

C-836/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. november 18.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Verwaltungsgericht Gera (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. november 14.

Felperes:

Toropet Ltd.

Alperes:

Landkreis Greiz

Az alapeljárás tárgya

1069/2009/EK rendelet – A nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok – A 10. cikk – A 3. kategóriába tartozó anyagok – A besorolási feltételek utólagos megszűnése – Állagromlás vagy bomlás – Jogkövetkezmények – A 9. cikk – A 2. kategóriába tartozó anyagok – Olyan állati eredetű termékek, amelyeket a bennük levő idegen testek miatt emberi fogyasztásra alkalmatlannak minősítettek – Arra vonatkozó íratlan feltétel, miszerint feldolgozandó, takarmányozási célra szánt anyagról van szó

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Úgy kell-e értelmezni az 1069/2009 rendelet 10. cikkének a) pontját, hogy a 3. kategóriába tartozó anyagként való eredeti minősítés megszűnik, ha bomlás vagy állagromlás révén az anyag emberi fogyasztásra alkalmatlanná válik?
- 2) Úgy kell-e értelmezni az 1069/2009 rendelet 10. cikkének f) pontját, hogy az állati eredetű termékek, vagy állati eredetű termékeket tartalmazó élelmiszerek tekintetében a 3. kategóriába tartozó anyagként való eredeti minősítés megszűnik, ha az anyag későbbi bomlási vagy állagromlási folyamatai köz- vagy állategészségügyi kockázatot jelentenek?
- 3) Az 1069/2009 rendelet 9. cikkének d) pontjában foglalt rendelkezést megszorítóan úgy kell-e értelmezni, hogy ahhoz, hogy fűrészporhoz hasonló idegen testekkel kevert anyag csak akkor sorolható be a 2. kategóriába, ha olyan feldolgozandó anyagról van szó, amelyet takarmányozási célra szánnak?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A 2013. december 17-i 1385/2013/EU tanácsi rendelettel (HL 2013. L 354., 86. o.; helyesbítések: HL 2016. L 350., 126. o.; HL 2018. L 122., 35. o.) módosított, a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1069/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (állati melléktermékekre vonatkozó rendelet) (HL 2009. L 300., 1. o.; helyesbítések: HL 2012. L 216., 3. o.; HL 2014. L 348., 31. o.), különösen annak 10. cikkének a) és f) pontja, 9. cikkének d) pontja, valamint 8. cikke a) pontjának i. és v. alpontja, 9. cikkének g) és h) pontja, 10. cikkének b), c), d), e), g), h) és p) pontja, 14. cikkének a), b) és d) pontja, 23., 33., 34. és 36. cikke

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

A 2016. augusztus 4-i törvénnyel (BGBl. I., 1966. o.) módosított, 2004. január 25-i Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (TierNebG) (az állati melléktermékek ártalmatlanításáról szóló törvény, a továbbiakban: TierNebG) (BGBl. I., 82. o.), 1., 3. és 12. §;

A 2005. június 10-i Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (az állati melléktermékek ártalmatlanításáról szóló törvény végrehajtásáról szóló tübingiai törvény, a továbbiakban: ThürTierNebG) (Thür GVBl. 2005, 224. o.), 2. és 3. §;

A 2005. október 11-i Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (az állati melléktermékek ártalmatlanításáról szóló törvény szerinti körzetekről szóló tübingiai rendelet) (Thür GVBl. 2005, 355. o.), 1. §;

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A felperes állati melléktermékek feldolgozásával, illetve kereskedelmével foglalkozik. Ügyfelei többek között takarmánygyártók, állati zsírok hasznosítói és biogázüzemek közül kerülnek ki.
- 2 Az alapügy tárgyát képező anyag a kérdést előterjesztő bíróság megállapítása szerint bomlásnak indult és megpenészedett, illetve idegen testekkel (vakolatszemcse, fűrészpor) szennyeződött. Az érintett tartályokra a felperes telephelyén az alperes – az illetékes hatóság – által lefolytatott ellenőrzés során találtak.
- 3 Az alperes az anyagot 2. kategóriába sorolta be. Mivel a felperest csak a 3. kategóriába tartozó anyagok tekintetében vették közbenső feldolgozó üzemként nyilvántartásba, az alperes elrendelte a kifogásolt anyag ártalmatlanítását, amelyet különböző okokból, többek között ideiglenes tárolásra szolgáló elkülönített hűtőkamra hiányában maga végzett el. A felperest díjak és költségek megfizetésére kötelezte.
- 4 Az alapeljárás tárgya az a határozat, amelyben az alperes a vitatott anyag ártalmatlanításának elrendelését helybenhagyta. A kérdést előterjesztő bíróságnak arról kell döntenie, hogy e közigazgatási aktus jogellenesnek minősül-e, és sértette-e a felperes jogait. E tekintetben a bíróságnak különösen azt kell vizsgálnia, hogy a vitatott anyagot az alperes tévesen sorolta-e be a 2. kategóriába.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 5 A felperes álláspontja szerint sem a bomlás és az állagromlás, sem idegen testek jelenléte nem eredményezi a 2. kategóriába való automatikus visszaminősítést.
- 6 Az 1069/2009 rendelet 14. cikkének d) pontjából kitűnik, hogy a bomlásnak indult vagy romlott anyag főszabály szerint az 1069/2009 rendelet 14. cikkének a) és b) pontja alapján még hasznosítható. Az ilyen anyagot nem feltétlenül kell „ártalmatlanítani”. Az 1069/2009 rendelet 10. cikkének f) pontja céljánál fogva csak a járványos állatbetegségek által jelentett jelentős kockázatokra vonatkozik. E tekintetben a penész vagy rothadás miatt megromlott hússal kapcsolatos kockázatok ártalmatlanok. A tömeges fertőzés kizárható. A penész legfeljebb a már beteg vagy allergiás emberek számára jelenthet egészségügyi kockázatokat.
- 7 Az emberi fogyasztásra való alkalmasság nem releváns, mivel a 3. kategóriába tartozó anyagot nem élelmiszernek szánják. Az 1069/2009 rendelet 10. cikkének

- h) pontjában említett, 3. kategóriába tartozó anyag fogyasztása nyilvánvalóan veszélyezteti az egészséget. Ezen anyagok azonban a 3. kategóriába tartoznak. Rendszerint feltételezhető, hogy az élelmiszer-hulladék (az 1069/2009 rendelet 10. cikkének p) pontja) között penész, romlott áruk és állagromlást okozó baktériumok találhatóak, anélkül hogy ez ellentétes lenne a 3. kategóriába tartozó anyagként történő minősítéssel.
- 8 Ebből következően az embereket és az állatokat fenyegető kockázat a 3. kategóriába tartozó anyagok 2. kategóriájú anyagokkal való szennyeződése esetében sem áll fenn. A szomszédok jó levegőhöz fűződő érdeke a jogszabály értelmében nem jelent olyan kockázatot, amely alapján igazolt lenne az ártalmatlanítás.
 - 9 Hasonlóképpen, az idegen testek jelenléte nem eredményez 2. kategóriába tartozó anyagként történő minősítést mindaddig, amíg az egyszerű, mechanikusan történő szétválasztás lehetséges. A felperes egyik tipikus tevékenysége éppen az, hogy eltávolítja az idegen testeket (mint például a felvágottak csomagolását, orrkarikákat és füljelzőket).
 - 10 Az alperes álláspontja szerint a 3. kategóriába tartozó eredeti anyag bomlása azt eredményezi, hogy már csak 2. kategóriába tartozó anyagról beszélhetünk.
 - 11 Álláspontja szerint az 1069/2009 rendelet nem csak a járványokhoz hasonló veszélyt jelentő kockázatokra korlátozódik. E rendelet 10. cikkének f) pontja szerint már nem lehet a 3. kategóriába sorolni az anyagokat, ha köz- és állategészségügyi kockázat áll fenn. Ki kell zárni annak lehetőségét, hogy az ilyen anyagok bejussanak élelmiszer- és takarmányláncba. Ez a baktériumok (élelmiszerromlást okozó mikroorganizmusok, egészségre ártalmas baktériumok, toxikus anyagok) állagromlással, illetve bomlással összefüggő egyértelmű szaporodása miatt indokolt. Amennyiben az 1069/2009 rendelet 10. cikkének p) pontja alapján (a nem nemzetközi közlekedési eszközökről származó) élelmiszer-hulladék is a 3. kategóriába tartozik, ez nem mentesíti ezen anyagot az 1069/2009 rendelet 10. cikkének f) pontja alapján történő vizsgálata alól. A tényleges változtatásokat és az adott veszélyeztetettséget az aktuális rendeltetés szempontjából kell figyelembe venni. Erre utal, hogy a rendeletalkotó a szabályozást jelen időben szövegezte.
 - 12 Az idegen testek tekintetében az alperes szintén abból az előfeltevésből indul ki, hogy a többi anyagtól mechanikus módon könnyen elválasztható idegen testek jelenléte nem eredményezi a 2. kategóriába való besorolást. Más a helyzet azonban, ha az anyag – mint ahogy a jelen ügyben is – teljes mértékben különböző méretű vakolat-, illetve faltörmelékkel, valamint nyilvánvalóan zúzott fahulladékkal és műanyagrészekkel szennyezett.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

Az első és a második kérdés

- 13 A jelen ügyben az a kérdés vetődik fel, hogy az eredetileg emberi fogyasztásra alkalmas (az 1069/2009 rendelet 10. cikkének a) pontja), illetve egészségügyi kockázatot nem jelentő (az 1069/2009 rendelet 10. cikkének f) pontja) anyagot rothadás, illetve penész miatt már nem a 3. kategóriába, hanem egy kedvezőtlenebb kategóriába kell-e besorolni. Ha sem a 3. kategóriába, sem az 1. kategóriába nem tartozó anyagról van szó, akkor az állati melléktermékeket a 2. kategóriába kell besorolni (az 1069/2009 rendelet 9. cikkének h) pontja).
- 14 Jelen ügyben elsősorban az 1069/2009 rendelet 10. cikkének a) vagy f) pontja szerinti anyagról volt szó.
- 15 Az 1069/2009 rendelet 10. cikke a) pontjában foglalt szabályozás szerint a hasított testek emberi fogyasztásra alkalmasak, de azokat kereskedelmi okokból nem emberi fogyasztásra szánják. Az emberi fogyasztásra való alkalmasság fogalma nem kifejezetten a kockázat fogalmához kapcsolódik, az emberi fogyasztásra való alkalmasságot inkább a húsvizsgálat keretében kell megállapítani. Ha az emberi fogyasztásra szánt anyag emberi fogyasztásra alkalmas, akkor nem kétséges, hogy ez az anyag nem jelent köz- és állategészségügyi kockázatot sem. Ha viszont az anyag nem minősül emberi fogyasztásra való alkalmasnak, akkor – ahogyan az 1069/2009 rendelet 10. cikkének b) pontja is mutatja – nem lehetnek emberre vagy állatra átvihető betegségekre utaló tünetek ahhoz, hogy az anyagot a 3. kategóriába sorolják.
- 16 Az 1069/2009 rendelet 10. cikkének f) pontja szerinti anyagnak minősülnek az állati eredetű termékek, vagy állati eredetű termékeket tartalmazó élelmiszerek, amelyeket kereskedelmi okok, előállítási vagy csomagolási hibák vagy egyéb, köz- és állategészségügyi kockázatot nem jelentő problémák következtében már nem szánnak emberi fogyasztásra.
- 17 A 3. kategóriába tartozó anyagok bomlásával, állagromlásával és penészedésével olyan mérgezőanyagok jelennek meg, amelyek főszabály szerint azt eredményezik, hogy az anyag a továbbiakban emberi fogyasztásra már nem alkalmas, valamint köz- és állategészségügyi kockázatot jelent. Felmerül tehát annak kérdése, hogy e változások nem vezetnek-e a korábbi besorolástól eltérő kategóriához.
- 18 Mind az 1069/2009 rendelet 10. cikkének a) pontjában, mind 10. cikkének f) pontjában foglalt szabályozás esetében a szöveg nem csak a fertőző betegségekből, illetve járványokhoz hasonló veszélyt jelentő kockázatokból indul ki. Az 1069/2009 rendelet preambulumbekzdéseiből ilyen korlátozás nem következik. Kétségtelen, hogy az (1) preambulumbekzdés szerint a ragadós száj- és körömfájás járvány kitörése, a fertőző szivacsos agyvelőbántalmak, mint például a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalmának (BSE) terjedése indokolta a rendelet elfogadását. A rendeletalkotó ugyanakkor a takarmányokban előforduló

dioxint, és ezáltal a köz- és állategészségügyi kockázattal is járó kémiai vegyületeket is szem előtt tartotta. A rendelet fő célkitűzése a köz- és állategészségügyi kockázatok ellenőrzése, valamint az étel- és takarmánylánc biztonságának védelme (lásd az 1069/2009 rendelet 1. cikkét és (11) preambulumbekzdését). Ily módon a veszélyesség nem kizárólag az emberi egészségre korlátozódik. A rendeletalkotó ugyanakkor az 1069/2009 rendelet 14. cikkének d) pontjában foglalt szabályozással maga is világossá teszi, hogy a bomlás és az állagromlás köz- és állategészségügyi kockázatot jelent. Ezenkívül a jogalkotó az 1069/2009 rendelet 8. és azt követő cikkeiben nagyon eltérő megfogalmazásokat használ, mint például a „TSE-fertőzésre gyanús állatok” (a 8. cikk a) pontjának i. alpontja), „emberre vagy állatra átvihető betegségek” (a 8. cikk a) pontjának v. alpontja) vagy „elfogadhatatlan köz- vagy állategészségügyi kockázat” (a 14. cikk d) pontja), ami arra enged következtetni, hogy az 1069/2009 rendelet 10. cikkének f) pontjában szereplő, „egyszerű” egészségügyi kockázatra való utaláshoz nem kapcsolódnak további követelmények.

- 19 Az 1069/2009 rendelet 9. cikkének g) pontja is egyértelművé teszi, hogy az anyag vágás előtti és vágás utáni vizsgálatot követő módosulása eltérő besorolást eredményezhet. Mindazonáltal a jelen ügyben az erre vonatkozó körülményt kifejezetten említik.
- 20 A jelen ügyben különösen nem releváns, hogy ezen anyagot már nem emberi fogyasztásra szánják, mert az 1069/2009 rendelet – annak 2. cikke (1) bekezdése szerint – csak az állati melléktermékekre és a belőlük származó, emberi fogyasztásra fel nem használható termékekre, valamint az üzemeltető visszafordíthatatlan döntése értelmében az emberi fogyasztástól eltérő célra szánt termékekre alkalmazandó. Ugyanakkor a rendeletalkotó a 3. kategóriába, azaz az anyagok alacsony szintű kockázatot jelentő kategóriájába történő besorolás tekintetében kockázati csoportokat alakított ki, és részben az emberi fogyasztásra való alkalmasságból, illetve a köz- és állategészségügyi kockázatok hiányából indult ki (a 10. cikk a), f) és g) pontja). Más anyagok tekintetében a jogalkotó nem írta elő a kockázatok külön vizsgálatát, mivel értékelése szerint azok csak kisebb kockázatot jelentenek (a 10. cikk e) pontja). További anyagoknak nem szabad emberre vagy állatra átvihető betegség tünetét mutatniuk (a 10. cikk b) pontjának i. alpontja, c), d) és h) pontja).
- 21 Miközben a jelen idő rendeletalkotó általi használatát (az 1069/2009 rendelet 10. cikkének a), f) és g) pontja) amellet szóló érvként hozzák fel, hogy ezek az anyagok csak addig sorolhatók be a 3. kategóriába, amíg az abban szabályozott feltételek (azaz az emberi fogyasztásra való alkalmasság, illetve a köz- és állategészségügyi kockázatok hiánya) teljesülnek, nem érthető, hogy az 1069/2009 rendelet 10. cikkében a további kategóriákra miért nem vonatkoznak ilyen korlátozások. Különösen az nem érthető, hogy a múlt idő 1069/2009 rendelet 10. cikke b) pontjának i. alpontjában való alkalmazása eltérő eredményre vezetne. Az, hogy az 1069/2009 rendelet 10. cikke b) pontjának i. alpontja alapján emberi fogyasztásra alkalmatlanként besorolt olyan anyag esetében, amely azonban a

vágás utáni húsvizsgálat keretében fertőző betegségek jeleit nem mutatta, a későbbi állagromlást, illetve bomlást az 1069/2009 rendelet 10. cikkének a) pontjához képest miért kell eltérően kezelni, nyitott kérdés marad. Végül is nyilvánvalóan nem egy potenciálisan kevésbé veszélyes anyagról van szó.

- 22 Az 1069/2009 rendelet 14. cikkének d) pontja ugyanakkor az ellen szól, hogy a bomlás vagy rothadás következtében a kockázati csoportba való eredeti besorolás később módosul. E rendelkezés szerint a 3. kategóriába tartozó anyagok többek között állateledelhez dolgozhatók fel, kivéve azon 3. kategóriába tartozó anyagokat, amelyek bomlás, vagy állagromlás következtében módosultak és e termék révén elfogadhatatlan köz- vagy állategészségügyi kockázatot jelentenek. E szabályozásból az a következtetés vonható le, hogy a bomlás és az állagromlás alapvetően nem érinti a 3. kategóriába tartozó anyagok besorolását, és kizárólag a használat során vezethetők be korlátozások. Ha a bomlás vagy az állagromlás olyan szintet ér el, amelynek eredménye elfogadhatatlan köz- vagy állategészségügyi kockázathoz vezet, akkor ezen anyag a 14. cikk d) pontja alapján főszabály szerint nem használható fel takarmány, illetve szerves trágyák vagy talajjavító szerek előállítására. Ebben az esetben az 1069/2009 rendelet 14. cikkének d) pontja alapján ugyan a felhasználás kizárt, azonban annak lehetősége továbbra is fennáll, hogy az anyagot hulladékként elégecsék (az 1069/2009 rendelet 14. cikkének a) pontja), együttégetés útján ártalmatlanítsák vagy hasznosítsák, ha az anyag hulladék, (az 1069/2009 rendelet 14. cikkének b) pontja), vagy engedélyezett hulladéklerakóban elföldelve ártalmatlanítsák (az 1069/2009 rendelet 14. cikkének c) pontja).
- 23 Az 1069/2009 rendelet 14. cikkének d) pontjában foglalt szabályozás ugyan vonatkozhatna kizárólag a jogalkotó által a 3. kategóriába sorolt anyagra, anélkül, hogy kifejezetten említené, hogy nem áll fenn köz- és állategészségügyi kockázat, illetve, hogy az anyagnak emberi fogyasztásra alkalmasnak kell lennie. Az azonban, hogy az emberi fogyasztásra szánt termékek előállításából származó, az 1069/2009 rendelet 10. cikkének e) pontja szerinti állati melléktermékeknek a rothadásuk és bomlásuk során miért kell más mércének megfelelniük, mint az eredetileg emberi fogyasztásra alkalmas hasított testeknek vagy az emberi fogyasztás érdekében már feldolgozott élelmiszereknek, nem tűnik nyilvánvalónak.

A harmadik kérdés

- 24 Az olyan anyagot, amelyet idegen testek jelenléte miatt nem nyilvánítottak emberi fogyasztásra alkalmasnak, a 2009 rendelet 9. cikkének d) pontja alapján a 2. kategóriába kell sorolni.
- 25 A nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról szóló 1069/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtásáról, valamint a 97/78/EK tanácsi irányelvnek az egyes minták és tételek határon történő állategészségügyi ellenőrzése alóli, az irányelv szerinti mentesítése tekintetében

történő végrehajtásáról szóló, 2011. február 25-i 142/2011/EU bizottsági rendelet (EGT-vonatkozású szöveg) (HL 2011. L 54., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 1., 13. o.) IV. melléklete I. fejezete 4. szakaszának 3. pontjából azonban az következik, hogy az idegen testek, így például csomagolóanyagok vagy fémdarabok jelenléte nem minden esetben eredményezi azt, hogy az anyagot 2. kategóriába tartozó anyagként kell besorolni. Ez a szabályozás ezzel szemben azt írja elő, hogy a 3. kategóriába tartozó anyagot kezelő feldolgozóüzemekben olyan berendezést kell működtetni – feltéve, hogy azokban takarmányozásra szánt anyagokat dolgoznak fel –, amely ellenőrzi az idegen testek jelenlétét az állati melléktermékekben vagy az abból származó termékekben. Ezeket az idegen testeket a feldolgozás előtt vagy közben el kell távolítani. Ilyen szabályozást már az állati tetemeket illetően a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre vonatkozó egészségügyi előírások megállapításáról szóló, 2002. október 3-i 1774/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 273., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 37. kötet, 92. o.) is tartalmazott. A „takarmányozási célra szánt” korlátozás ugyanakkor amellettszól, hogy az idegen testek jelenléte nem minden célra történő felhasználás esetén bír jelentőséggel. Különösen a hulladékként történő esetleges elégetésre vagy a biodízel előállítására tekintettel nem látható, hogy milyen mértékben követelnek meg védelmi intézkedéseket.