

Mål C-836/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

18 november 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Verwaltungsgericht Gera (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 november 2019

Klagande:

Toropet Ltd.

Motpart:

Landkreis Greiz

Saken i det nationella målet

Förordning (EG) nr 1069/2009 – Hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel – Artikel 10 – Kategori 3-material – Villkoren för kategoriseringen är inte längre uppfyllda – Nedbrytning eller förstöring – Rättsföljder – Artikel 9 – Kategori 2-material – Produkter av animaliskt ursprung som förklarats otjänliga som livsmedel eftersom de innehåller främmande föremål – Underförstått krav på att det är fråga om material som ska bearbetas och som är avsett att användas som foder

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Ska artikel 10 a i förordning (EG) nr 1069/2009 tolkas på så sätt att den ursprungliga kategoriseringen som kategori 3-material upphör att gälla om

- det aktuella materialet inte längre är tjänligt som livsmedel på grund av nedbrytning eller förstöring?
- 2) Ska artikel 10 f i förordning (EG) nr 1069/2009 tolkas på så sätt att den ursprungliga kategoriseringen som kategori 3-material för produkter av animaliskt ursprung eller livsmedel som innehåller produkter av animaliskt ursprung, upphör att gälla om senare nedbrytnings- och förstöringsprocesser medför att det berörda materialet innebär en risk för människors eller djurs hälsa?
 - 3) Ska bestämmelsen i artikel 9 d i förordning (EG) nr 1069/2009 tolkas restriktivt på så sätt att material som blandats med främmande föremål såsom sågspån endast ska klassificeras som kategori 2-material om det är fråga om material som ska bearbetas och är avsett att användas som foder?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter) (EUT L 300, 2009, s. 1) i dess ändrade lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 1385/2013 av den 17 december 2013 (EUT L 354, 2013, s. 86), i synnerhet artikel 10 a och f samt artikel 9 d, därtill artikel 8 a led i) och v), artikel 9 g och h, artikel 10 b, c, d, e, g, h och p, artikel 14 a, b och d, artikel 23, artikel 33, artikel 34, artikel 36

Anförda nationella bestämmelser

Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (TierNebG) av den 25 januari 2004 (lagen om bortskaffande av animaliska biprodukter) (BGBl. I s. 82) i dess ändrade lydelse enligt lag av den 4 augusti 2016 (BGBl. I s. 1966), 1, 3 och 12 §§

Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (ThürTierNebG) av den 10 juni 2005 (delstaten Thüringens lag om genomförande av lagen om bortskaffande av animaliska biprodukter) (Thür GVBl. 2005, 224), 2 3 §§

Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz av den 11 oktober 2005 (delstaten Thüringens förordning om täckningsområdet för lagen om bortskaffande av animaliska biprodukter) (Thür GVBl. 2005, s. 355), 1 §

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klaganden, Toropet Ltd. (nedan kallat Toropet) bearbetar animaliska biprodukter och bedriver handel med dessa. Bolagets kunder är bland annat tillverkare av djurnäring, återvinnare av djurfett och biogasanläggningar.
- 2 Enligt vad den hänskjutande domstolen har konstaterat var materialet som det är fråga om i det nationella målet ruttet och möjligt och innehöll främmande föremål (vägg- och takputs, sågspån). Behållarna som det är fråga om upptäcktes vid en kontroll som genomfördes i Toropets lokaler av motparten, den ansvariga regionala myndigheten Landkreis Greiz.
- 3 Landkreis Greiz klassificerade materialet som kategori 2-material. Eftersom Toropet endast är registrerat som ett hanteringsställe för kategori 3-material fattade Landkreis Greiz beslut om föreläggande rörande bortskaffande av det berörda materialet, vilket myndigheten av flera skäl – bland annat avsaknaden av ett separat kylrum för mellanlagring – verkställde själv. Klagandebolaget ålades avgifter och kostnader i samband med detta.
- 4 Saken i det nationella målet utgörs av Landkreis Greiz beslut om föreläggandet rörande bortskaffande av det berörda materialet. Den hänskjutande domstolen ska pröva huruvida nämnda förvaltningsbeslut är rättsstridigt och har åsidosatt Toropets rättigheter. Den ska i synnerhet pröva huruvida Landkreis Greiz felaktigt klassificerade materialet som kategori 2-material.

Parternas huvudargument

- 5 Enligt Toropets uppfattning medför varken nedbrytning och förstöring eller förekomsten av främmande föremål att material automatiskt ska nedgraderas till kategori 2.
- 6 Det framgår av artikel 14 d i förordning (EG) nr 1069/2009 att nedbrutet eller förstört material i princip fortfarande kan återvinnas enligt artikel 14 a och b i förordning (EG) nr 1069/2009. Sådant material måste inte nödvändigtvis bortskaffas. Artikel 10 f i förordning (EG) nr 1069/2009 omfattar med hänsyn till dess syfte endast betydande risker genom sjukdomsutbrott. I detta hänseende är riskerna som är förbundna med förstört kött som är möjligt eller ruttet harmlösa. Omfattande smittspridning är inte möjlig. På sin höjd kan redan sjuka människor eller allergiker utsättas för eventuella hälsorisker genom mögel.
- 7 Det är irrelevant huruvida materialet är tjänligt som livsmedel, eftersom kategori 3-material inte är avsett att användas som livsmedel. Förtäring av kategori 3-material som omnämns i artikel 10 h i förordning (EG) nr 1069/2009 medför hälsorisker. Likväl hänförs dessa material till kategori 3. Det kan även antas att mögel, förstörda varor och förruttelsebakterier i regel förekommer i matavfall

(artikel 10 p i förordning (EG) nr 1069/2009), utan att det utgör hinder för en klassificering av materialet i kategori 3.

- 8 En risk för människor och djur förelåg således inte ens vid kontaminering av kategori 3-material med kategori 2-material. Grannskapets intresse av angenäm luft utgör inte en sådan risk som avses i bestämmelsen, vilken motiverar bortskaffande.
- 9 Lika lite medför varje förekomst av främmande föremål en klassificering som kategori 2-material, så länge det är möjligt att med enkel mekanisk separering avlägsna de främmande föremålen. Det hör just till bolagets typiska uppgifter att avlägsna främmande föremål (som korvförpackningar, näsringar och öronmärken).
- 10 Enligt Landkreis Greiz uppfattning medför förruttnelse av material som ursprungligen klassificerats som material 3-kategori att det omklassificeras som kategori 2-material.
- 11 Förordning (EG) nr 1069/2009 omfattar inte endast risker som har en sjukdomsliknande riskpotential. Enligt artikel 10 f innebär redan omständigheten att det finns en risk för människors eller djurs hälsa att materialet inte kan klassificeras som kategori 3-material. Syftet är att utesluta möjligheten att sådant material hamnar i foder- eller livsmedelskedjan. Detta är lämpligt med hänsyn till den kraftiga bakterieförökning (nedbrytande mikroorganismer, bakterier som utgör en hälsorisk, toxiner) som är förenad med förstöring och nedbrytning. Såvitt det följer av artikel 10 p i förordning (EG) nr 1069/2009 att även matavfall (som inte härrör från transportmedel i internationell trafik) ska klassificeras som kategori 3-material, medför det dock inte ett undantag från att detta material ska prövas enligt artikel 10 f i förordning (EG) nr 1069/2009. Faktiska förändringar och det aktuella riskläget måste beaktas med hänsyn till den aktuella avsedda användningen. För denna tolkning talar även att lagstiftaren har avfattat bestämmelsen i presens.
- 12 Med avseende på främmande föremål anser Landkreis Greiz även att förekomsten av främmande föremål som utan vidare kan separeras mekaniskt från resten inte medför en klassificering som kategori 2-material. Det förhåller sig dock annorlunda om materialet, såsom i förevarande mål, genomgående är förorenat med puts- och väggrester av olika storlek och med vad som uppenbart är fragmenterade små trärester och plastdelar.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Fråga 1 och 2

- 13 I förevarande mål uppkommer frågan huruvida material som ursprungligen var tjänligt som livsmedel (artikel 10 a i förordning (EG) nr 1069/2009) och inte innebar en hälsorisk (artikel 10 f i förordning (EG) nr 1069/2009) på grund av

förruttelse och mögel inte längre ska klassificeras som kategori 3-material, utan i stället ska nedgraderas till en sämre kategori. Animaliska biprodukter som inte ska klassificeras som kategori 3-material och inte heller som kategori 1-material hör till kategori 2 (artikel 9 h i förordning (EG) nr 1069/2009).

- 14 I det nu aktuella fallet var det huvudsakligen fråga om material enligt artikel 10 a eller f i förordning (EG) nr 1069/2009.
- 15 Bestämmelsen i artikel 10 a i förordning (EG) nr 1069/2009 avser slaktkroppar eller delar av djur som slaktats som är tjänliga som livsmedel, men som av kommersiella skäl trots detta inte är avsedda att användas som livsmedel. Begreppet tjänligt som livsmedel anknyter inte uttryckligen till ett riskbegrepp, utan fastställs inom ramen för besiktning efter slakt. Om material är tjänligt som livsmedel, så finns inget tvivel med avseende på att detta material inte heller innebär någon risk för människors eller djurs hälsa. Om materialet däremot förklarats otjänligt som livsmedel, får det – vilket framgår av artikel 10 b i förordning (EG) nr 1069/2009 – inte ha visat några tecken på sjukdomar som kan överföras till människor eller djur för att klassificeras som kategori 3-material.
- 16 Material enligt artikel 10 f i förordning (EG) nr 1069/2009 föreligger när det är fråga om produkter av animaliskt ursprung eller livsmedel som innehåller produkter av animaliskt ursprung som antingen av kommersiella skäl eller på grund av tillverkningsproblem eller förpackningsdefekter eller andra defekter som inte innebär någon risk för människors eller djurs hälsa inte längre är avsedda för användning som livsmedel.
- 17 Vid nedbrytning, förstöring och mögelbildning hos kategori 3-material uppstår toxiner som i princip medför att materialet blir otjänligt som livsmedel och utgör en risk för människors och djurs hälsa. Frågan uppkommer nu huruvida dessa förändringar medför att materialet ska ges en annan kategorisering än den ursprungliga.
- 18 Varken ordalydelsen i bestämmelsen i artikel 10 a eller bestämmelsen i artikel 10 f i förordning (EG) nr 1069/2009 är inriktad enbart på smittsamma överförbara sjukdomar eller på en sjukdomsliknande riskpotential. En sådan inskränkning framgår inte heller av skälen i förordning (EG) nr 1069/2009. Det framgår visserligen av skäl 1 i förordningen att utbrott av mul- och klövsjuka och spridning av transmissibla spongiforma encefalopatier såsom bovin spongiform encefalopati (BSE) var skäl för att anta förordningen. Samtidigt hade lagstiftaren även förekomsten av dioxiner i foder i åtanke och således kemiska föreningar som utgör en potentiell risk för människors och djurs hälsa. Huvudsyftet med förordningen är bekämpning av risker för människors och djurs hälsa och skydd av säkerheten i livsmedels- och foderkedjan (se artikel 1 och skäl 11 i förordning (EG) nr 1069/2009). Följaktligen är de avsedda riskerna inte endast begränsade till människors hälsa. Samtidigt klargör lagstiftaren genom bestämmelsen i artikel 14 d i förordning (EG) nr 1069/2009 att även nedbrytning och förstöring utgör en risk för människors och djurs hälsa. Dessutom använder lagstiftaren väldigt olika

formuleringar i artikel 8 och följande artiklar i förordning (EG) nr 1069/2009, såsom ”djur som misstänks vara infekterade med TSE” (artikel 8 a led i)), ”med sjukdomar som kan överföras till människor eller djur” (artikel 8 a led v)) eller ”oacceptabel risk för människors eller djurs hälsa” (artikel 14 d), vilket gör det möjligt att dra slutsatsen att enbart den hälsorisk som avses i artikel 10 f i förordning (EG) nr 1069/2009 inte är förenad med några ytterligare villkor.

- 19 Artikel 9 g i förordning (EG) nr 1069/2009 klargör även att en förändring av materialet efter genomförandet av besiktning före slakt respektive besiktning efter slakt kan leda till att det ska omklassificeras. I detta fall anges emellertid omständigheten som är villkor för omklassificering uttryckligen.
- 20 Framför allt är det i förevarande fall inte relevant att detta material inte längre är avsett som livsmedel, eftersom det följer av artikel 2.1 i förordning (EG) nr 1069/2009 att direktivet i alla händelser endast ska tillämpas på animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte får användas som livsmedel och produkter som enligt ett beslut av en driftansvarig, vilket inte får ändras, är avsedda för andra ändamål än som livsmedel. Likväl har lagstiftaren för klassificering i kategori 3, det vill säga i kategorin för material som endast medför en låg risk, infört riskgrupper och till viss del riktat in bedömningen på om materialet är tjänligt som livsmedel och att det inte innebär någon risk för människors eller djurs hälsa (artikel 10 a, f och g). För andra material har lagstiftaren inte krävt en särskild undersökning av riskerna, eftersom lagstiftaren har bedömt att dessa endast medför en låg risk (artikel 10 e). Andra material får inte ha visat några tecken på sjukdomar som kan överföras till människor eller djur (artikel 10 b led i), c, d och h).
- 21 Såvitt lagstiftarens val av presens (artikel 10 a, f och g i förordning (EG) nr 1069/2009) åberopas som argument för att vissa material endast anses som kategori 3-material så länge som villkoren för denna klassificering är uppfyllda (det vill säga att det är tjänligt som livsmedel, och inte innebär någon risk för människors eller djurs hälsa) är det inte begripligt varför inga sådana inskränkningar gjorts för vissa andra grupper i artikel 10 i förordning (EG) nr 1069/2009. Det är i synnerhet inte begripligt varför användningen av preteritum i artikel 10 b led i i förordning (EG) nr 1069/2009 skulle leda till en annan slutsats. Det är fortfarande oklart varför material som klassificerats som otjänligt som livsmedel enligt artikel 10 b led i i förordning (EG) nr 1069/2009, som dock inte visat några tecken på överförbara sjukdomar vid besiktningen efter slakt, om detta material senare förstörs eller nedbryts, skulle behandlas annorlunda än vad som följer av artikel 10 a i förordning (EG) nr 1069/2009. Det handlar i slutändan, såvitt framgår, inte om material som medför en potentiellt lägre risk.
- 22 Artikel 14 d i förordning (EG) nr 1069/2009 talar emellertid mot att en ursprunglig kategorisering i en viss riskkategori senare kan förändras till följd av nedbrytning och förruttelse. Enligt nämnda bestämmelse får kategori 3-material bearbetas bland annat till djurfoder, utom när det gäller kategori 3-material som har förändrats genom nedbrytning eller förstöring så att produkten utgör en

oacceptabel risk för människors eller djurs hälsa. Av bestämmelsen kan man dra slutsatsen att nedbrytning och förstöring under alla omständigheter i princip inte påverkar klassificeringen som kategori 3-material och att begränsningarna endast sker inom ramen för materialets användning. Det är först när nedbrytning eller förstöring har nått en sådan nivå att produkten utgör en oacceptabel risk för människors eller djurs hälsa, som detta material i princip inte får användas för tillverkning av foder, eller organiska gödningsmedel eller jordförbättringsmedel enligt artikel 14 d i förordningen. I detta fall är användning enligt artikel 14 d i förordning (EG) nr 1069/2009 visserligen utesluten, men däremot kvarstår möjligheten att materialet bortskaffas som avfall genom förbränning (artikel 14 a i förordningen), genom att materialet återvinns eller bortskaffas genom samförbränning, om materialet utgörs av avfall (artikel 14 b i förordningen), eller att det bortskaffas i en godkänd deponi, efter bearbetning (artikel 14 c i förordningen).

- 23 Visserligen kan det vara så att bestämmelsen i artikel 14 d i förordning (EG) nr 1069/2009 endast avser material som lagstiftaren har hänfört till kategori 3, utan att uttryckligen ange att det inte får föreligga en risk för människors eller djurs hälsa, eller att materialet måste vara tjänligt som livsmedel. Det framstår emellertid inte som uppenbart varför en annan måttstock med avseende på förruttnelse och nedbrytning skulle tillämpas för animaliska biprodukter som uppstår vid framställning av produkter som är avsedda att användas som livsmedel enligt artikel 10 e i förordning (EG) nr 1069/2009 än den som tillämpas för slaktkroppar som ursprungligen var tjänliga som livsmedel eller livsmedel som redan bearbetats för mänsklig förtäring.

Fråga 3

- 24 Material som förklarats otjänligt som livsmedel eftersom det innehåller främmande föremål ska klassificeras som kategori 2-material enligt artikel 9 d i förordning (EG) nr 1069/2009.
- 25 Det framgår emellertid av punkt 3 i avsnitt 4 i bilaga IV till kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen (EUT L 54, 2011, s. 1) att inte varje förekomst av främmande material, såsom förpackningsmaterial eller metallbitar, medför att materialet redan på den grunden ska klassificeras som kategori 2-material. Bestämmelsen föreskriver i stället att det i bearbetningsanläggningar för kategori 3-material ska finnas en installation för kontroll av förekomsten av främmande material i de animaliska biprodukterna eller de därav framställda produkterna, om det bearbetas material som är avsett att användas som foder. Det främmande materialet ska avlägsnas före eller under bearbetningen. En sådan bestämmelse fanns redan i Europaparlamentets och

rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (EGT L 273, 2002, s. 1). Inskränkningen ”som är avsett att användas som foder” talar dock för att förekomsten av främmande föremål inte är relevant vid varje avsedd användning. I synnerhet när det gäller eventuell förbränning som avfall eller produktion av biodiesel är det inte tydligt i vilken utsträckning det är nödvändigt att vidta denna säkerhetsåtgärd.

ARBETSDOKUMENT