

Predmet C-836/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

18. studenoga 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Gera (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

14. studenoga 2019.

Tužitelj:

Toropet Ltd.

Tuženik:

Landkreis Greiz

Predmet glavnog postupka

Uredba (EZ) br. 1069/2009 – Zdravstvena pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode koji nisu namijenjeni prehrani ljudi – Članak 10. – Materijal kategorije 3. – Naknadno otpadanje uvjeta za kategorizaciju – Kvarenje ili razgradnja – Pravne posljedice – Članak 9. – Materijal kategorije 2. – Proizvodi životinjskog podrijetla koji su zbog prisutnosti stranih tijela u tim proizvodima ocijenjeni neprimjerenim za prehranu ljudi – Nepisana pretpostavka da je riječ o materijalu namijenjenom za prehranu životinja koji se mora preraditi

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li se članak 10. točka (a) Uredbe br. 1069/2009 tumačiti na način da otpada prvotna kategorizacija kao materijal kategorije 3., ako zbog razgradnje ili kvarenja prestane primjerenost za prehranu ljudi?
2. Treba li članak 10. točku (f) Uredbe br. 1069/2009 tumačiti na način da otpada prvotna kategorizacija kao materijal kategorije 3. za proizvode životinjskog podrijetla ili hranu koja sadrži proizvode životinjskog podrijetla ako zbog kasnijih procesa razgradnje, odnosno kvarenja taj materijal predstavlja rizik za javno zdravlje ili zdravlje životinja?
3. Treba li odredbu članka 9. točke (d) Uredbe br. 1069/2009 tumačiti restriktivno na način da se materijal pomiješan sa stranim tijelima poput piljevine treba kategorizirati kao materijal kategorije 2. samo ako je riječ o materijalu koji se mora preraditi i namijenjen je za prehranu životinja?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba (EZ) br. 1069/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o utvrđivanju zdravstvenih pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode koji nisu namijenjeni prehrani ljudi te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1774/2002 (Uredba o nusproizvodima životinjskog podrijetla) (SL 2009., L 300, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 16., str. 425.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 1385/2013 od 17. prosinca 2013. (SL 2013. L 354., str. 86.), a osobito članak 10. točke (a) i (f) kao i članak 9. točka (d), osim toga članak 8. točka (a) podtočke i. i v., članak 9. točke (g) i (h), članak 10. točke (b), (c), (d), (e), (g), (h) i (p), članak 14. točke (a), (b) i (d), članak 23., članak 33., članak 34., članak 36.

Navedena nacionalna pravila

Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (TierNebG) (Zakon o odlaganju nusproizvoda životinjskog podrijetla) od 25. siječnja 2004. (BGBl. I str. 82.), kako je izmijenjen zakonom od 4. kolovoza 2016. (BGBl. I str. 1966.), članci 1., 3. i 12.;

Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (ThürTierNebG) (Tirinški zakon o provedbi Zakona o odlaganju nusproizvoda životinjskog podrijetla) od 10. lipnja 2005. (Thür GVBl. 2005., 224.), članci 2. i 3.;

Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (Tirinška uredba o gravitacijskim područjima prema Zakonu o odlaganju nusproizvoda životinjskog podrijetla) od 11. listopada 2005. (Thür GVBl. 2005., str. 355.), članak 1.;

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj prerađuje nusproizvode životinjskog podrijetla, odnosno trguje s njima. Kupci su, među ostalim, proizvođači hrane za životinje, prerađivači životinjske masti i bioplinska postrojenja.
- 2 Materijal o kojem je riječ u glavnom postupku bio je prema utvrđenjima suda koji je uputio zahtjev razgrađen i pljesniv, odnosno prožet stranim tijelima (komadi žbuke sa zida ili plafona, piljevina). Odgovarajući spremnici bili su uočeni prilikom kontrole koju je tuženik, nadležno tijelo lokalne uprave, proveo u poslovnim prostorijama tužitelja.
- 3 Tuženik je materijal uvrstio u kategoriju 2. Budući da je tužitelj kao pogon koji obavlja međuradnje registriran samo za materijal kategorije 3., tuženik je naložio odlaganje spornog materijala koje je iz različitih razloga sam izvršio, među ostalim, zbog nedostatka zasebne rashladne prostorije za privremeno skladištenje. Tužitelju je naloženo snašanje pristojbi i troškova.
- 4 Predmet glavnog postupka je rješenje kojim je tuženik potvrdio nalog za odlaganje spornog materijala. Sud koji je uputio zahtjev mora donijeti odluku o tome je li taj upravni akt nezakonit i jesu li povrijeđena tužiteljeva prava. Pritom naročito mora ispitati je li tuženik sporni materijal pogrešno uvrstio u kategoriju 2.

Glavna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 5 Prema shvaćanju tužitelja, ni razgradnja i kvarenje ni prisutnost stranih tijela ne dovode automatski do uvrštavanja u nižu kategoriju 2.
- 6 Iz članka 14. točke (d) Uredbe br. 1069/2009 proizlazi da se razgrađeni ili pokvareni materijal načelno u skladu s člankom 14. točkama (a) i (b) Uredbe br. 1069/2009 još može preraditi. Takav se materijal ne mora se nužno, smatra tužitelj, „odlagati”. Članak 10. točka (f) Uredbe br. 1069/2009 obuhvaća zbog svojeg zakonskog cilja samo bitne rizike uslijed epizootskih bolesti. U tom pogledu su rizici od pokvarenog, pljesnivog mesa ili truleži bezopasni. Masovne zaraze su prema mišljenju tužitelja isključene. Ako uopće, onda bi prema njegovu mišljenju samo već oboljele osobe ili alergičari bile izložene eventualnim zdravstvenim rizicima zbog plijesni.
- 7 Primjerenost za prehranu prema mišljenju tužitelja nije bitna, jer materijal kategorije 3. nije bio namijenjen za hranu. Konzumacija materijala kategorije 3. navedenih u članku 10. točki (h) Uredbe br. 1069/2009 posve jasno dovodi do rizika za zdravlje. Pa ipak su ti materijali uvršteni u kategoriju 3. Nadalje, tužitelj smatra da se isto tako redovito može pretpostaviti da se u ugostiteljskom otpadu (članak 10. točka (p) Uredbe br. 1069/2009) nalaze plijesan, pokvarena roba i bakterije koje izazivaju truljenje, a da to nije u suprotnosti s uvrštavanjem tog otpada u materijal kategorije 3.

- 8 Rizik za ljude i životinje prema mišljenju tužitelja stoga nije postojao čak ni u slučaju kontaminacije materijala kategorije 3. s materijalom kategorije 2. Interes susjedstva da ima ugodan zrak nije rizik u smislu odredbe koja bi opravdavala odlaganje.
- 9 Jednako tako ni bilokakva prisutnost stranih tijela ne dovodi do uvrštavanja u materijal kategorije 2. sve dok je moguće jednostavno mehaničko odvajanje. Upravo je jedan od njegovih uobičajenih poslova, navodi tužitelj, uklanjanje stranih tijela (poput ambalaže za kobasice, nosnih prstenova i ušnih markica).
- 10 Tuženik pak smatra da razgradnja prvotnog materijala kategorije 3. rezultira time da sada postoji materijal kategorije 2.
- 11 Uredba br. 1069/2009 ne ograničava se samo na rizike koji imaju potencijalnu opasnost analognu bolestima. Prema članku 10. točki (f), uvrštavanje materijala u kategoriju 3. više nije moguće već kada postoji rizik za javno zdravlje ili zdravlje životinja. Tuženik smatra da je potrebno isključiti mogućnost da takav materijal uđe u prehrambeni lanac i lanac hrane za životinje. To je primjereno zbog znatnog razmnožavanja bakterija (uzročnici kvarenja, bakterije štetne za zdravlje, otrovne tvari) koje je povezano s kvarenjem, odnosno razgradnjom. Ako bi se u skladu s člankom 10 točkom (p) Uredbe br. 1069/2009 i ugostiteljski otpad (ne onaj koji potječe iz prijevoznih sredstava u međunarodnom prometu) uvrstio u kategoriju 3., to prema mišljenju tuženika ne oslobađa od obveze da se taj materijal ocjenjuje prema članku 10. točki (f) Uredbe br. 1069/2009. Stvarne promjene i konkretna opasnost moraju se uzeti u obzir u odnosu na aktualno određenje namjene. U prilog tomu govori i činjenica da je zakonodavac tu odredbu formulirao u prezentu.
- 12 U pogledu stranih tijela tuženik isto tako smatra da prisutnost stranih tijela koja su se jednostavno mogla mehanički odvojiti od ostatka ne dovodi do uvrštavanja u kategoriju 2. Međutim, posve je drukčija situacija ako je materijal, kao u ovom slučaju, u cijelosti onečišćen ostacima žbuke, odnosno zida različite veličine, odnosno očigledno usitnjenim malim ostacima drveta i plastičnim elementima.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo i drugo pitanje

- 13 Ovdje se postavlja pitanje mora li se materijal koji je prvotno bio primjeren za prehranu (članak 10. točka (a) Uredbe br. 1069/2009) odnosno koji nije predstavljao rizik za zdravlje (članak 10. točka (f) Uredbe br. 1069/2009) zbog razgradnje odnosno plijesni iz kategorije 3. sada uvrstiti u lošiju kategoriju. Ako nije riječ o materijalu kategorije 3. kao ni o materijalu kategorije 1., nusproizvodi životinjskog podrijetla moraju se uvrstiti u kategoriju 2. (članak 9. točka (h) Uredbe br. 1069/2009).

- 14 U ovom je slučaju pretežno bila riječ o materijalu iz članka 10. točke (a) ili (f) Uredbe br. 1069/2009.
- 15 Odredba članka 10. točke (a) Uredbe br. 1069/2009 počiva na činjenici da su trupovi odnosno dijelovi zaklanih životinja primjereni za prehranu ljudi, ali nisu namijenjeni prehrani ljudi iz komercijalnih razloga. Pojam primjerenosti prehrani nije izričito povezan s pojmom rizika, nego se primjerenost prehrani ljudi utvrđuje u okviru pregleda mesa. Ako je materijal primjeren za prehranu ljudi, onda nema nikakve sumnje u to da taj materijal ne izaziva nikakvu opasnost za javno zdravlje i zdravlje životinja. Međutim, ako je materijal ocijenjen kao neprimjeren za prehranu ljudi, a da bi se mogao kategorizirati kao materijal kategorije 3., ne smije – kako to pokazuje članak 10. točka (b) Uredbe br. 1069/2009 – pokazivati nikakve znakove bolesti koje se mogu prenijeti na ljude ili životinje.
- 16 Materijal u skladu s člankom 10. točkom (f) Uredbe br. 1069/2009 postoji u slučaju proizvoda životinjskog podrijetla ili hrane koja sadržava proizvode životinjskog podrijetla koji više nisu namijenjeni prehrani ljudi iz komercijalnih razloga ili zbog poteškoća tijekom proizvodnje ili pogreške na ambalaži, ili zbog prisutnosti drugih nedostataka koji ne predstavljaju rizik za javno zdravlje ili zdravlje životinja.
- 17 Razgradnjom, kvarenjem i pljesnivošću materijala kategorije 3. nastaju otrovne tvari koje u načelu dovode do gubitka svojstva primjerenosti za prehranu ljudi i predstavljaju rizik za javno zdravlje i zdravlje životinja. Upitno je samo dovode li te promjene do uvrštavanja u kategoriju različitu od prethodno utvrđene.
- 18 Kako u slučaju odredbe članka 10. točke (a) tako i u slučaju odredbe članka 10. točke (f) Uredbe br. 1069/2009, tekst ne uzima u obzir samo zarazne prenosive bolesti, odnosno potencijalnu opasnost analognu bolestima. Iz uvodnih izjava Uredbe br. 1069/2009 ne proizlazi takvo ograničenje. Kako slijedi iz prve uvodne izjave, razlozi donošenja Uredbe bili su izbijanje slinavke i šapa i širenje transmisivnih spongiformnih encefalopatija kao što je goveđa spongiformna encefalopatija (GSE). Međutim, zakonodavac je istodobno u vidu imao i pojavu dioksina u hrani za životinje i time kemijske spojeve koji predstavljaju rizik za javno zdravlje i zdravlje životinja. Glavni cilj Uredbe je kontrola nad rizicima za javno zdravlje i zdravlje životinja i zaštitu sigurnosti prehrambenog lanca i lanca hrane za životinje (vidjeti članak 1. kao i uvodnu izjavu 11. Uredbe br. 1069/2009). S tim u skladu se opasnost ne ograničava samo na javno zdravlje. Ujedno zakonodavac s odredbom članka 14. točkom (d) Uredbe br. 1069/2009 sam pojašnjava da razgradnja i kvarenje dovode do rizika za javno zdravlje ili zdravlje životinja. Osim toga, zakonodavac koristi vrlo različite formulacije u članku 8. i sljedećim člancima Uredbe br. 1069/2009 poput „životinja za koje se sumnja da su zaražene TSE-om” (članak 8. točka (a) podtočka i.), „bolestima koje se mogu prenijeti na ljude ili životinje” (članak 8. točka (a) podtočka v.) ili „neprihvatljiv rizik za javno zdravlje ili zdravlje životinja” (članak 14. točka (d)), što dopušta zaključak da pozivanje na „puki” rizik za zdravlje u članku 10. točki (f) Uredbe br. 1069/2009 upravo nije povezano ni sa kakvim daljnjim zahtjevima.

- 19 Članak 9. točka (g) Uredbe br. 1069/2009 isto tako pojašnjava da promjena materijala do koje dolazi nakon *ante-mortem* pregleda ili pregleda mesa može dovesti do drukčije kategorizacije. Međutim, ovdje je odgovarajuća okolnost izričito navedena.
- 20 U ovom slučaju naročito nije bitna okolnost da taj materijal više nije namijenjen prehrani ljudi jer se Uredba br. 1069/2009 u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 1. ionako primjenjuje samo na nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode koji nisu namijenjeni prehrani ljudi te na proizvode koji su sukladno nepromjenjivoj odluci subjekta isključeni iz prehrambenog lanca i namijenjeni za svrhe različite od prehrane ljudi. No, zakonodavac je ipak u svrhu uvrštavanja u kategoriju 3., odnosno u kategoriju materijala koja odražava niži stupanj rizika, formirao rizične skupine i to je djelomice temeljio na postojanju primjerenosti za prehranu, odnosno nepostojanju rizika za javno zdravlje i zdravlje životinja (članak 10. točke (a), (f) i (g)). Za druge materijale nije zahtijevao nikakva posebna ispitivanja rizika jer ti materijali prema mišljenju zakonodavca odražavaju samo niži stupanj rizika (članak 10. točka (e)). Drugi materijali nisu smjeli pokazivati nikakve znakove bolesti koje se mogu prenijeti na ljude ili životinje (članak 10. točka (b) podtočka i., točka (c), točka (d) i točka (h)).
- 21 Ako se okolnost da zakonodavac upotrebljava prezent (članak 10. točke (a), (f) i (g) Uredbe br. 1069/2009) koristi kao argument za to da ti materijali mogu biti uvršteni u kategoriju 3. samo toliko dugo dok postoje tamo propisane pretpostavke (dakle, primjerenost za prehranu odnosno nepostojanje rizika za javno zdravlje i zdravlje životinja), nije razumljivo zašto se određene druge skupine u članku 10. Uredbe br. 1069/2009 ne ograničavaju na taj način. Naročito nije razumljivo da bi upotreba preterita u članku 10. točki (b) podtočki i. Uredbe br. 1069/2009 tako dovela do drukčijeg rezultata. Stoga ostaje otvoreno pitanje zbog čega bi se u slučaju materijala koji je u skladu s člankom 10. točkom (b) podtočkom i. Uredbe br. 1069/2009 kategoriziran kao neprimjeren za prehranu ali koji u okviru pregleda mesa nije pokazivao nikakve znakove prenosive bolesti, njegovo kasnije kvarenje, odnosno kasnija razgradnja trebala drukčije tretirati nego što je to u članku 10. točki (a) Uredbe br. 1069/2009. Naposljetku, očito nije riječ o materijalu koji je potencijalno manje rizičan.
- 22 Protiv kasnije promjene prvotnog uvrštavanja u određenu kategoriju rizika zbog razgradnje ili kvarenja govori, međutim, članak 14. točka (d) Uredbe br. 1069/2009. U skladu s tom odredbom se materijal kategorije 3., među ostalim, smije prerađivati u hranu za životinje, osim ako je riječ o materijalu kategorije 3. koji se koji se zbog razgradnje ili kvarenja toliko promijenio da predstavlja neprihvatljiv rizik za javno zdravlje ili zdravlje životinja. Iz te se odredbe svakako može zaključiti da razgradnja ili kvarenje načelno ne dovodi u pitanje uvrštavanje materijala u kategoriju 3. pa restrikcije trebaju uslijediti samo u okviru uporabe. Tek ako su razgradnja ili kvarenje već dostigli stupanj da rezultat tog procesa vodi do neprihvatljivog rizika za javno zdravlje i zdravlje životinja, taj se materijal u načelu prema članku 14. točki (d) ne smije upotrebljavati za proizvodnju hrane za

životinje, odnosno za proizvodnju organskih gnojiva ili poboljšivača tla. U tom je slučaju uporaba u skladu s člankom 14. točkom (d) Uredbe br. 1069/2009 isključena, ali bi ipak još ostala mogućnost osobito da se materijal odloži spaljivanjem kao otpad (članak 14. točka (a) Uredbe br. 1069/2009), preradi ili odloži suspaljivanjem, ako je u slučaju materijala riječ o otpadu (članak 14. točka (b) Uredbe br. 1069/2009), ili da se nakon prerade odloži na odobreno odlagalište (članak 14. točka (c) Uredbe br. 1069/2009).

- 23 Odredba članka 14. točke (d) Uredbe br. 1069/2009 mogla bi se odnositi samo na materijal koji je zakonodavac uvrstio u kategoriju 3., a da se izričito ne spomene da ne smije postojati rizik za javno zdravlje i zdravlje životinja, odnosno da materijal mora biti primjeren za prehranu. Međutim, nije moguće jasno zaključiti zašto bi nusproizvodi životinjskog podrijetla iz članka 10. točke (e) Uredbe br. 1069/2009 koji su dobiveni proizvodnjom proizvoda namijenjenih prehrani ljudi u slučaju kvarenja ili razgradnje bili podložni drukčijem mjerilu nego što je to slučaj kada je riječ o trupovima koji su prvobitno primjereni za prehranu ili o već prerađenoj hrani namijenjenoj prehrani ljudi.

Treće pitanje

- 24 Materijal koji je zbog prisutnosti stranih tijela ocijenjen kao neprimjeren za prehranu ljudi mora se u skladu s člankom 9. točkom (d) Uredbe br. 1069/2009 uvrstiti u kategoriju 2.
- 25 Međutim, iz Priloga IV. poglavlja I. odjeljka 4. točke 3. Uredbe Komisije (EU) br. 142/2011 od 25. veljače 2011. o provedbi Uredbe (EZ) br. 1069/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zdravstvenih pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode koji nisu namijenjeni prehrani ljudi i o provedbi Direktive Vijeća 97/78/EZ u pogledu određenih uzoraka i predmeta koji su oslobođeni veterinarskih pregleda na granici na temelju te Direktive (tekst značajan za EGP) (SL 2011., L 54, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 44., str. 68.) proizlazi da ne dovodi svaka prisutnost stranih tijela, poput dijelova ambalaže ili komada kovina do toga da se materijal odmah mora uvrstiti u kategoriju 2. Ta odredba štoviše propisuje da pogoni za preradu materijala kategorije 3. moraju imati uređaje za otkrivanje prisutnosti stranih tijela u nusproizvodima životinjskog podrijetla ili od njih dobivenim proizvodima ako se prerađuju materijali namijenjeni kao hrana za životinje. Takva je strana tijela potrebno ukloniti prije ili tijekom prerade. Ovakvu odredbu već sadržava i Uredba (EZ) br. 1774/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 3. listopada 2002. o utvrđivanju zdravstvenih pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode koji nisu namijenjeni prehrani ljudi (SL 2002., L 273, str. 1.). Ograničenje „namijenjeno za uporabu u prehrani životinja” govori, međutim, u prilog činjenici da prisutnost stranih tijela nije relevantna za svaku namjenu. Osobito s obzirom na moguće spaljivanje u svojstvu otpada ili proizvodnju biodizela nije razvidno u kojoj se mjeri ovime zahtijeva sprječavanje opasnosti.