

Sprawa C-836/19

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

18 listopada 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgericht Gera (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

14 listopada 2019 r.

Strona skarżąca:

Toropet Ltd.

Druga strona postępowania:

Landkreis Greiz

Przedmiot postępowania głównego

Rozporządzenie (WE) nr 1069/2009 – Przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi – Artykuł 10 – Materiał kategorii 3 – Późniejsze ustanie przesłanek kategoryzacji – Zepsucie lub rozkład – Skutki prawne – Artykuł 9 – Materiał kategorii 2 – Produkty pochodzenia zwierzęcego, które zostały uznane za nienadające się do spożycia przez ludzi z powodu obecności ciał obcych w tych produktach – Niepisany warunek, dotyczący przeznaczenia materiału do przetworzenia i na paszę dla zwierząt

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 10 lit. a) rozporządzenia nr 1069/2009 należy interpretować w ten sposób, że pierwotna klasyfikacja materiału do kategorii 3 przestaje być aktualna, gdy ze względu na rozkład i zepsucie produkty stają się niezdatne do spożycia?
- 2) Czy art. 10 lit. f) rozporządzenia nr 1069/2009 należy interpretować w ten sposób, że pierwotna klasyfikacja produktów pochodzenia zwierzęcego lub środków spożywczych zawierających produkty pochodzenia zwierzęcego jako materiału kategorii 3 przestaje być aktualna, gdy w wyniku późniejszych procesów rozkładu lub zepsucia produkty te stanowią zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt?
- 3) Czy przepis art. 9 lit. d) rozporządzenia nr 1069/2009 należy interpretować zawężająco w ten sposób, że materiał zmieszany z ciałami obcymi, takimi jak trociny, należy zaklasyfikować jako materiał kategorii 2 tylko wtedy, gdy jest to materiał przeznaczony do przetworzenia i na paszę dla zwierząt?

Powołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 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 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz.U. 2009, L 300, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (UE) nr 1385/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2013, L 354, s. 86), w szczególności art. 10 lit. a) i f) oraz art. 9 lit. d), a także art. 8 lit. a) pkt (i) i (v), art. 9 lit. g) i h), art. 10 lit. b), c), d), e), g), h) i p), art. 14 lit. a), b) i d), art. 23, art. 33, art. 34, art. 36

Powołane przepisy krajowe

Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (ustawa o usuwaniu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego – TierNebG) z dnia 25 stycznia 2004 r. (BGBl. I, s. 82) zmieniona ustawą z dnia 4 sierpnia 2016 r. (BGBl. I, s. 1966), § 1, § 3 i § 12;

Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (ustawa wykonawcza Turyngii do ustawy o usuwaniu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego – ThürTierNebG) z dnia 10 czerwca 2005 r. (Thür GVBl. 2005, s. 224), § 2 i § 3;

Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (rozporządzenie Turyngii w sprawie zakresów

zastosowania zgodnie z ustawą o usuwaniu produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego) z dnia 11 października 2005 r. (Thür GVBl. 2005, s. 355), § 1;

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Skarżąca przetwarza produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego względnie handluje nimi. Klientami są m.in. producenci pasz zwierzęcych, podmioty zajmujące się odzyskiem tłuszczów zwierzęcych i wytwórnie biogazu.
- 2 Zgodnie z ustaleniami sądu odsyłającego materiał, o który chodzi w postępowaniu głównym, był zbutwiał i spleśniał względnie przemieszany z ciałami obcymi (tynki ścienne lub sufitowe, trociny). Odpowiednie pojemniki zostały zauważone podczas kontroli przeprowadzanej w zakładzie skarżącej przez drugą stronę postępowania, właściwy organ władzy lokalnej.
- 3 Druga strona postępowania zaklasyfikowała materiał do kategorii 2. Ze względu na to, że skarżąca jest zarejestrowana jedynie jako zakład przetwarzania pośredniego materiału kategorii 3, druga strona postępowania nakazała usunięcie zakwestionowanego materiału, które z różnych powodów, m.in. z powodu braku oddzielnej chłodni do tymczasowego przechowywania, sama przeprowadziła. Na skarżącą zostały nałożone opłaty i koszty.
- 4 Przedmiotem postępowania głównego jest decyzja, w której druga strona postępowania zatwierdziła nakaz usunięcia zakwestionowanego materiału. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy ten akt administracyjny jest niezgodny z prawem i narusza prawa skarżącej. W szczególności sąd powinien zbadać, czy druga strona postępowania niesłusznie zaklasyfikowała zakwestionowany materiał do kategorii 2.

Istotne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 5 Zdaniem skarżącej ani rozkład, ani zepsucie, ani też obecność ciał obcych nie prowadzą automatycznie do przekwalifikowania do kategorii 2.
- 6 Z art. 14 lit. d) rozporządzenia nr 1069/2009 wynika, że materiał, który uległ rozkładowi lub zepsuciu, może zasadniczo nadal podlegać odzyskowi na podstawie art. 14 lit. a) i b) rozporządzenia nr 1069/2009. Taki materiał niekoniecznie musi być „usuwany”. Z uwagi na swój cel prawny art. 10 lit. f) rozporządzenia nr 1069/2009 obejmuje jedynie znaczne zagrożenia związane z chorobami zwierząt. W świetle tego zagrożenia związane z zepsutym, pokrytym pleśnią lub zgniłym mięsem są niewielkie. Masowe zakażenia są wykluczone. Co najwyżej już chorzy ludzie lub alergicy mogą być narażeni na ewentualne zagrożenia dla zdrowia wywołane przez pleśń.
- 7 W grę nie wchodzi kwestia zdatności do spożycia, ponieważ materiał kategorii 3 nie jest przeznaczony do stosowania jako środek spożywczy. Spożycie materiałów

kategorii 3, o których mowa w art. 10 lit. h) rozporządzenia nr 1069/2009, wyraźnie stanowi zagrożenie dla zdrowia. Niemniej jednak materiały te zostały przypisane do kategorii 3. Można również co do zasady założyć, że odpady gastronomiczne [art. 10 lit. p) rozporządzenia nr 1069/2009] zawierają pleśń, zepsute produkty i bakterie gnilne, co nie wyklucza zaklasyfikowania ich jako materiału kategorii 3.

- 8 Nawet jeśli materiał kategorii 3 zostanie skażony materiałem kategorii 2, nie stwarza to zatem samo w sobie zagrożenia dla ludzi i zwierząt. Interes przebywających w sąsiedztwie osób w tym, aby wyeliminować nieprzyjemne zapachy, nie dotyczy zagrożenia w rozumieniu przepisu uzasadniającego usuwanie produktów.
- 9 Obecność ciał obcych również nie prowadzi do zaklasyfikowania jako materiału kategorii 2, o ile możliwe jest ich proste mechaniczne oddzielenie. Jednym z typowych zadań skarżącej jest właśnie usuwanie ciał obcych (takich jak opakowania kielbas, pierścienie w nosie i kolczyki).
- 10 Zdaniem drugiej strony postępowania rozkład materiału należącego pierwotnie do kategorii 3 oznacza, że materiał ten należy zaklasyfikować do kategorii 2.
- 11 Rozporządzenie nr 1069/2009 nie dotyczy wyłącznie zagrożeń o podobnym potencjale ryzyka jak w przypadku chorób. Zgodnie z jego art. 10 lit. f) klasyfikacja materiału do kategorii 3 przestaje być możliwa, jeżeli istnieje zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt. Należy wykluczyć możliwość dostania się takiego materiału do łańcucha żywnościowego i paszowego. Jest to uzasadnione ze względu na związane z zepsuciem lub rozkładem znaczne namnażanie się zarazków (bakterii gnilnych, szkodliwych dla zdrowia zarazków, toksyn). Okoliczność, że odpady gastronomiczne (niepochodzące z międzynarodowych środków transportu) są również zaklasyfikowane do kategorii 3 na podstawie art. 10 lit. p) rozporządzenia nr 1069/2009, nie zwalnia z tego, aby ocenić ten materiał w świetle art. 10 lit. f) rozporządzenia nr 1069/2009. Rzeczywiste zmiany i dana sytuacja dotycząca zagrożeń muszą być brane pod uwagę w odniesieniu do aktualnego zastosowania. Przemawia za tym również fakt, że prawodawca sformułował regulację w czasie teraźniejszym.
- 12 W odniesieniu do ciał obcych druga strona postępowania również wychodzi z założenia, że obecność ciał obcych, które można łatwo mechanicznie oddzielić od reszty, nie prowadzi do zaklasyfikowania do kategorii 2. Inaczej jest jednak w przypadku, gdy materiał, tak jak tutaj, jest całkowicie zanieczyszczony pozostałościami tynku lub muru o różnej wielkości względnie ewidentnie rozdrobnionymi małymi odpadami drzewnymi i elementami z plastiku.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

Pytania pierwsze i drugie

- 13 W niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy materiał, który pierwotnie nadawał się do spożycia przez ludzi [art. 10 lit. a) rozporządzenia nr 1069/2009] względnie nie stanowił zagrożenia dla zdrowia [art. 10 lit. f) rozporządzenia nr 1069/2009], w wyniku rozkładu lub pokrycia pleśnią nie może już zostać zaklasyfikowany do kategorii 3, lecz musi zostać przypisany do gorszej kategorii. Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego inne niż materiał kategorii 1 lub kategorii 3 należy przypisać do kategorii 2 [art. 9 lit. h) rozporządzenia nr 1069/2009].
- 14 Chodzi tu głównie o materiał, o którym mowa w art. 10 lit. a) lub f) rozporządzenia nr 1069/2009.
- 15 Regulacja zawarta w art. 10 lit. a) rozporządzenia nr 1069/2009 dotyczy tusz względnie części tusz zwierząt poddanych ubojowi, które nadają się do spożycia przez ludzi, lecz nie są przeznaczone do spożycia przez ludzi z powodów handlowych. Pojęcie zdatności do spożycia nie odnosi się wyraźnie do pojęcia zagrożenia, lecz zdatność do spożycia jest ustalana podczas badania poubojowego. Jeżeli materiał nadaje się do spożycia przez ludzi, nie ma wątpliwości, że nie stwarza on żadnego ryzyka dla zdrowia ludzi lub zwierząt. Jeżeli natomiast materiał nie został uznany za nadający się do spożycia przez ludzi, to może on – jak wynika z art. 10 lit. b) rozporządzenia nr 1069/2009 – zostać zaklasyfikowany jako materiał kategorii 3 tylko wtedy, gdy nie wykazuje żadnych objawów choroby przenoszonej na ludzi lub zwierzęta.
- 16 Z materiałem, o którym mowa w art. 10 lit. f) rozporządzenia nr 1069/2009, mamy do czynienia w przypadku produktów pochodzenia zwierzęcego lub środków spożywczych zawierających produkty pochodzenia zwierzęcego, które już nie nadają się do spożycia przez ludzi z powodów handlowych lub w wyniku problemów powstałych podczas produkcji lub wad w pakowaniu lub innych wad, które nie stanowią żadnego zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt.
- 17 Na skutek rozkładu, zepsucia lub zapleśnienia materiału kategorii 3 powstają toksyny, które w zasadzie prowadzą do ustania zdatności do spożycia i stanowią zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt. Powstaje jednak pytanie, czy zmiany te prowadzą do klasyfikacji odmiennej od wcześniejszej kategoryzacji.
- 18 Ani sformułowanie art. 10 lit. a), ani sformułowanie art. 10 lit. f) rozporządzenia nr 1069/2009 nie odnosi się wyłącznie do chorób zakaźnych lub do potencjalnego zagrożenia podobnego do choroby. Ograniczenie takie nie wynika z motywów rozporządzenia nr 1069/2009. Wprawdzie, jak wynika z motywu 1 rozporządzenia, ogniska pryszczycy i rozprzestrzenianie się pasażowalnych encefalopatii gąbczastych, takich jak gąbczasta encefalopatia bydła (BSE), były powodem do wydania tego rozporządzenia. Jednocześnie jednak prawodawca miał również na uwadze występowanie dioksyn w paszach, a tym samym

związków chemicznych, które stanowią ryzyko dla zdrowia ludzi i zwierząt. Głównym celem rozporządzenia jest ograniczenie zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochrona bezpieczeństwa łańcucha żywnościowego i paszowego (zob. art. 1 i motyw 11 rozporządzenia nr 1069/2009). W związku z tym zagrożenie nie ogranicza się do zdrowia ludzkiego. Jednocześnie w art. 14 lit. d) rozporządzenia nr 1069/2009 sam prawodawca jasno stwierdza, że rozkład i zepsucie powodują zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt. Ponadto prawodawca stosuje bardzo różne sformułowania w art. 8 i nast. rozporządzenia nr 1069/2009, takie jak „zwierz[ęta] podejrz[an]e o zakażenie TSE” [art. 8 lit. a) pkt (i)], „chorob[ę] przenosz[one] na ludzi lub zwierzęta” [art. 8 lit. a) pkt (v)] lub „niedopuszczalne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt” [art. 14 lit. d)], co pozwala wyciągnąć wniosek, że z odwołaniem do „zwykłego” zagrożenia dla zdrowia w art. 10 lit. f) rozporządzenia nr 1069/2009 nie są związane żadne dalej idące wymogi.

- 19 Z art. 9 lit. g) rozporządzenia nr 1069/2009 wynika również, że zmiana materiału po badaniu przedubojowym i poubojowym może prowadzić do zaklasyfikowania do innej kategorii. Jednakże odpowiednie okoliczności są tutaj wyraźnie wymienione.
- 20 W szczególności w niniejszej sprawie nie ma znaczenia, że materiał ten nie jest już przeznaczony do spożycia przez ludzi, ponieważ zgodnie z jego art. 2 ust. 1 rozporządzenie nr 1069/2009 ma zastosowanie i tak wyłącznie do produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych wyłączonych ze spożycia przez ludzi oraz do produktów, które nieodwołalną decyzją danego podmiotu zostały wyłączone z łańcucha żywnościowego i są przeznaczone do celów innych niż spożycie przez ludzi. Niemniej jednak w celu zaklasyfikowania do kategorii 3, tj. kategorii materiałów, które stanowią jedynie niewielkie ryzyko, prawodawca utworzył grupy ryzyka i częściowo oparł się na zdatności do spożycia lub braku zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt [art. 10 lit. a), f) i g)]. W przypadku innych materiałów prawodawca nie przewidział żadnego szczególnego badania zagrożenia, ponieważ uznał, że stanowią one jedynie niewielkie zagrożenie [art. 10 lit. e)]. Jeszcze inne materiały nie mogą wykazywać żadnych objawów czy oznak choroby przenoszonej na ludzi lub zwierzęta [art. 10 lit. b) pkt (i), lit. c), lit. d) i lit. h)].
- 21 O ile użycie czasu terażniejszego przez prawodawcę [art. 10 lit. a), f) i g) rozporządzenia nr 1069/2009] jest wykorzystywane jako argument, że materiały te mogą być zaklasyfikowane do kategorii 3 tylko dopóty, dopóki są spełnione określone tam przesłanki (tj. zdatność do spożycia względnie brak zagrożeń dla ludzi i zwierząt), to nie jest zrozumiałe, dlaczego w odniesieniu do określonych innych grup z art. 10 rozporządzenia nr 1069/2009 nie wprowadza się takich ograniczeń. W szczególności nie jest zrozumiałe, że zastosowanie czasu przeszłego¹ w art. 10 lit. b) pkt (i) rozporządzenia nr 1069/2009 miałyby

¹ Przepis tłumacza: w wersji niemieckiej tego rozporządzenia, inaczej niż w wersji polskiej, użyto czasu przeszłego.

prowadzić do innego rezultatu. Dlaczego w przypadku materiału zaklasyfikowanego jako nienadający się do spożycia przez ludzi zgodnie z art. 10 lit. b) pkt (i) rozporządzenia nr 1069/2009, który w trakcie badania poubojowego nie wykazywał żadnych objawów choroby przenoszonej na ludzi lub zwierzęta, późniejsze zepsucie lub późniejszy rozkład należałoby traktować inaczej niż w przypadku określonym w art. 10 lit. a) rozporządzenia nr 1069/2009, pozostaje niewyjaśnione. W końcu jest oczywiste, że nie chodzi tu o potencjalnie mniej niebezpieczny materiał.

- 22 Przeciwno późniejszej zmianie pierwotnie dokonanej klasyfikacji do kategorii zagrożenia w wyniku rozkładu i zepsucia przemawia jednak art. 14 lit. d) rozporządzenia nr 1069/2009. Zgodnie z tym przepisem materiał kategorii 3 może być przetwarzany między innymi na paszę dla zwierząt, z wyjątkiem przypadku, w którym materiał kategorii 3 uległ zmianie w wyniku rozkładu lub zepsucia, tak że produkt ten stanowi niedopuszczalne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt. Z regulacji tej można wyciągnąć wniosek, że w każdym razie rozkład i zepsucie nie wpływają zasadniczo na klasyfikację materiału do kategorii 3, a ograniczenia występują jedynie w ramach jego zastosowania. Jedynie wtedy, gdy rozkład lub zepsucie osiągnęły już etap, na którym produkt stanowi niedopuszczalne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt, materiał ten nie może być zasadniczo zgodnie z art. 14 lit. d) stosowany do produkcji paszy dla zwierząt bądź nawozów organicznych lub polepszaczy gleby. W takim przypadku zastosowanie określone w art. 14 lit. d) rozporządzenia nr 1069/2009 jest wprawdzie wykluczone, ale nadal pozostaje możliwość w szczególności spalania materiału jako odpadu (art. 14 lit. a) rozporządzenia nr 1069/2009), zutylizowania go lub usunięcia w drodze współspalania, jeżeli materiał jest odpadem [art. 14 lit. b) rozporządzenia nr 1069/2009] lub usunięcia go po przetworzeniu na zatwierdzonym składowisku odpadów [art. 14 lit. c) rozporządzenia nr 1069/2009].
- 23 Niewątpliwie przepisy art. 14 lit. d) rozporządzenia nr 1069/2009 mogą odnosić się jedynie do materiału, który prawodawca zaklasyfikował do kategorii 3, nie wskazując wyraźnie, że nie może istnieć żadne zagrożenie dla zdrowia ludzi ani zwierząt bądź że materiał ten musi nadawać się do spożycia przez ludzi. Nie jest jednak oczywiste, dlaczego produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego, o których mowa w art. 10 lit. e) rozporządzenia nr 1069/2009, powstałe podczas wytwarzania produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi powinny podlegać innym standardom w przypadku ich rozkładu i zepsucia niż ma to miejsce w przypadku tusz pierwotnie nadających się do spożycia przez ludzi lub środków spożywczych przetworzonych już celem spożycia przez ludzi.

Pytanie trzecie

- 24 Materiał, który został uznany za nienadający się do spożycia przez ludzi z powodu obecności ciał obcych, musi zostać zaklasyfikowany do kategorii 2 zgodnie z art. 9 lit. d) rozporządzenia nr 1069/2009.

- 25 Jednakże z rozdziału I sekcja 4 pkt 3 załącznika IV do rozporządzenia 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, Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.U. 2011, L 54, s. 1) można wnioskować, że nie każda obecność ciał obcych, np. materiału opakowaniowego lub fragmentów metalowych, powoduje, że materiał ten należy od razu zaklasyfikować jako materiał kategorii 2. Regulacja ta przewiduje raczej, że w zakładach przetwórczych przetwarzających materiał kategorii 3 zapewnia się obecność instalacji służącej kontroli obecności ciał obcych w produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego lub produktach pochodnych, o ile zakłady te przetwarzają materiały przeznaczone na pasze. Wspomniane ciała obce usuwa się przed przetwarzaniem lub w jego trakcie. Takie uregulowanie zostało już zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. 2002, L 273, s. 1). Jednakże ograniczenie „przeznaczone na pasze” przemawia za tym, że nie dla wszystkich zastosowań obecność ciał obcych ma znaczenie. W szczególności w odniesieniu do ewentualnego spalania jako odpadów lub produkcji biodiesla nie jest jasne, w jakim stopniu wymagane jest tu zapobieganie zagrożeniom.