 2000/532, endast sändas till en annan medlemsstat om kraven i förordning nr 1013/2006 uppfylls.
- 54 På samma sätt föreskrivs i artikel 41.2 b, respektive artikel 43.5 b, i förordning nr 1069/2009, som undantag, att import och transitering, å ena sidan, och export å den andra, av animaliska biprodukter eller därav framställda produkter som blandats med eller kontaminerats av sådant farligt avfall endast ske enligt kraven i förordning nr 1013/2006.

- 55 Det följer således av en tolkning *e contrario* av artiklarna 41.2 b, 43.5 b och 48.6 i förordning nr 1069/2009 att, med undantag för de fall som uttryckligen avses i dessa bestämmelser, är förordning nr 1013/2006 inte tillämplig på transport av animaliska biprodukter. Detta gäller särskilt transport från en medlemsstat till en annan av matavfall i kategori 3.
- 56 Det följer av övervägandena i punkterna 49–55 ovan att unionslagstiftaren genom förordning nr 1069/2009, som antogs efter förordning nr 1013/2006, hade för avsikt att införa ett heltäckande regelverk för transport av animaliska biprodukter och, i avsaknad av uttryckliga undantag härom, undanta sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006.
- 57 Däremot kan artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 för det första inte tolkas så, att transport av animaliska biprodukter ska undantas från tillämpningsområdet för den förordningen endast i den mån transporten omfattas av processuella bestämmelser som är likvärdiga med eller striktare än de som föreskrivs i nämnda förordning.
- 58 Utöver det faktum att en sådan tolkning skulle kunna skapa rättslig osäkerhet för de driftansvariga, med tanke på svårigheten att med säkerhet avgöra huruvida den aktuella transporten av animaliska biprodukter omfattas av sådana bestämmelser eller ej, skulle en sådan tolkning nämligen resultera i att all transport av animaliska biprodukter omfattades av bestämmelser som är minst lika strikta som de som fastställs i förordning nr 1013/2006. En sådan tolkning skulle följaktligen stå i strid med den logik som införts genom förordning nr 1069/2009 som, i enlighet med vad som framgår av punkterna 49–55 ovan, består i att införa bestämmelser som står i proportion till riskerna med transport av olika kategorier av animaliska biprodukter baserat på hur farliga de är, och som, med undantag för det farligaste avfallet, inte motsvarar och inte är lika strikta som bestämmelserna i förordning nr 1013/2006.
- 59 En sådan tolkning motsvarar visserligen den ursprungliga lydelsen av artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006, enligt formuleringen i det förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall som lades fram av kommissionen [COM(2003) 379 final], vari det angavs att de transporter av avfall som omfattades av förordning nr 1774/2002 undantogs från tillämpningsområdet för den föreslagna förordningen endast om dessa transporter omfattades av jämförbara eller striktare förfaranderegler, men det kan likväl konstateras att denna formulering inte kvarstår i bestämmelsens slutliga lydelse.
- 60 För det andra kan artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 inte heller tolkas så, att endast sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av det förfarande som föreskrivs i artikel 48.1 i förordning nr 1069/2009, det vill säga kategori 1- och 2-material samt vissa därav framställda produkter, ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006 med stöd av dess artikel 1.3 d, men med undantag för animaliska biprodukter i kategori 3 som då fortsättningsvis skulle omfattas av förordning nr 1013/2006.
- 61 Utöver de överväganden som framgår av punkterna 43, 53 och 55 ovan angående nyssnämnda artikel 48, ska det framhållas att en sådan tolkning även skulle stå i strid med systematiken i förordning nr 1069/2009, varigenom det införts bestämmelser som står i proportion till farlighetsgraden av transport av olika kategorier av animaliska biprodukter, och leda till ett paradoxalt resultat, vilket även den hänskjutande domstolen och generaladvokaten, i punkt 66 och 67 i sitt förslag till avgörande, har påpekat. En sådan tolkning skulle nämligen medföra att transport av animaliska biprodukter i kategori 3, som är den minst farliga, omfattades av kraven i förordning nr 1013/2006, vilka är striktare än de som enligt artikel 48.1 i förordning nr 1069/2009 är tillämpliga på avsändande från en medlemsstat till en annan av animaliska biprodukter i kategori 1 och 2. Transport mellan två medlemsstater av animaliska biprodukter i kategori 3 skulle därmed omfattas av bestämmelser som är

lika strikta som de som enligt artikel 48.6 i förordning nr 1069/2009 är tillämpliga på transport av kategori 1- och 2-material som har blandats med eller kontaminerats av sådant avfall som betecknas som farligt i beslut 2000/532.

- 62 Mot bakgrund av ovanstående ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 1.3 d i förordning nr 1013/2006 ska tolkas så, att sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av förordning nr 1069/2009 ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, med undantag för de fall där förordning nr 1069/2009 uttryckligen anger att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas.

### **Rättegångskostnader**

- 63 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

**Artikel 1.3 d i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, ska tolkas så, att sådan transport av animaliska biprodukter som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter), ska undantas från tillämpningsområdet för förordning nr 1013/2006, med undantag för de fall där förordning nr 1069/2009 uttryckligen anger att förordning nr 1013/2006 ska tillämpas.**

Underskrifter