



Datum van inontvangstneming : 12/12/2017

Zaak C-634/17

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:

13 november 2017

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Oldenburg (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 november 2017

Verzoekende partij:

ReFood GmbH & Co. KG

Verwerende partij:

Landwirtschaftskammer Niedersachsen

Voorwerp van het hoofdgeding

Overbrenging van afvalstoffen

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Dient [artikel 1, lid 3, onder d), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen] te worden uitgelegd als een uitsluiting van de toepassing die geldt voor alle overbrengingen die krachtens artikel 2 van verordening (EG) nr. 1069/2009 binnen het toepassingsgebied van deze laatste verordening vallen?
2. Bij een ontkennend antwoord op de eerste vraag:

Dient [artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006] te worden uitgelegd als een uitsluiting van de toepassing die geldt voor overbrengingen waarvoor krachtens verordening (EG) nr. 1069/2009 – ook juncto uitvoeringsverordening (EU) nr. 142/2011 – voorschriften bestaan voor de verzameling, het vervoer, de identificatie en de traceerbaarheid?

3. Bij een ontkennend antwoord op de tweede vraag:

Dient [artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006] te worden uitgelegd als een uitsluiting van de toepassing die uitsluitend geldt voor overbrengingen waarbij het gaat om een verzending waarvoor toestemming is vereist overeenkomstig artikel 48, lid 1, van verordening (EG) nr. 1069/2009?

Relevante Unierechtelijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen

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 (verordening dierlijke bijproducten)

Verordening (EU) nr. 142/2011 van de Commissie van 25 februari 2011 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot uitvoering van richtlijn 97/78/EG van de Raad wat betreft bepaalde monsters en producten die vrijgesteld zijn van veterinaire controles aan de grens krachtens die richtlijn

Relevante nationale bepalingen

§ 13 van het Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Abfallverbringungsgesetz) [Duitse wet tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen en van het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan; hierna: „AbfVerbrG”]

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekster is een Duitse onderneming die werkzaam is op het gebied van de verwijdering van levensmiddel- en voedselresten. Hieronder valt de verwijdering van dierlijke bijproducten in de zin van verordening nr. 1069/2009, die zij op regelmatige basis bij klanten in Nederland ophaalt en per vrachtwagen naar Duitsland vervoert.
- 2 Op 7 april 2014 werd een vrachtwagen van verzoekster in de Duitse deelstaat Nedersaksen door de politie gecontroleerd. De vrachtwagen was beladen met dierlijke bijproducten van categorie 3 in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1069/2009, die in Nederland waren verzameld en waren bestemd voor verdere verwerking in een vestiging van verzoekster en aansluitend voor gebruik in een biogasinstallatie.
- 3 Verweerster, als bevoegde autoriteit van de deelstaat Nedersaksen, heeft verzoekster mondeling gelast met de vrachtwagen naar Nederland terug te keren, aangezien zij voor de overbrenging van de afvalstoffen een door verzoekster niet doorlopen kennisgevingsprocedure overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder b), van verordening nr. 1013/2006 noodzakelijk achtte. Dit besluit was gebaseerd op § 13 AbfVerbrG, op grond waarvan de bevoegde autoriteit bij illegale overbrenging zonder kennisgeving de noodzakelijke bevelen tot nakoming van de terugnameverplichting op grond van artikel 24 van verordening nr. 1013/2006 kan uitvaardigen.
- 4 Verzoekster heeft op 16 juli 2014 beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Zij verzoekt om vast te stellen dat verweersters besluit onrechtmatig was.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoekster is van mening dat er geen rechtsgrondslag bestaat voor het litigieuze besluit. De overbrenging van dierlijke bijproducten is volgens haar uitgesloten van het toepassingsgebied van verordening nr. 1013/2006, waardoor noch algemene informatieverplichtingen overeenkomstig artikel 18 noch kennisgevingsverplichtingen overeenkomstig artikel 4 en volgende van deze verordening aan de orde waren.
- 6 Dit vloeit naar haar mening reeds voort uit de bewoordingen van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006, op grond waarvan deze uitzondering betrekking heeft op alle afvalstoffen waarvoor verordening nr. 1774/2002 (thans verordening nr. 1069/2009) specifieke voorschriften („erkenningseisen”) bevat.
- 7 Dergelijke erkenningseisen zijn te vinden in verordening nr. 1069/2009 voor het vervoer van alle dierlijke bijproducten, dus ook van die van categorie 3. Zo bevat artikel 21 van deze verordening bepaalde materiële voorschriften en schrijft het voor het vervoer van dierlijke bijproducten van categorie 3 onder meer voor dat deze vergezeld gaan van bepaalde handelsdocumenten.

- 8 Dat artikel 48 van verordening nr. 1069/2009 alleen voor de verzending van dierlijke bijproducten van de categorieën 1 en 2, maar niet voor materiaal van categorie 3 voorschriften inzake veterinaire controle bevat, verzet zich niet tegen deze opvatting, aldus verzoekster. Uit lid 6 van dit artikel blijkt dat de wetgeving inzake de overbrenging van afvalstoffen slechts bij wijze van uitzondering van toepassing is op dierlijke bijproducten, namelijk als dit uitdrukkelijk is bepaald in deze verordening. Artikel 48 van verordening nr. 1069/2009 bevat een dergelijke bepaling echter alleen voor dierlijke bijproducten die reeds van oorsprong een verhoogd risicopotentieel inhielden (materiaal van de categorieën 1 of 2), dat door het contact met gevaarlijke afvalstoffen nog wordt verhoogd. Dit is volgens verzoekster bij de dierlijke bijproducten van categorie 3, die vanuit veterinaire- en gezondheidsrechtelijk oogpunt het minst gevaarlijk zijn, juist niet het geval.
- 9 Ook al zou men ervan uitgaan dat de uitsluiting van de toepassing in artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 alleen dan geldt wanneer anderszins is voorzien in toezicht en controle die voldoen aan de eisen van deze verordening, vastgesteld moet worden dat dit voor de dierlijke bijproducten van categorie 3 het geval is, hetgeen onder meer blijkt uit het in artikel 21 van verordening nr. 1069/2009 gestelde vereiste dat deze producten vergezeld gaan van een handelsdocument.
- 10 Ook het bestaan van verordening nr. 142/2011, die bepalingen bevat ter uitvoering van verordening nr. 1069/2009, bevestigt volgens verzoekster dat het vervoer van dierlijke bijproducten van alle categorieën bij specifieke voorschriften is geregeld. Het op grond van artikel 17 van deze verordening vereiste handelsdocument komt overeen met het document dat op grond van artikel 18 juncto bijlage VII bij verordening nr. 1013/2006 is voorgeschreven.
- 11 Aangezien van het voldoen aan deze bepalingen afhangt of de overbrenging van dierlijke bijproducten op grond van het Unierecht toelaatbaar is, vormen de genoemde voorschriften erkenningseisen in de zin van artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006.
- 12 Volgens verzoekster moet aanvullend worden gewezen op overweging 11 van verordening nr. 1013/2006, die er eveneens voor pleit dat voor de overbrenging van dierlijke bijproducten het voldoen aan de bepalingen van verordening nr. 1069/2009 voldoende is.
- 13 Deze uitlegging wordt ook bevestigd door de voorstukken, aldus verzoekster.
- 14 Verweerster is van mening dat verordening nr. 1013/2006 van toepassing is op de door verzoekster uitgevoerde vervoersactiviteiten en dat derhalve een kennisgeving overeenkomstig artikel 4 en volgende van deze verordening vereist is. Volgens haar is niet voldaan aan de voorwaarden voor een uitsluiting van de toepassing overeenkomstig artikel 1, lid 3, onder d), van deze verordening.
- 15 Verordening nr. 1013/2006 strekt ertoe het toezicht op en de controle van de overbrenging van afvalstoffen veilig te stellen. Voor zover anderszins is voorzien

in toezicht en controle die voldoen aan de eisen van deze verordening, dient de uitsluiting van de toepassing ertoe doublures te voorkomen in de toelatingsprocedures voor de overbrenging van dierlijke bijproducten. Met deze uitsluiting wordt daarentegen niet beoogd om op algemene wijze alle dierlijke bijproducten uit te sluiten van het toepassingsgebied van verordening nr. 1013/2006. Dit vloeit volgens verweester voort uit de bewoordingen van artikel 1, lid 3, onder d), van deze verordening, waarin niet het toepassingsgebied, maar expliciet de „erkenningseisen” van verordening nr. 1069/2009 worden vermeld.

- 16 Het begrip „erkenningseisen” houdt in dat wordt geregeld „of” de overbrenging toelaatbaar is en niet op welke wijze deze geschiedt. Voor de overbrenging van dierlijke bijproducten van categorie 3 bevat verordening nr. 1069/2009 echter geen dergelijke regeling.
- 17 Artikel 21 van verordening nr. 1069/2009 bevat volgens verweester slechts algemene regels voor het verzamelen en vervoeren en geen concrete regeling inzake de grensoverschrijdende overbrenging, zoals in artikel 48 van deze verordening.
- 18 Dit artikel 48 bevat op zijn beurt erkenningseisen die expliciet alleen gelden voor de overbrenging van afvalstoffen van de categorieën 1 en 2. Derhalve is er geen sprake van een uitsluiting van de toepasselijkheid van verordening nr. 1013/2006, temeer omdat anders een onbedoelde lacune in de elkaar overlappende toezichtregels zou bestaan. Lid 6 van dit artikel verduidelijkt slechts dat de erkenningseisen van de leden 1 tot en met 5 voor de in lid 6 genoemde stoffen niet voldoende zijn en dat daarom aan de eisen van verordening nr. 1013/2006 moet worden voldaan. Een algehele uitsluiting van verordening nr. 1013/2006 voor het gebied van de dierlijke bijproducten kan hieruit niet worden afgeleid, aldus verweester.
- 19 Ook in artikel 17 van verordening nr. 142/2011 wordt volgens verweester slechts de wijze van overbrenging geregeld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 20 Het litigieuze besluit kan alleen terecht worden gebaseerd op § 13 AbfVerbrG, als de betrokken dierlijke bijproducten binnen het toepassingsgebied van verordening nr. 1013/2006 vallen. De beantwoording van de prejudiciële vragen is derhalve beslissend voor de beslechting van het hoofdgeding. Het juiste antwoord blijkt echter niet duidelijk uit de bestaande rechtspraak van het Hof, de voorstukken of andere omstandigheden. De enige tot dusver in dit verband gewezen uitspraak van het Hof (arrest van 1 maart 2007, KVZ retec, C-176/05) heeft geen betrekking op verordening nr. 1013/2006, aangezien deze verordening toen nog niet van toepassing was.

- 21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter daarom te vernemen of het voor de uitsluiting van de toepassing overeenkomstig artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 uitsluitend van belang is dat de overbrenging op grond van artikel 2 van verordening nr. 1069/2009 binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt.
- 22 De tweede vraag betreft het door verzoekster subsidiair aangevoerde argument dat, ook al zou artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 alleen in een uitsluiting van de toepassing voorzien voor overbrengingen waarvoor anderszins is voorzien in toezicht en controle die voldoen aan de eisen van de verordening, dit in ieder geval het geval is voor de dierlijke bijproducten van categorie 3 waar het hier om gaat.
- 23 Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter voorts te vernemen – voor zover dit nog niet is beantwoord – of het begrip „erkenningseisen” concreet betrekking heeft op het in artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1069/2009 gestelde vereiste van een toestemming voor de verzending.
- 24 In de desbetreffende Duitse literatuur wordt de opvatting verdedigd dat artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 voorziet in een algehele uitsluiting van de toepassing voor de overbrenging van dierlijke bijproducten. Deze opvatting wordt klaarblijkelijk gedeeld door de Nederlandse en de Poolse autoriteiten.
- 25 Uit de voorstukken kan geen definitief antwoord op de prejudiciële vragen worden afgeleid. Hieruit blijkt slechts dat artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 onderwerp was van een controverse tussen de Commissie, de Raad en het Parlement.
- 26 Het eerste ontwerp van de Commissie (COM[2003] 379 – 2003/0139) bevatte een uitsluiting van de toepassing waarvoor het uitdrukkelijke voorbehoud moest gelden dat op de onder verordening nr. 1774/2002 (thans verordening nr. 1069/2009) vallende afvalstoffen uit dierlijke bijproducten soortgelijke of strengere procedurele bepalingen van toepassing zijn. Het Parlement wees een dergelijke bepaling echter in zijn geheel af, aangezien met de verordeningen nr. 1013/2006 en nr. 1774/2002 naar zijn opvatting verschillende beschermingsdoelstellingen werden nagestreefd. Dat de Commissie het desbetreffende wijzigingsvoorstel van het Parlement afwees, werd door de Raad aldus uitgelegd dat de Commissie niet kon instemmen met een volledige uitsluiting van dierlijke bijproducten van het toepassingsgebied van de verordening. De Raad stelde een wijziging van de bepaling voor op grond waarvan van het toepassingsgebied van de verordening nr. 1013/2006 de overbrengingen werden uitgezonderd „die onder de erkenningseisen van verordening nr. 1774/2002 vallen”. Volgens de motivering werd hiermee enerzijds beoogd doublures met verordening nr. 1774/2002 te voorkomen en tegelijkertijd een gelijkwaardig controleniveau te behouden. De Commissie vatte deze voorgestelde wijziging van de Raad op haar beurt aldus op dat de Raad dierlijke

bijproducten volledig wilde uitzonderen van het toepassingsgebied van de verordening. Een dergelijke regeling was echter noch in overeenstemming met de wil van het Parlement, dat een uitzonderingsregeling geheel afwees, noch met de wil van de Commissie, die alleen voorstander was van een uitzondering, mits een voorbehoudsregeling in het leven zou worden geroepen.

- 27 Hoewel de Commissie uitdrukkelijk verklaarde dat zij de voorziene regeling opvatte als een volledige uitsluiting van de toepassing van verordening nr. 1013/2006 voor dierlijke bijproducten, die zij afwees, heeft dit uiteindelijk niet geleid tot een wijziging van de formulering van artikel 1, lid 3, onder d), van deze verordening.
- 28 Naar de opvatting van de verwijzende rechter zou het gebruik van het begrip „erkenningseisen” in plaats van „toepassingsgebied” tot de conclusie kunnen leiden dat de uitsluiting niet onvoorwaardelijk is. Indien deze veronderstelling juist is, is evenwel onduidelijk om welke voorwaarden het hierbij zou moeten gaan. In aanmerking komt ofwel, zoals door verzoekster subsidiair wordt aangevoerd, een uitsluiting van de toepassing enkel voor overbrengingen die onder soortgelijke of strengere procedurele bepalingen vallen, hetgeen per geval zou moeten worden onderzocht (zie de tweede prejudiciële vraag), ofwel, zoals door verweerster wordt aangevoerd, een uitsluiting van de toepassing enkel voor overbrengingen waarvoor het vereiste van een de verzending betreffende toestemming overeenkomstig artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1069/2009 bestaat (zie de derde prejudiciële vraag).
- 29 Indien men, zoals verzoekster, artikel 1, lid 3, onder d), van verordening nr. 1013/2006 opvat als onvoorwaardelijke uitsluiting van de toepassing, zou dit tot gevolg kunnen hebben dat voor de overbrenging van afvalstoffen die binnen het toepassingsgebied van verordening nr. 1069/2009 vallen, geen uniforme behandeling en verwijdering en geen harmonisatie van de controles binnen de Europese Unie gewaarborgd is, maar dat het aan de afzonderlijke lidstaten staat om middels nationale regelingen risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid te voorkomen en een effectief systeem voor het verzamelen en verwijderen van dierlijke bijproducten te waarborgen.
- 30 Indien daarentegen de opvatting van verweerster wordt gevolgd, dat de uitsluiting van de toepassing slechts geldt in het geval van verzendingen waarvoor overeenkomstig artikel 48, lid 1, van verordening nr. 1069/2009 toestemming is vereist, zou dit tot een onoverkomelijke tegenstrijdigheid kunnen leiden. Dientengevolge zouden voor het grensoverschrijdende vervoer van de minst gevaarlijke dierlijke bijproducten van categorie 3 volgens de dan toepasselijke verordening nr. 1013/2006 immers in de regel strengere eisen gelden dan voor de gevaarlijkere dierlijke bijproducten van de categorieën 1 en 2 die onder verordening nr. 1069/2009 vallen. Alleen als het materiaal van de categorieën 1 en 2 aanvullend vermengd of besmet is met gevaarlijke afvalstoffen, gelden op grond van artikel 48, lid 6, van verordening nr. 1069/2009 de vereisten van verordening nr. 1013/2006. Een begrijpelijke verklaring waarom ook in de gevallen van

grensoverschrijdend vervoer van dierlijke bijproducten van categorie 3 die niet besmet zijn met gevaarlijke afvalstoffen, het strengere regime van verordening nr. 1013/2006 zou moeten gelden, kan de verwijzende rechter niet vinden.