



Datum van inontvangstneming : 22/03/2023

Zaak C-85/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

15 februari 2023

Verwijzende rechter:

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 januari 2023

Verweerder en appellant:

Landkreis Jerichower Land

Verzoekster en geïntimeerde:

A.

Voorwerp van het hoofdgeding

Aanvechting van het verbod op de opslag van dierlijke bijproducten

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Uitlegging van artikel 24, lid 1, onder i), van 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 (PB 2009, L 300, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/1009 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 (PB 2019, L 170, blz. 1); artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vraag

Moet artikel 24, lid 1, onder i), van verordening (EG) nr. 1069/2009 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 (verordening dierlijke bijproducten) (PB 2009, L 300, blz. 1 [...]), laatstelijk gewijzigd bij artikel 46 [van verordening (EU) 2019/1009] van 5 juni 2019 (PB 2019, L 170, blz. 1), aldus worden uitgelegd dat het begrip „opslag” mede ziet op een onderbreking van het vervoer waarbij containers met dierlijke bijproducten van categorie 3 in een ander vervoermiddel worden overgebracht en daarin enkele uren – tot maximaal acht – worden geplaatst alvorens naar een verwerkingsinrichting te worden vervoerd, zonder dat het materiaal wordt behandeld of in andere containers wordt overgeladen?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak van het Hof van Justitie

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, zoals gewijzigd, artikel 24, lid 1, onder i), en artikel 10

Arrest van 2 september 2021, Toropet (C- 836/19, EU:C:2021:668)

Arrest van 23 mei 2019, ReFood (C- 634/17, EU:C:2019:443)

Aangevoerde nationale bepalingen

Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (wet op de verwijdering van dierlijke bijproducten; hierna: „TierNebG”) van 25 januari 2004 (BGBl. I blz. 82), zoals gewijzigd, § 1 (Toepassingsgebied), § 2a (Principe voor de omgang met dierlijke bijproducten), § 12 (Controle)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Partijen zijn het oneens over de vraag of verzoekster een erkenning nodig heeft voor het plaatsen van transportcontainers met dierlijke bijproducten – categorie 3-materiaal in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 – in een door haar geëxploiteerde hal in B-stad. Verzoekster beschikt over een erkenning als verwerkingsbedrijf voor dierlijke bijproducten van categorie 3.
- 2 Tijdens bedrijfscontroles in deze door verzoekster geëxploiteerde hal in B-stad heeft verweerder vastgesteld dat zich daar in een met een koelinrichting uitgeruste

vrachtwagenoplegger (hierna: „koeloplegger”) transportcontainers met slachtafval en vleesresten bevonden, die waren ingedeeld als categorie 3-materiaal in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1069/2009. Een deel van het slachtafval was in staat van beginnende ontbinding en de hal was verontreinigd (maden, uitwerpselen van muizen en ratten). Vastgesteld werd dat het vervoer en het plaatsen van het materiaal in de hal verlopen zoals hierna wordt beschreven. De transportcontainers worden bij de producenten opgehaald met vijf kleinere voertuigen – twee vrachtwagencombinaties en drie kleinere voertuigen – en naar de hal gebracht. De containers worden dan door de werknemers van verzoekster of de chauffeurs rechtstreeks in de koeloplegger overgebracht zonder dat de inhoud ervan wordt behandeld of in andere containers wordt overgeladen. De transportcontainers staan soms enkele uren in de koeloplegger op de locatie (twee uur, in enkele gevallen tot acht uur). Zodra alle transportcontainers zijn opgehaald, rijdt de vrachtwagen met de koeloplegger naar een door verzoekster geëxploiteerde verwerkingsinrichting in A-stad. Daar wordt het materiaal verwijderd of gerecycled. De transportcontainers zijn niet lucht- of waterdicht. Verzoekster beschikt niet over een officiële erkenning van de ruimtes als inrichting voor de opslag van dierlijke bijproducten.

- 3 Bij besluit van 4 januari 2017 heeft verweerder verzoekster verboden dierlijke bijproducten op te slaan op de locatie in B-stad. Verweerder baseert het verbod op § 12, lid 2, TierNebG. Na vergeefs bezwaar te hebben aangetekend, heeft verzoekster zich tot het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg) gewend, dat het besluit van 4 januari 2017 nietig heeft verklaard. Deze rechter rechtvaardigde de nietigverklaring op grond dat een kortstondige onderbreking van het vervoer geen „opslag” in de zin van artikel 24, lid 1, onder i), van verordening nr. 1069/2009 vormt. Verweerder heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 4 De vraag of het hoger beroep moet worden toegewezen dan wel of de vordering moet worden afgewezen, hangt af van de uitlegging van het begrip „opslag” in artikel 24, lid 1, onder i), van verordening nr. 1069/2009. Overeenkomstig deze bepaling zorgen exploitanten ervoor dat de inrichtingen of bedrijven onder hun controle door de bevoegde autoriteit worden erkend, als deze inrichtingen of bedrijven de opslag van dierlijke bijproducten uitvoeren. Volgens de bevindingen van verweerder heeft verzoekster dierlijke bijproducten van categorie 3 overgebracht van kleine transportwagens naar een grotere vrachtwagen op de locatie in B-stad en deze gedurende enkele uren in de hal bewaard. Dit geldt ongeacht het feit dat verweerder bij de controles ook containers heeft aangetroffen met materiaal dat tekenen van ontbinding vertoonde en daarom mogelijk niet (meer) in categorie 3 kon worden ingedeeld. De enige vraag is hoe de door verzoekster in beginsel toegepaste procedure waarbij tijdens het vervoer containers met dierlijke bijproducten van categorie 3 worden overgebracht van kleine verzamelvoertuigen naar een groot voertuig en die containers gedurende

meerdere uren op één plaats blijven staan, moet worden gekwalificeerd, dat wil zeggen of deze procedure slechts een onderdeel van het vervoer is dan wel of het gaat om opslag in de zin van voornoemd artikel 24, lid 1, onder i). Indien het bestaan van opslag wordt bevestigd, is voor verzoeksters procedure een erkenning vereist en is het besluit van 4 januari 2017 dus rechtmatig. De uitlegging van artikel 24, lid 1, onder i), van verordening nr. 1069/2009 is derhalve relevant voor de beslissing in de onderhavige zaak.

- 5 Volgens de verwijzende rechter kan uit de bewoordingen van de verordening geen duidelijk antwoord op de prejudiciële vraag worden afgeleid. Normaal gesproken wordt met het begrip „opslag” in ieder geval bedoeld het gedurende een bepaalde periode op één plaats bewaren van dingen. Conceptueel lijkt het mogelijk de onderhavige onderbrekingen van het betrokken vervoer, waarbij containers met dierlijke bijproducten worden overgebracht en gedurende een bepaalde periode ergens worden geplaatst, op te vatten als onderdeel van het vervoer waarvoor geen erkenning nodig is, dan wel als opslag waarvoor een erkenning vereist is.
- 6 Volgens de betekenis en het doel van verordening nr. 1069/2009 is er ook geen duidelijke definitie van het begrip „opslag” met betrekking tot de processen waarop de onderhavige vraag betrekking heeft. In het arrest *Toropet* (C-836/19, punt 52) benadrukte het Hof van Justitie de volgende doelstellingen van verordening nr. 1069/2009: de risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid op adequate wijze beheersen en de veiligheid van de voedsel- en voederketen beschermen alsmede een coherent en alomvattend kader tot stand brengen van gezondheidsvoorschriften die 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. Voorts heeft het Hof benadrukt dat de Uniewetgever de risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid gedurende de gehele exploitatie van dierlijke bijproducten op passende en evenredige wijze heeft willen beheersen.
- 7 In de nationale rechtspraak wordt derhalve het standpunt ingenomen dat, gelet op de betekenis en het doel van de wet op de verwijdering van kadavers, het begrip opslag ook het plaatsen van containers met te verwijderen materiaal gedurende meerdere uren omvat. Volgens de verwijzende rechter kan uit de algemene doelstellingen van de wet op de verwijdering van kadavers echter niet noodzakelijkerwijs worden afgeleid dat voor onderbrekingen van vervoer, ook al duren zij meerdere uren, een uitgebreide officiële controle in de vorm van een erkenning vereist is. Onderbrekingen in het vervoer kunnen inderdaad gepaard gaan met een verhoogd risico omdat de eigenschappen van de dierlijke bijproducten door de langere verblijftijd negatief kunnen worden gewijzigd en zo gezondheidsrisico's kunnen veroorzaken. Maar juist bij categorie 3-materiaal gaat de Uniewetgever uit van een laag risico. Om die reden kan volgens de verwijzende rechter uit de rechtspraak van het Hof van Justitie niet worden afgeleid dat het begrip „opslag” zo ruim moet worden uitgelegd dat zoveel mogelijk activiteiten die verband houden met het vervoer van dierlijke

bijproducten (met name het categorie 3-materiaal dat de Uniewetgever als minder gevaarlijk beschouwt), aan een erkenningsplicht moeten worden onderworpen.

- 8 Ook de uitlegging van het begrip „opslag” in andere bepalingen van het Unierecht, vooral in het afvalstoffenrecht, geeft geen duidelijk antwoord op de prejudiciële vraag. De verwijzende rechter bespreekt in dit verband het arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 1999, ██████████ (C-175/98 en C-177/98, EU:C:1999:98), maar acht de opmerkingen van het Hof, die betrekking hebben op richtlijnen inzake afvalstoffenrecht, in casu niet relevant, omdat het daarin gemaakte onderscheid tussen „voorlopige opslag” en „voorafgaande opslag” geen verband houdt met de hier aan de orde zijnde onderbrekingen van het vervoer.
- 9 In de nationale rechtspraak wordt ervan uitgegaan dat er volgens het afvalstoffenrecht geen sprake is van „opslag” wanneer de betrokken inrichting uitsluitend voor vervoer wordt gebruikt, in die zin dat daar alleen een overbrengen van afvalstoffen naar andere vervoermiddelen – dat het vervoersproces slechts voor korte tijd onderbreekt – plaatsvindt. Volgens deze rechtspraak zal een inrichting voor het overbrengen van afvalstoffen in combinatie met een onderbreking van het vervoer gedurende (slechts) enkele uren waarschijnlijk niet worden opgevat als „opslag” in de zin van het afvalstoffenrecht. Of dit resultaat van de nationale rechtspraak ondubbelzinnig is in het licht van het begrip „opslag” van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 (PB 2008, L 312, blz. 3), zoals gewijzigd, kan volgens de verwijzende rechter in het midden worden gelaten. Volgens hem is het immers de vraag of de begrippen „opslag” in de zin van verordening nr. 1069/2009 en in de zin van richtlijn 2008/98 in de hier aan de orde zijnde context met elkaar overeenstemmen.
- 10 Volgens de verwijzende rechter is het ook niet mogelijk om op basis van de regels inzake de omgang met gevaarlijke stoffen, zoals richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van richtlijn 96/82/EG van de Raad (Seveso III-richtlijn) (PB 2012, L 197, blz. 1), inzicht te krijgen in het begrip „opslag” in de zin van artikel 24, lid 1, onder i), van verordening nr. 1069/2009. De verwijzende rechter merkt op dat het plaatsen van stoffen gedurende enkele uren tijdens het overbrengen weliswaar kan worden beschouwd als een integraal onderdeel van het vervoer in de zin van artikel 2, lid 2, onder c), van richtlijn 2012/18, maar dat het onderscheid tussen het vervoer en de opslag van dierlijke bijproducten onder verordening nr. 1069/2009 niet op dezelfde wijze kan worden gemaakt, te meer daar deze verordening geen bepaling bevat die overeenkomt met artikel 2, lid 2, onder c), van richtlijn 2012/18.