

Zaak C-836/19

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:

18 november 2019

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Gera (bestuursrechter in eerste aanleg Gera, Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 november 2019

Verzoekster:

Toropet Ltd.

Verweerder:

Landkreis Greiz

Voorwerp van het hoofdgeding

Verordening (EG) nr. 1069/2009 – Gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten – Artikel 10 – Categorie 3-materiaal – Achteraf wegvallen van de voorwaarden voor de indeling – Bederf of ontbinding – Rechtsgevolgen – Artikel 9 – Categorie 2-materiaal – Producten van dierlijke oorsprong, die op grond van de aanwezigheid van productvreemde elementen als ongeschikt voor menselijke consumptie zijn verklaard – Ongeschreven voorwaarde dat het gaat om te verwerken materiaal dat bestemd is als diervoeder

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 10, onder a), van verordening nr. 1069/2009 aldus worden uitgelegd dat de oorspronkelijke indeling als categorie 3-materiaal verloren gaat, wanneer door ontbinding en bederf de geschiktheid voor consumptie vervalft?
- 2) Moet artikel 10, onder f), van verordening nr. 1069/2009 aldus worden uitgelegd dat de oorspronkelijke indeling als categorie 3-materiaal verloren gaat voor producten van dierlijke oorsprong of voedingsmiddelen die producten van dierlijke oorsprong bevatten, wanneer door ontbinding respectievelijk bederf van het materiaal op een later tijdstip, een risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid ontstaat?
- 3) Moet de regeling van artikel 9, onder d), van verordening nr. 1069/2009 in beperkende zin aldus worden uitgelegd dat met productvreemde elementen, zoals zaagsel, vermengd materiaal alleen als categorie 2-materiaal kan worden ingedeeld, wanneer het gaat om te verwerken materiaal dat bestemd is als diervoeder?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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) (PB 2009, L 300, blz. 1) in de bij verordening (EU) nr. 1385/2013 van de Raad van 17 december 2013 (PB 2013, L 354, blz. 86) gewijzigde versie, met name artikel 10, onder a) en f), artikel 9, onder d), artikel 8, onder a), i) en v), artikel 9, onder g) en h), artikel 10, onder b), c), d), e), g), h) en p), artikel 14, onder a), b) en d), artikel 23, artikel 33, artikel 34, artikel 36

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (Duitse wet op de verwijdering van dierlijke bijproducten; hierna: „TierNebG”) van 25 januari 2004 (BGBl. I, blz. 82) in de bij wet van 4 augustus 2016 (BGBl. I, blz. 1966) gewijzigde versie, §§ 1, 3 en 12;

Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (uitvoeringswet van de deelstaat Thüringen betreffende de wet op de verwijdering van dierlijke bijproducten; hierna: „ThürTierNebG”) van 10 juni 2005 (Thür GVBl. 2005, 224), §§ 2 en 3;

Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (besluit van de deelstaat Thüringen

betreffende de verzorgingsgebieden volgens de wet op de verwijdering van dierlijke bijproducten) van 11 oktober 2005 (Thür GVBl. 2005, blz. 355), § 1;

Sammer overzicht van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster verwerkt dierlijke bijproducten, respectievelijk handelt daarin. Klanten zijn onder andere producenten van diervoeders, gebruikers van dierlijke vetten en biogasinstallaties.
- 2 Het materiaal waar het in het hoofdgeding om gaat, verkeerde volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter in staat van ontbinding en was beschimmeld, respectievelijk met productvreemde elementen (muur- of plafondstucwerk, zaagsel) vermengd. De desbetreffende containers waren opgevallen bij een door verweerder, het bevoegde regionaal publiekrechtelijk lichaam, in de bedrijfsruimten van verzoekster verrichte controle.
- 3 Verweerder heeft het materiaal ingedeeld in categorie 2. Aangezien verzoekster alleen is geregistreerd als intermediair categorie 3-bedrijf, heeft verweerder de verwijdering van het afgekeurde materiaal gelast, hetgeen hij om verschillende redenen zelf heeft uitgevoerd, onder andere wegens het ontbreken van een afzonderlijke koelruimte voor tijdelijke opslag. Verzoekster zijn bijdragen en kosten opgelegd.
- 4 Voorwerp van het hoofdgeding is de beschikking waarmee verweerder het gelasten van de verwijdering van het afgekeurde materiaal heeft bevestigd. De verwijzende rechter moet beoordelen of deze bestuurshandeling onrechtmatig is en of de rechten van verzoekster zijn geschonden. Hij moet daarbij met name nagaan of verweerder het afgekeurde materiaal ten onrechte heeft ingedeeld in categorie 2.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Volgens verzoekster leiden noch ontbinding en bederf, noch de aanwezigheid van productvreemde elementen automatisch tot een herindeling in categorie 2.
- 6 Uit artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 kan worden afgeleid dat ontbonden en bedorven materiaal in principe volgens artikel 14, onder a) en b), van verordening nr. 1069/2009 nog nuttig zou kunnen worden toegepast. Dergelijk materiaal zou niet onvermijdelijk behoeven te worden „verwijderd”. Artikel 10, onder f), van verordening nr. 1069/2009 heeft op grond van het doel daarvan alleen betrekking op aanzienlijke risico's door epidemieën onder dieren. Met het oog daarop zijn de risico's van bedorven vlees met schimmel of vuilnis onschuldig. Massale besmettingen zijn uitgesloten. Hoogstens worden reeds zieke mensen of mensen met een allergie door schimmels blootgesteld aan mogelijke risico's voor de gezondheid.

- 7 De geschiktheid voor consumptie is niet van belang, aangezien categorie 3-materiaal niet is bestemd als voedingsmiddel. De consumptie van in artikel 10, onder h), van verordening nr. 1069/2009 genoemde categorie 3-materialen leidt duidelijk tot risico's voor de gezondheid. Niettemin worden deze materialen in categorie 3 ingedeeld. Er kan eveneens worden verondersteld dat zich in keukenafval en etensresten (artikel 10, onder p), van verordening nr. 1069/2009) regelmatig schimmels, bedorven waar en vuilnisbacteriën bevinden, zonder dat dit aan de indeling als categorie 3-materiaal in de weg staat.
- 8 Er is derhalve geen sprake geweest van een risico voor mens en dier, zelfs bij een besmetting van categorie 3-materiaal door categorie 2-materiaal. Het belang van de buurt bij aangename lucht vormt geen risico in de zin van de bepaling, dat verwijdering rechtvaardigt.
- 9 Net zomin leidt elke aanwezigheid van productvreemde elementen tot een indeling als categorie 2-materiaal, zolang een eenvoudige mechanische scheiding mogelijk is. Het is juist een van de typische functies ervan, productvreemde elementen (zoals worstverpakkingen, neusringen en oormerken) te verwijderen.
- 10 Volgens verweerder leidt de ontbinding van oorspronkelijk categorie 3-materiaal ertoe dat thans sprake is van categorie 2-materiaal.
- 11 Verordening nr. 1069/2009 beperkt zich niet alleen tot risico's met een mogelijke bedreiging die vergelijkbaar is met een epidemie. Volgens artikel 10, onder f), ervan is een indeling van materiaal in categorie 3 al niet meer mogelijk wanneer er sprake is van een risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid. Uitgesloten moet worden dat dergelijk materiaal in de voedsel- en voederketen terechtkomt. Dat is passend op grond van de met het bederf, respectievelijk de ontbinding gepaard gaande duidelijke vermeerdering van kiemen (veroorzakers van bederf, voor de gezondheid schadelijke kiemen, toxines). Hoewel volgens artikel 10, onder p), van verordening nr. 1069/2009 eveneens (niet uit internationale vervoermiddelen afkomstig) keukenafval en etensresten worden ingedeeld in categorie 3, neemt dit niet weg dat dat materiaal aan artikel 10, onder f), van verordening nr. 1069/2009 moet worden getoetst. Feitelijke wijzigingen en de desbetreffende risicosituatie zouden met het oog op het actuele gebruik in aanmerking moeten worden genomen. Daarvoor pleit eveneens dat de verordeninggever de regeling in de tegenwoordige tijd heeft opgesteld.
- 12 Met betrekking tot de productvreemde elementen gaat verweerder er eveneens van uit dat de aanwezigheid van productvreemde elementen, die zonder meer mechanisch van de rest zouden kunnen worden gescheiden, niet tot een indeling in categorie 2 leidt. Het is echter anders wanneer het materiaal, zoals in casu, algemeen is verontreinigd met restanten stucwerk, respectievelijk muur van verschillende grootte, respectievelijk met duidelijk versnipperde kleine restanten hout en delen plastic.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Eerste en tweede prejudiciële vraag

- 13 In het onderhavige geval rijst de vraag of materiaal dat oorspronkelijk geschikt was voor consumptie [artikel 10, onder a), van verordening nr. 1069/2009], respectievelijk geen risico vormde voor de gezondheid [artikel 10, onder f), van verordening nr. 1069/2009], op grond van ontbinding respectievelijk schimmels niet meer in categorie 3, maar in een slechtere categorie moet worden ingedeeld. Indien het niet gaat om categorie 3-materiaal en evenmin om categorie 1-materiaal, dan moeten de dierlijke bijproducten in categorie 2 worden ingedeeld [artikel 9, onder h), van verordening nr. 1069/2009].
- 14 Het betreft in casu hoofdzakelijk materiaal in de zin van artikel 10, onder a) of f), van verordening nr. 1069/2009.
- 15 De regeling van artikel 10, onder a), van verordening nr. 1069/2009 neemt in aanmerking dat karkassen, respectievelijk delen van geslachte dieren voor consumptie geschikt zijn, maar om commerciële redenen niet voor menselijke consumptie bestemd zijn. Het begrip voor consumptie geschikt, is niet uitdrukkelijk gekoppeld aan een risicobegrip, maar de geschiktheid voor consumptie wordt vastgesteld in het kader van de keuring van het vlees. Indien materiaal geschikt is voor menselijke consumptie wordt er niet aan getwijfeld dat dat materiaal evenmin risico's veroorzaakt voor de volksgezondheid en de diergezondheid. Wanneer het materiaal daarentegen als ongeschikt voor consumptie wordt beoordeeld, mag het – zoals uit artikel 10, onder b), van verordening nr. 1069/2009 blijkt – geen symptomen van op mens of dier overdraagbare ziekten vertonen, om als categorie 3-materiaal te worden ingedeeld.
- 16 Er is sprake van materiaal in de zin van artikel 10, onder f), van verordening nr. 1069/2009 indien producten van dierlijke oorsprong, of voedingsmiddelen die producten van dierlijke oorsprong bevatten, niet langer voor menselijke consumptie bestemd zijn om commerciële redenen of wegens productieproblemen, verpakkingsgebreken of andere problemen die geen risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid inhouden.
- 17 Door ontbinding, bederf en schimmels van categorie 3-materiaal ontstaan toxines, die in principe leiden tot het wegvallen van de geschiktheid voor consumptie en een risico vormen voor de volksgezondheid en de diergezondheid. Het is thans de vraag of deze wijzigingen leiden tot een indeling in een categorie die afwijkt van de eerdere indeling.
- 18 Zowel bij de regeling van artikel 10, onder a), als bij de regeling van artikel 10, onder f), van verordening nr. 1069/2009 heeft de tekst niet alleen betrekking op besmettelijke, overdraagbare ziekten respectievelijk een mogelijke bedreiging die vergelijkbaar is met een epidemie. Een dergelijke beperking kan niet worden afgeleid uit de overwegingen van verordening nr. 1069/2009. Weliswaar waren

volgens overweging 1 van de verordening de uitbraak van mond-en-klauwzeer en de verspreiding van overdraagbare spongiforme encefalopathieën zoals bijvoorbeeld boviene spongiforme encefalopathie (BSE) redenen om de verordening vast te stellen. Tegelijkertijd had de verordeninggever echter eveneens de aanwezigheid van dioxinen in levensmiddelen op het oog en dientengevolge chemische verbindingen die risico's inhouden voor de volksgezondheid en de diergezondheid. Het belangrijkste doel van de verordening vormt het beperken van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid en de bescherming van de veiligheid van de voedsel- en voederketen (zie artikel 1 evenals overweging 11 van verordening nr. 1069/2009). Dienovereenkomstig is het risico niet alleen beperkt tot de volksgezondheid. Tegelijkertijd verduidelijkt de verordeninggever zelf met de regeling in artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009, dat ontbinding en bederf leiden tot risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid. Bovendien gebruikt de verordeninggever zeer verschillende formuleringen in artikel 8 e.v. van verordening nr. 1069/2009 zoals „dieren die vermoedelijk met een TSE zijn besmet” [artikel 8, onder a), i)], „met op mens of dier overdraagbare ziekten” [artikel 8, onder a), v)] of „onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid” [artikel 14, onder d)], hetgeen ruimte biedt voor de conclusie dat aan het in aanmerking nemen van „louter” een risico voor de gezondheid in artikel 10, onder f), van verordening nr. 1069/2009, juist geen verdergaande eisen zijn verbonden.

- 19 Artikel 9, onder g), van verordening nr. 1069/2009 verduidelijkt eveneens dat een wijziging van het materiaal na de keuring vóór het slachten en na de keuring van het vlees, kan leiden tot indeling in een andere categorie. Nochtans is in casu de desbetreffende omstandigheid uitdrukkelijk vermeld.
- 20 Met name is in het onderhavige geval niet van belang dat dat materiaal niet meer bestemd is voor menselijke consumptie, aangezien overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan, verordening nr. 1069/2009 toch al alleen van toepassing is op dierlijke bijproducten en afgeleide producten, die van menselijke consumptie uitgesloten zijn, en op producten die op onomkeerbare beslissing van een exploitant uitgesloten zijn van de voedselketen en die voor andere doeleinden dan menselijke consumptie bestemd worden. Desalniettemin heeft de verordeninggever voor de indeling in categorie 3, dat wil zeggen in de categorie materialen waarvan slechts een gering risico uitgaat, risicogroepen gevormd en gedeeltelijk de geschiktheid voor consumptie respectievelijk het ontbreken van risico's voor de volksgezondheid of de diergezondheid in aanmerking genomen [artikel 10, onder a), f) en g)]. Voor andere materialen heeft hij geen bijzonder onderzoek van de risico's geëist, omdat hiervan volgens de beoordeling van de verordeninggever enkel een klein risico uitgaat [artikel 10, onder e)]. Overige andere materialen mogen geen symptomen van op mens of dier overdraagbare ziekten hebben vertoond [artikel 10, onder b), i), onder c), onder d) en onder h)].
- 21 Voor zover het gebruik van de tegenwoordige tijd door de verordeninggever [artikel 10, onder a), f) en g), van verordening nr. 1069/2009] wordt aangehaald als argument dat deze materialen alleen in categorie 3 kunnen worden ingedeeld

zolang er sprake is van de aldaar vastgestelde voorwaarden (dat wil zeggen geschikt voor consumptie, respectievelijk ontbreken van risico's voor mens en dier), is niet begrijpelijk waarom voor bepaalde andere groepen in artikel 10 van verordening nr. 1069/2009 dergelijke beperkingen niet worden aangebracht. Met name is niet begrijpelijk dat het gebruik van de verleden tijd in artikel 10, onder b), i), van verordening nr. 1069/2009 in dat geval zou leiden tot een andere conclusie. Om welke reden bij volgens artikel 10, onder b), i), van verordening nr. 1069/2009 als ongeschikt voor consumptie ingedeeld materiaal, dat in het kader van de vleeskeuring echter geen symptomen van overdraagbare ziekten heeft vertoond, bederf respectievelijk ontbinding op een later tijdstip anders zou moeten worden behandeld dan in artikel 10, onder a), van verordening nr. 1069/2009, wordt niet opgehelderd. Het gaat tenslotte duidelijk niet om mogelijk minder gevaarlijk materiaal.

- 22 Tegen een wijziging op een later tijdstip van de oorspronkelijke indeling in de risicocategorie ten gevolge van ontbinding en bederf pleit echter artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009. Volgens deze regeling mag categorie 3-materiaal onder andere worden verwerkt tot diervoeder, tenzij het categorie 3-materiaal zodanig door ontbinding of bederf is aangetast dat het via dat product een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid vormt. Uit de regeling kan worden geconcludeerd dat de indeling van het categorie 3-materiaal in principe in ieder geval niet wordt geraakt door ontbinding en bederf en dat alleen in het kader van het gebruik beperkingen moeten worden aangebracht. Pas wanneer de ontbinding of het bederf al een stadium heeft bereikt dat dat product tot een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid leidt, mag dat materiaal volgens artikel 14, onder d), in principe niet worden gebruikt voor de vervaardiging van voeder respectievelijk voor de vervaardiging van organische meststoffen of bodemverbetersaars. In dat geval is het gebruik volgens artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 weliswaar uitgesloten, maar niettemin blijft het mogelijk het materiaal met name als afval te verbranden [artikel 14, onder a), van verordening nr. 1069/2009], indien het materiaal afval is, te verwijderen of nuttig toe te passen door meeverbranding [artikel 14, onder b), van verordening nr. 1069/2009], of het na verwerking te verwijderen op een toegelaten stortplaats [artikel 14, onder c), van verordening nr. 1069/2009].
- 23 Weliswaar zou de regeling van artikel 14, onder d), van verordening nr. 1069/2009 alleen betrekking kunnen hebben op materiaal dat de verordeninggever heeft ingedeeld in categorie 3, zonder uitdrukkelijk te vermelden dat er geen sprake mag zijn van een risico voor de volksgezondheid of de diergezondheid respectievelijk dat het materiaal geschikt moet zijn voor consumptie. Waarom dierlijke bijproducten volgens artikel 10, onder e), van verordening nr. 1069/2009, die zijn ontstaan bij de productie van voor menselijke consumptie bestemde producten, bij de ontbinding en het bederf ervan evenwel onder een andere maatstaf moeten vallen dan het geval is bij oorspronkelijk voor consumptie geschikte karkassen of reeds voor menselijke consumptie verwerkte voedingsmiddelen, is in ieder geval niet duidelijk.

Derde prejudiciële vraag

- 24 Materiaal dat op grond van de aanwezigheid van productvreemde elementen ongeschikt voor menselijke consumptie is verklaard, moet overeenkomstig artikel 9, onder d), van verordening nr. 1069/2009 in categorie 2 worden ingedeeld.
- 25 Evenwel kan uit bijlage IV, hoofdstuk I, afdeling 4, punt 3, bij 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 (voor de EER relevante tekst) (PB 2011 L 54, blz. 1), worden afgeleid dat niet elke aanwezigheid van productvreemde elementen, zoals bijvoorbeeld verpakkingsmateriaal of metaal, ertoe leidt dat dat materiaal al moet worden ingedeeld als categorie 2-materiaal. De regeling bepaalt veeleer dat verwerkingsbedrijven die categorie 3-materiaal verwerken, moeten zijn uitgerust met een installatie waarmee zij de aanwezigheid van productvreemde elementen in de dierlijke bijproducten of afgeleide producten kunnen opsporen, indien het verwerkte materiaal voor vervoeding bestemd is. Dergelijke productvreemde elementen moeten vóór of tijdens het verwerkingsproces worden verwijderd. In verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PB 2002 L 273, blz. 1), was ook reeds een dergelijke regeling opgenomen. De beperking „voor vervoeding bestemd”, pleit er echter voor dat niet bij iedere toepassing de aanwezigheid van productvreemde elementen relevant is. Met name met het oog op de mogelijke verbranding als afval of de productie van biodiesel is niet duidelijk in hoeverre hierbij de bestrijding van risico's is vereist.