

Zadeva C-836/19

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

18. november 2019

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgericht Gera (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

14. november 2019

Tožeča stranka:

Toropet Ltd.

Tožena stranka:

Landkreis Greiz

Predmet postopka v glavni stvari

Uredba (ES) št. 1069/2009 – Zdravstvena pravila za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi – Člen 10 – Snovi kategorije 3 – Naknadno prenehanje pogojev za kategorizacijo – Okvarjenje ali razgradnja – Pravne posledice – Člen 9 – Snovi kategorije 2 – Proizvodi živalskega izvora, ki so bili ocenjeni kot neprimerni za prehrano ljudi zaradi prisotnosti tujkov v navedenih proizvodih – Nenapisani pogoj, da gre za snovi za predelavo, ki so namenjene za krmo

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 10(a) Uredbe št. 1069/2009 razlagati tako, da prvotna uvrstitev med snovi kategorije 3 preneha veljati, če snovi zaradi razgradnje in kvarjenja niso več primerne za prehrano ljudi?
2. Ali je treba člen 10(f) Uredbe št. 1069/2009 razlagati tako, da prvotna uvrstitev med snovi kategorije 3 za proizvode živalskega izvora ali živila, ki vsebujejo proizvode živalskega izvora, preneha veljati, če snovi zaradi poznejših procesov razgradnje oziroma kvarjenja pomenijo tveganje za javno zdravje ali zdravje živali?
3. Ali je treba določbo člena 9(d) Uredbe št. 1069/2009 ozko razlagati tako, da je treba snovi, mešane s tujki, kot so žagovina, uvrstiti med snovi kategorije 2 samo, če gre za snovi za predelavo, ki so namenjene za krmo?

Navedene določbe prava Unije

Uredba (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1774/2002 (Uredba o živalskih stranskih proizvodih) (UL 2009, L 300, str. 1), kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 1385/2013 z dne 17. decembra 2013 (UL 2013, L 354, str. 86), zlasti člen 10(a) in (f) in člen 9(d), poleg tega člen 8(a)(i) in (v), člen 9(g) in (h), člen 10(b), (c), (d), (e), (g), (h) in (p), člen 14(a), (b) in (d), členi 23, 33, 34, 36

Navedene nacionalne določbe

Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (zakon o odstranjevanju živalskih stranskih proizvodov, TierNebG) z dne 25. januarja 2004 (BGBl. I, str. 82), kot je bil spremenjen z zakonom z dne 4. avgusta 2016 (BGBl. I, str. 1966), členi 1, 3 in 12;

Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (turinški zakon o izvajanju zakona o odstranjevanju živalskih stranskih proizvodov, ThürTierNebG) z dne 10. junija 2005 (Thür GVBl. 2005, 224), člena 2 in 3;

Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (turinška uredba o območjih dosega na podlagi zakona o odstranjevanju živalskih stranskih proizvodov) z dne 11. oktobra 2005 (Thür GVBl. 2005, str. 355), člen 1.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Tožeča stranka predeluje živalske stranske proizvode oziroma trguje z njimi. Njene stranke so med drugim proizvajalci hrane za živali, predelovalci živalskih maščob in bioplinarne.
- 2 Snovi, ki so predmet postopka v glavni stvari, so bile po ugotovitvah predložitvenega sodišča razkrojene in plesnive oziroma prepojene s tujki (delci stenskega ali stropnega ometa, žagovina). Tožena stranka, pristojni organ lokalne skupnosti, je posode, v katerih so bile te snovi, opazila med nadzorom, ki ga je izvajala v poslovnih prostorih tožeče stranke.
- 3 Tožena stranka je te snovi razvrstila v kategorijo 2. Ker je tožeča stranka kot vmesni obrat registrirana samo za snovi kategorije 3, je tožena stranka odredila odstranitev spornih snovi, ki jo je iz različnih razlogov, med drugim zato, ker tožeča stranka ni imela ločene hladilnice za vmesno skladiščenje, opravila sama. Tožeči stranki je naložila plačilo taks in stroškov.
- 4 Predmet postopka v glavni stvari je odločba, s katero je tožena stranka potrdila odreditev odstranitve spornih snovi. Predložitveno sodišče mora presoditi, ali je ta upravni akt nezakonit in krši pravice tožeče stranke. Pri tem mora preizkusiti zlasti, ali je tožena stranka očitane snovi neupravičeno uvrstila v kategorijo 2.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 5 Tožeča stranka meni, da niti razgradnja in kvarjenje niti prisotnost tujkov niso samodejno razlog za razvrstitev v slabšo kategorijo 2.
- 6 Trdi, da je iz člena 14(d) Uredbe št. 1069/2009 razvidno, da je mogoče razgrajene in pokvarjene snovi načeloma še predelati na podlagi člena 14(a) in (b) Uredbe št. 1069/2009. Po njenem mnenju takih snovi ni treba nujno „odstraniti“. Trdi, da člen 10(f) Uredbe št. 1069/2009 zaradi svojega zakonskega namena zajema samo večja tveganja zaradi živalskih bolezni. V primerjavi s temi so tveganja zaradi pokvarjenega mesa s plesnijo ali gnilobo nedolžna. Množične okužbe niso možne. Po njenem mnenju so zaradi plesni morebitnim tveganjem za zdravje izpostavljeni kvečjemu osebe, ki so že bolne, ali alergiki.
- 7 Tožeča stranka meni, da primernost za prehrano ljudi ni bistvena, saj snovi kategorije 3 niso bile določene za živila. Uživanje snovi kategorije 3, navedenih v členu 10(h) Uredbe št. 1069/2009, pomeni očitno tveganje za zdravje. Kljub temu so te snovi uvrščene med snovi kategorije 3. Tudi je mogoče praviloma trditi, da so v odpadkih iz gostinskih dejavnosti (člen 10(p) Uredbe št. 1069/2009) plesen, pokvarjeni izdelki in bakterije, ki povzročajo gnilobo, ne da bi to nasprotovalo uvrstitvi med snovi kategorije 3.
- 8 Trdi, da tveganja za javno zdravje in zdravje živali zato ni bilo niti ob kontaminaciji snovi kategorije 3 s snovmi kategorije 2. Interes soseske za prijeten

zrak ne utemeljuje tveganja v smislu navedene določbe, ki bi upravičevalo odstranitev.

- 9 Po njenem mnenju prav tako ni treba snovi zaradi vsake prisotnosti tujkov uvrstiti med snovi kategorije 2, dokler je mogoče preprosto mehansko ločevanje. Odstranjevanje tujkov (kot so embalaža za salame, nosni obroči in ušesne znamke) je ravno ena od njenih običajnih nalog.
- 10 Tožena stranka meni, da so prvotne snovi kategorije 3 zaradi razkroja zdaj snovi kategorije 2.
- 11 Trdi, da Uredba št. 1069/2009 ni omejena zgolj na možne nevarnosti, podobne boleznim. V skladu z njenim členom 10(f) razvrstitev snovi v kategorijo 3 ni več mogoča že, če obstaja tveganje za javno zdravje in zdravje živali. Treba je preprečiti, da take snovi pridejo v prehransko in krmno verigo. To je zaradi velike razmnožitve klic, povezane s kvarjenjem oziroma razgradnjo (povzročitelji kvarjenja, klice, ki škodujejo zdravju, toksini) primerno. To, da se v skladu s členom 10(p) Uredbe št. 1069/2009 v kategorijo 3 razvrščajo tudi odpadki iz gostinskih dejavnosti (ki niso iz prevoznih sredstev v mednarodnem prometu), ne odvezuje od obveznosti, da je treba te snovi presojati na podlagi člena 10(f) Uredbe št. 1069/2009. Navaja, da je treba dejanske spremembe in vsakokratni položaj glede tveganj upoštevati z ozirom na sedanji namen uporabe. Argument za to je tudi, da je zakonodajalec določbo napisal v sedanjiku.
- 12 Tožena stranka v zvezi s tujki prav tako meni, da prisotnost tujkov, ki jih je brez težav mogoče mehansko ločiti od ostanka, ni razlog za razvrstitev v kategorijo 2. Vendar to ne velja, če so snovi, kot v obravnavanem primeru, popolnoma kontaminirane z ostanki ometa oziroma zidu različnih velikosti oziroma z majhnimi ostanki lesa in plastičnimi deli, pri katerih je očitno, da so bili sesekljeni.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

Prvo in drugo vprašanje

- 13 V obravnavani zadevi se postavlja vprašanje, ali se snovi, ki so bile prvotno primerne za prehrano ljudi (člen 10(a) Uredbe št. 1069/2009) oziroma niso pomenile tveganja za zdravje (člen 10(f) Uredbe št. 1069/2009), zaradi razkroja oziroma plesni ne sme več razvrstiti v kategorijo 3, ampak v slabšo kategorijo. Če ne gre za snovi kategorije 3 in tudi ne za snovi kategorije 1, je treba živalske stranske proizvode razvrstiti v kategorijo 2 (člen 9(h) Uredbe št. 1069/2009).
- 14 V obravnavani zadevi je šlo pretežno za snovi na podlagi člena 10(a) ali (f) Uredbe št. 1069/2009.
- 15 Pri določbi člena 10(a) Uredbe št. 1069/2009 se izhaja iz tega, da so trupi oziroma deli zaklanih živali primerni za prehrano ljudi, vendar niso namenjeni za prehrano

ljudi za komercialne namene. Pojem primernosti za prehrano ljudi se ne navezuje izrecno na pojem nevarnosti, ampak se primernost za prehrano ljudi ugotavlja v okviru pregleda mesa. Če so snovi primerne za prehrano ljudi, ni dvoma, da te snovi tudi ne povzročajo tveganj za javno zdravje in zdravje živali. Če pa snovi niso bile ocenjene kot primerne za prehrano ljudi, za uvrstitev med snovi kategorije 3 – kot je razvidno iz člena 10(b) Uredbe št. 1069/2009 – ne smejo kazati nobenih znakov bolezni, prenosljivih na ljudi ali živali.

- 16 Za snovi na podlagi člena 10(f) Uredbe št. 1069/2009 gre pri proizvodih živalskega izvora ali živilih, ki vsebujejo proizvode živalskega izvora, in iz komercialnih razlogov ali zaradi težav pri proizvodnji ali napak pri pakiranju ali drugih napak, ki ne pomenijo tveganja za javno zdravje ali zdravje živali, niso več namenjeni prehrani ljudi.
- 17 Če se snovi kategorije 3 razgradijo, pokvarijo in splesnijo, nastanejo toksini, zaradi katerih te snovi načeloma niso več primerne za prehrano ljudi in pomenijo tveganje za javno zdravje in zdravje živali. Zdaj je vprašanje, ali jih je zaradi teh sprememb treba razvrstiti v drugo kategorijo.
- 18 Niti v besedilu določbe člena 10(a) niti v besedilu določbe člena 10(f) Uredbe št. 1069/2009 se ne izhaja izključno iz nalezljivih prenosljivih bolezni oziroma možnih nevarnosti, podobnih boleznim. Taka omejitev ni razvidna iz uvodnih izjav Uredbe št. 1069/2009. Sicer so bili izbruhi slinavke in parkljevke in širjenje transmisivnih spongiformnih encefalopatij, kot je goveja spongiformna encefalopatija (BSE), v skladu z uvodno izjavo 1 razlogi za sprejetje Uredbe. Hkrati pa je imel zakonodajalec v mislih tudi pojav dioksina v krmi in s tem kemijske spojine, ki pomenijo tveganje za javno zdravje in zdravje živali. Glavna cilja Uredbe sta nadzor tveganja za javno zdravje in zdravje živali ter zaščita varnosti prehranske in krmne verige (glej člen 1 in uvodno izjavo 11 Uredbe št. 1069/2009). Glede na to nevarnost ni omejena zgolj na javno zdravje. Hkrati zakonodajalec z določbo člena 14(d) Uredbe št. 1069/2009 sam ponazarja, da razgradnja in kvarjenje pomenita tveganje za javno zdravje in zdravje živali. Poleg tega zakonodajalec v členu 8 in naslednjih Uredbe št. 1069/2009 uporablja zelo različne izraze, kot so „živali, za katere obstaja sum, da so inficirane z eno od oblik TSE“ (člen 8(a)(i)), „z boleznimi, ki se prenašajo na ljudi ali živali“ (člen 8(a)(v)) ali „nesprejemljivo tveganje za javno zdravje in zdravje živali“ (člen 14(d)), kar dopušča zaključek, da s sklicevanjem „zgolj“ na tveganje za zdravje v členu 10(f) Uredbe št. 1069/2009 ravno niso povezane nobene širše zahteve.
- 19 Člen 9(g) Uredbe št. 1069/2009 tudi ponazarja, da lahko sprememba snovi, do katere pride po pregledu pred zakolom in pregledu mesa, privede do razvrstitve v drugo kategorijo. Vendar je v tej določbi izrecno navedena ustrezna okoliščina.
- 20 V obravnavani zadevi zlasti ni bistveno, da te snovi niso več namenjene prehrani ljudi, saj Uredba št. 1069/2009 v skladu s svojim členom 2(1) tako in tako velja samo za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki so izključeni iz

prehrane ljudi, in za proizvode, ki so na podlagi dokončne odločitve nosilca dejavnosti namenjeni uporabi, ki ni prehrana ljudi. Kljub temu je zakonodajalec za razvrstitev v kategorijo 3, to je v kategorijo snovi, ki pomenijo le manjše tveganje, oblikoval skupine tveganj in delno kot odločilni dejavnik določil obstoj primernosti za prehrano ljudi oziroma neobstoj tveganja za javno zdravje in zdravje živali (člen 10(a), (f) in (g)). Za druge snovi ni zahteval posebne preiskave tveganj, ker te po oceni zakonodajalca pomenijo zgolj majhno tveganje (člen 10(e)). Druge snovi niso smele kazati nobenih znakov bolezni, prenosljivih na ljudi in živali (člen 10(b)(i), člen 10(c), člen 10(d) in člen 10(h)).

- 21 V zvezi s tem, da je to, da je zakonodajalec uporabil sedanjik (člen 10(a), (f) in (g) Uredbe št. 1069/2009), argument za to, da so lahko te snovi razvrščene v kategorijo 3 samo, dokler so izpolnjeni pogoji, navedeni v tej določbi (to je primernost za prehrano ljudi oziroma neobstoj tveganja za javno zdravje in zdravje živali), ni mogoče razumeti, zakaj za nekatere druge skupine v členu 10 Uredbe št. 1069/2009 ni takih omejitev. Zlasti ni mogoče razumeti, da bi uporaba preteklika v členu 10(b)(i) Uredbe št. 1069/2009 v tem primeru privedla do drugega izida. Ni jasno, zakaj bi bilo treba poznejše kvarjenje oziroma poznejšo razgradnjo snovi, ki na podlagi člena 10(b)(i) Uredbe št. 1069/2009 niso razvrščene kot primerne za prehrano ljudi, vendar med pregledom mesa niso kazale nobenih znakov prenosljivih bolezni, obravnavati drugače kot snovi iz člena 10(a) Uredbe št. 1069/2009. Nazadnje je očitno, da ne gre za snovi, ki bi lahko pomenile manjše tveganje.
- 22 Vendar pa je argument proti poznejši spremembi prvotne razvrstitve v kategorijo tveganja zaradi razgradnje in razkroja člen 14(d) Uredbe št. 1069/2009. V skladu s to določbo se lahko snovi kategorije 3 predelajo, med drugim, v krmo, razen kadar gre za snovi kategorije 3, ki so se zaradi razgradnje ali kvarjenja tako spremenile, da zaradi tega pomenijo nesprejemljivo tveganje za javno zdravje in zdravje živali. Na podlagi te določbe bi bilo mogoče sklepati, da razgradnja in kvarjenje načeloma vsekakor ne vplivata na razvrstitev snovi kategorije 3 in so omejitve potrebne zgolj pri uporabi. Šele če so se te snovi že tako razgradile ali okvarile, da zaradi tega pomenijo nesprejemljivo tveganje za javno zdravje in zdravje živali, se na podlagi člena 14(d) načeloma ne smejo uporabiti za proizvodnjo krme oziroma organskih gnojil ali sredstev za izboljšanje tal. V tem primeru uporaba na podlagi člena 14(d) Uredbe št. 1069/2009 sicer ni možna, vendar bi se lahko te snovi kljub temu zlasti še sežgale kot odpadki (člen 14(a) Uredbe št. 1069/2009), odstranile ali predelale s sosežiganjem, kadar so te snovi odpadki (člen 14(b) Uredbe št. 1069/2009) ali po predelavi odstranile na pooblaščenem odlagališču (člen 14(c) Uredbe št. 1069/2009).
- 23 Sicer bi se lahko določba člena 14(d) Uredbe št. 1069/2009 nanašala zgolj na snovi, ki jih je zakonodajalec razvrstil v kategorijo 3, ne da bi izrecno omenil, da ne sme obstajati tveganje za javno zdravje in zdravje živali oziroma da morajo biti snovi primerne za prehrano ljudi. Vsekakor pa ni očitno razvidno, zakaj naj bi bilo treba za živalske stranske proizvode, pridobljene pri proizvodnji proizvodov, namenjenih prehrani ljudi, iz člena 10(e) Uredbe št. 1069/2009, če se razkrojijo in

razgradijo, uporabiti druga merila kot za trupe, ki so bili prvotno ocenjeni kot primerni za prehrano ljudi, ali živila, ki so bila že predelana za prehrano ljudi.

Tretje vprašanje

- 24 Snovi, ki so bile zaradi prisotnosti tujkov ocenjene kot neprimerne za prehrano ljudi, se v skladu s členom 9(d) Uredbe št. 1069/2009 razvrstijo v kategorijo 2.
- 25 Sicer je iz Priloge IV, poglavje I, oddelek 4, točka 3, k Uredbi Komisije (EU) št. 142/2011 z dne 25. februarja 2011 o izvajanju Uredbe (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, ter o izvajanju Direktive Sveta 97/78/ES glede nekaterih vzorcev in predmetov, ki so izvzeti iz veterinarskih pregledov na meji v skladu z navedeno direktivo Besedilo velja za EGP (UL 2011, L 54, str. 1), razvidno, da snovi ni treba že zaradi vsake prisotnosti tujkov, kot so delci embalaže ali kovinski koščki, uvrstiti med snovi kategorije 2. V skladu s to določbo morajo namreč predelovalni obrati, v katerih se predelujejo snovi kategorije 3, imeti napravo za odkrivanje tujkov v živalskih stranskih proizvodih ali pridobljenih proizvodih, če predelujejo snovi, ki so namenjene za krmo. Taki tujki se odstranijo pred predelavo ali med njo. Tako določbo je vsebovala tudi že Uredba (ES) št. 1774/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. oktobra 2002 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 37, str. 92). Vendar je omejitev „namenjene za krmo“ argument za to, da prisotnost tujkov ni upoštevna pri vsaki uporabi. Zlasti z ozirom na možen sežig kot odpadki ali proizvodnjo biodizla ni razvidno, v kolikšni meri je treba s tem preprečevati tveganja.