Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 3. septembra 2020*

„Predhodno odločanje – Odpadki – Pošiljke – Uredba (ES) št. 1013/2006 – Odpadki, za katere velja postopek predhodne pisne prijave in soglasja – Člen 1(3) – Pošiljke, ki so predmet odobritve – Direktiva 2008/98/ES – Člen 5(1) – Pojem ‚stranski proizvodi' – Uredba (ES) št. 1069/2009 – Člen 3, točka 1 – Pojem ‚živalski stranski proizvod' – Pošiljke mešanice živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi"

V združenih zadevah od C-21/19 do C-23/19,

katerih predmet so trije predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki jih je vložilo Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (pritožbeno sodišče v Arnhem-Leeuwardnu, Nizozemska) z odločbo z dne 19. decembra 2018, ki je na Sodišče prispela 15. januarja 2019, v kazenskih postopkih proti

XN (C-21/19),

YO (C-22/19),

P. F. Kamstra Recycling BV (C-23/19),

ob udeležbi

Openbaar Ministerie,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan, predsednik senata, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič in C. Lycourgos (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. decembra 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za XN, YO in P. F. Kamstra Recycling BV M. J. J. E. Stassen in R. Laan, advocaten,

– za Openbaar Ministerie A. C. L. van Holland, agent,

– za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, C. S. Schillemans in H. S. Gijzen, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za francosko vlado J. Traband, D. Colas, A.-L. Desjonquères in C. Mosser, agenti,

– za avstrijsko vlado J. Schmoll in G. Hesse, agenta,

– za Evropsko komisijo W. Farrell, F. Thiran, in L. Haasbeek, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. marca 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago člena 1(3)(d) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL 2006, L 190, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 135/2012 z dne 16. februarja 2012 (UL 2012, L 46, str. 30) (v nadaljevanju: Uredba št. 1013/2006), člena 5(1) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3) ter Uredbe (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).

2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru kazenskih postopkov proti XN, YO in P. F. Kamstra Recycling BV zaradi pošiljk mešanic živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi z Nizozemske v Nemčijo.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1013/2006

3 Člen 1, od (1) do (3), Uredbe št. 1013/2006, določa:

„1. Ta uredba določa postopke in ureditev kontrole pošiljanja odpadkov, odvisno od porekla, cilja in poti pošiljke, vrste poslanih odpadkov in vrste obdelave, ki se uporablja za odpadke na njihovem cilju.

2. Ta uredba se uporablja za pošiljke odpadkov:

(a) med državami članicami v Skupnosti […]

[…]

3. Ta uredba se ne uporablja za:

[…]

(d) pošiljke, ki so predmet odobritve iz Uredbe (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)];

[…]“

4 V členu 2 Uredbe št. 1013/2006 je določeno:

„Za namene te uredbe:

1. so ‚odpadki' opredeljeni v členu 1(1)(a) Direktive 2006/12/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (UL 2006, L 114, str. 9)];

[…]

34. ‚pošiljka' pomeni prevoz odpadkov, namenjenih odstranjevanju ali predelavi, ki je predvidena ali poteka:
(a) med neko državo in drugo državo; […]

[…]"

Direktiva 2008/98

5 Člen 2(2) Direktive 2008/98 določa:

„Iz področja uporabe te direktive se v obsegu, ki ga ureja druga zakonodaja Skupnosti, izvzamejo:

[…]

(b) živalski stranski proizvodi, vključno s predelanimi proizvodi, ki jih zajema Uredba [št. 1774/2002], razen tistih, ki so namenjeni za sežig, odlaganje ali uporabo v obratu za pridobivanje bioplinov ali obratu za kompostiranje;

[…]"

6 Člen 3 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov", določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚odpadek' pomeni vsako snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči;

[…]"

7 Člen 5 te direktive, naslovljen „Stranski proizvodi", določa:

„1. Snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja tega izdelka, se lahko šteje za stranski proizvod in ne za odpadek v smislu točke (1) člena 3 le, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) zagotovljena je nadaljnja uporaba snovi ali predmeta;

(b) snov ali predmet se lahko neposredno uporabi brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov;

(c) snov ali predmet se proizvaja kot sestavni del nekega proizvodnega procesa, in

(d) nadaljnja uporaba je zakonita, tj. snov ali predmet izpolnjuje vse s proizvodom, okoljem in varstvom zdravja povezane zahteve za določeno uporabo, in ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje ljudi.

[…]“

Ureditev o živalskih stranskih proizvodih

– Uredba št. 1774/2002

8 Člen 2 Uredbe št. 1774/2002, naslovljen „Opredelitev pojmov“, je določal:

„1. V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) stranski živalski proizvodi: celi trupi ali deli živali ali proizvodi živalskega izvora iz členov 4, 5 in 6, ki niso namenjeni prehrani ljudi, vključno z jajčnimi celicami, zarodki in semenom;

[…]

(d) snovi kategorije 3: stranski živalski proizvodi iz člena 6;

[…]“

9 Člen 6 te uredbe, naslovljen „Snovi kategorije 3“, je določal, da „[s]novi kategorije 3 zajemajo stranske živalske proizvode z naslednjim opisom, ali katere koli snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“. Izrazi „ali katere koli snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“ so bili uporabljeni tudi za opredelitev snovi kategorije 1 in 2 v členih 4 in 5 te uredbe.

10 Člen 8 Uredbe št. 1774/2002, naslovljen „Pošiljanje stranskih živalskih proizvodov in predelanih proizvodov v druge države članice“, je v odstavku 2 določal, da mora namembna država članica odobriti prejem snovi kategorij 1 in 2, predelanih proizvodov, pridobljenih iz teh snovi, ter predelanih živalskih beljakovin. Odstavek 3 tega člena 8 je določal, da mora živalske stranske proizvode in predelane proizvode iz odstavka 2 navedenega člena spremljati komercialni dokument ali, če je tako zahtevano s to uredbo, zdravstveno spričevalo in jih je treba prepeljati neposredno v namembni obrat, ki mora biti odobren v skladu s to uredbo.

– Uredba št. 1069/2009

11 V uvodnih izjavah 5, 6, 57 in 58 Uredbe št. 1069/2009 je navedeno:

„(5) Zdravstvena pravila Skupnosti za zbiranje, prevoz, ravnanje z, obdelavo, pretvorbo, predelavo, skladiščenje, dajanje na trg, distribucijo, uporabo ali odstranjevanje živalskih stranskih proizvodov bi bilo treba določiti v skladnem in celovitem okviru.

(6) Navedena splošna pravila bi morala biti sorazmerna s tveganjem za javno zdravje in zdravje živali, ki ga živalski stranski proizvodi predstavljajo v različnih fazah, ko z njimi delajo nosilci dejavnosti, v celotni verigi od zbiranja do njihove uporabe ali odstranjevanja. Pravila bi morala tudi upoštevati tveganja za okolje med temi operacijami. Okvir Skupnosti bi moral vključiti zdravstvena pravila v zvezi z dajanjem na trg, vključno s trgovanjem znotraj Skupnosti in uvozom živalskih stranskih proizvodov, kadar je primerno.

[…]

(57) Zaradi skladnosti zakonodaje Skupnosti je treba pojasniti odnos med pravili iz te uredbe in zakonodajo Skupnosti glede odpadkov. […]

(58) Poleg tega bi bilo treba zagotoviti, da so živalski stranski proizvodi, mešani ali kontaminirani z nevarnimi odpadki, kakor so navedeni v Odločbi Komisije 2000/532/ES z dne 3. maja 2000 o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov skladno s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov skladno s členom 1(4) Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 151)], […] odpremljeni samo med državami članicami v skladu z Uredbo […] št. 1013/2006. […]“

12 Člen 1 Uredbe št. 1069/2009 določa:

„Ta uredba določa pravila v zvezi javnim zdravjem in zdravjem živali za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, da se preprečijo in zmanjšajo na minimum tveganja v zvezi z javnim zdravjem in zdravjem živali, ki jih povzročajo ti proizvodi, ter zlasti zaščiti varnost prehranske in krmne verige.“

13 Člen 3 te uredbe določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚živalski stranski proizvodi‘ pomenijo cela telesa ali dele živali, proizvode živalskega izvora ali druge proizvode, pridobljene iz živali, ki niso namenjeni prehrani ljudi, vključno z jajčnimi celicami, zarodki in živalskim semenom;

[…]

27. ‚odpadki‘ pomenijo odpadke, opredeljene v členu 3[, točka 1,] Direktive 2008/98 […].“

14 Člen 7 navedene uredbe, naslovljen „Kategorizacija živalskih stranskih proizvodov in pridobljenih proizvodov“, v odstavku 1 določa:

„Živalski stranski proizvodi se kategorizirajo v določene kategorije, ki odražajo raven tveganja za javno zdravje in zdravje živali zaradi navedenih živalskih stranskih proizvodov, v skladu s seznami iz členov 8, 9 in 10.“

15 Določbe členov od 12 do 14 Uredbe št. 1069/2009 med drugim določajo pogoje, pod katerimi se snovi kategorij 1, 2 in 3, če so odpadki, odstranijo ali predelajo s sosežigom.

16 Člen 41 te uredbe, naslovljen „Uvoz in tranzit“, v odstavku 2 določa:

„Z odstopanjem od odstavka 1 se uvoz in tranzit:

[…]

(b) živalskih stranskih proizvodov ali pridobljenih proizvodov, mešanih ali onesnaženih s katerim koli odpadkom s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe 2000/532 […], izvaja samo, če izpolnjujejo zahteve Uredbe […] št. 1013/2006.“

[…]“

17 Člen 43 Uredbe št. 1069/2009, naslovljen „Izvoz“, v odstavku 5 določa:

„Z odstopanjem od odstavkov 3 in 4 se izvoz:

[…]

(b) živalskih stranskih proizvodov ali pridobljenih proizvodov, mešanih ali onesnaženih s katerim koli odpadkom s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe 2000/532 […], izvaja samo, če izpolnjujejo zahteve Uredbe […] št. 1013/2006.“

18 Člen 48 Uredbe št. 1069/2009 z naslovom „Nadzor odpremljanja v druge države članice“ določa:

„1. Kadar nosilec dejavnosti namerava v drugo državo članico odpremiti snovi kategorije 1, kategorije 2 in mesno-kostno moko ali živalske maščobe, pridobljene iz snovi kategorije 1 ali kategorije 2, o tem obvesti pristojni organ države članice izvora in pristojni organ namembne države članice.

Pristojni organ namembne države članice se v določenem obdobju na podlagi vloge nosilca dejavnosti odloči:

(a) da zavrne prejem pošiljke;

(b) da brezpogojno sprejme to pošiljko, ali

(c) da za sprejem pošiljke postavi pogoje:
(i) če pridobljeni proizvodi niso bili sterilizirani pod pritiskom, jih je treba tako obdelati, ali
(ii) živalski stranski proizvodi ali iz njih pridobljeni proizvodi morajo izpolnjevati vse pogoje za odpremljanje pošiljk, ki so upravičeni za zaščito javnega zdravja in zdravja živali, za zagotovitev, da se z živalskimi stranskimi proizvodi in pridobljenimi proizvodi ravna v skladu s to uredbo.

[…]

6. Z odstopanjem od odstavkov 1 do 5 so živalski stranski proizvodi ali pridobljeni proizvodi, navedeni v teh odstavkih, ki so mešani ali kontaminirani s katerim koli odpadkom s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe [2000/532], poslani v drugo državo članico samo, če izpolnjujejo zahteve Uredbe […] št. 1013/2006.

[…]“

– Uredba (EU) št. 142/2011

19 Poglavje III Priloge VIII k Uredbi Komisije (EU) št. 142/2011 z dne 25. februarja 2011 o izvajanju Uredbe št. 1069/2009 in 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 (UL 2011, L 54, str. 1), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2019/1084 z dne 25. junija 2019 (UL 2019, L 171, str. 100), vsebuje vzorec komercialnega dokumenta za prevoz živalskih stranskih proizvodov in pridobljenih proizvodov, ki niso namenjeni prehrani ljudi, v Evropsko unijo, v skladu z Uredbo št. 1069/2009. V tem dokumentu, ki mora v skladu s točko 4 tega poglavja III med prevozom v Uniji spremljati živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, je v opombi v zvezi s poljem I.31 z naslovom „Identifikacija blaga“ navedeno:

„[…] Vpišite blago, ki ga izberete iz naslednjega seznama: […] [vrsta živalskega stranskega proizvoda ali pridobljenega proizvoda] z dodanimi nenevarnimi odpadki [oznaka EURAL] […]“.

Nizozemsko pravo

20 Člen 1.1(6) Wet milieubeheer (zakon o varstvu okolja) določa:

„[…] Kot odpadki se nikakor ne štejejo snovi, mešanice ali predmeti, ki so stranski proizvodi v smislu člena 5 [Direktive 2008/98], če ti stranski proizvodi izpolnjujejo pogoje, določene v zgoraj navedenem členu, in merila, ki so za to določena v izvedbenem ukrepu, sprejetem na podlagi navedenega člena [Direktive 2008/98], ali odloku, ki ga sprejme minister."

21 Člen 10.60(2) tega zakona določa:

„Dejanja iz člena 2, točka 35, [Uredbe št. 1013/2006, v kateri je opredeljen pojem ‚nezakonita pošiljka'] so prepovedana."

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

22 Openbaar Ministerie (državno tožilstvo, Nizozemska) družbi P. F. Kamstra Recycling ter fizičnima osebama XN in YO, ki delata za to družbo (v nadaljevanju skupaj: obdolženci), v okviru treh kazenskih postopkov očita, da so med 10. junijem 2011 in 19. junijem 2012 z Nizozemske v Nemčijo brez predhodne prijave pristojnim organom in/ali brez njihovega soglasja v skladu z Uredbo št. 1013/2006, poslale mešanico slanice in živalskih tkiv, mešanico maščobnih odpadkov in slanice, mešanico kanalizacijskega blata in drugih (neznanih) odpadkov, mešanico kanalizacijskega blata in odpadkov (mlečni proizvodi) ter mešanico mulja iz čiščenja odpadnih vod in beljakovinskega koncentrata.

23 Predložitveno sodišče navaja, da je najmanj pri eni ali dveh od zadevnih mešanic šlo delno za živalske stranske proizvode in delno za druge snovi ter da so bili v tem primeru živalski stranski proizvodi snovi kategorije 3 v smislu člena 10 Uredbe št. 1069/2009. Te mešanice so bile namenjene uporabi v obratu za pridobivanje bioplina v Nemčiji.

24 To sodišče poudarja, da se v teh zadevah postavlja vprašanje, ali pošiljke mešanic, na katere se nanašajo obtožni akti, spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006 oziroma na področje uporabe Uredbe št. 1069/2009.

25 Navaja, da državno tožilstvo meni, da se uporablja Uredba št. 1013/2006, saj je treba tako navedene mešanice vedno opredeliti kot „odpadke". Po njegovem mnenju je treba na vprašanje, ali gre za živalske stranske proizvode, odgovoriti na podlagi meril, določenih v členu 5(1) Direktive 2008/98, in na podlagi opredelitve „živalskih stranskih proizvodov" v členu 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009.

26 Predložitveno sodišče dodaja, da obdolženci menijo, da bi bilo treba v obravnavanem primeru uporabiti Uredbo št. 1069/2009, ne pa Uredbe št. 1013/2006, ker so mešanice, navedene v obtožnih aktih, živalski stranski proizvodi. Na področju živalskih stranskih proizvodov naj bi namreč Uredba št. 1069/2009 imela prednost pred Uredbo št. 1013/2006. V zvezi s tem obdolženci trditev, da so zadevne mešanice živalski stranski proizvodi, opirajo na opredelitev „živalskih stranskih proizvodov" iz prejšnje uredbe o živalskih stranskih proizvodih, to je Uredbe št. 1774/2002. V skladu z zadnjenavedeno uredbo naj bi pojem „živalski stranski proizvodi" vključeval tudi „katere koli snovi/mešanice, ki vsebujejo živalske stranske proizvode".

27 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da obdolženci trdijo, da v Uredbi št. 1069/2009 sicer ni več določeno, da je treba snovi, ki vsebujejo živalske stranske proizvode, šteti za živalske stranske proizvode, vendar njen namen ni bil, da bi se spremenila opredelitev pojma „živalski stranski proizvodi" iz Uredbe št. 1774/2002. Obdolženci se v podporo temu stališču sklicujejo na izvedensko mnenje z dne 10. marca 2016, ki ga je na prvi stopnji naročilo rechtbank Gelderland (sodišče v Gelderlandu,

Nizozemska). Tako naj bi bile mešanice živalskih stranskih proizvodov (razen mešanic živalskih stranskih proizvodov, ki vsebujejo nevarne odpadke), zajete tudi v opredelitvi „živalskih stranskih proizvodov“ iz Uredbe št. 1069/2009, ne glede na to, kakšno je razmerje med živalskimi stranskimi proizvodi in drugimi snovmi v mešanici.

28 Potem ko je rechtbank Gelderland (sodišče v Gelderlandu) upoštevalo stališče iz navedenega izvedenskega mnenja, je obdolžence oprostilo za dejanja, ki so jim bila očitana. Državno tožilstvo je nato zoper te oprostitve vložilo pritožbo pri predložitvenem sodišču.

29 To opozarja, da iz upoštevnega pravnega okvira izhaja, da se Uredba št. 1013/2006 ne uporablja za pošiljke, ki so predmet odobritve iz Uredbe št. 1069/2009. Glede na stališče državnega tožilstva, ki meni, da je snov, ki je ni mogoče opredeliti kot „stranski proizvod“ v smislu člena 5(1) Direktive 2008/98, „odpadek“, ki spada na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006, se predložitveno sodišče najprej sprašuje, kako je pojem „stranski proizvodi“ iz člena 5(1) Direktive 2008/98 povezan s pojmom „živalski stranski proizvodi“ iz Uredbe št. 1069/2009. Natančneje, sprašuje se, ali je snov, ki je ni mogoče opredeliti kot „stranski proizvod“ v smislu te direktive, vseeno mogoče šteti za „živalski stranski proizvod“ v smislu navedene uredbe in je posledično izključena iz področja uporabe Uredbe št. 1013/2006 na podlagi njenega člena 1(3)(d).

30 Dalje, po mnenju predložitvenega sodišča je treba razložiti člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, da bi se določilo, kako je treba razumeti izključitev pošiljk, ki so predmet odobritve na podlagi Uredbe št. 1069/2009, iz področja uporabe te uredbe. V zvezi s tem naj bi se postavljalo vprašanje, ali se ta izključitev nanaša na prevoz živalskih stranskih proizvodov med dvema državama članicama ne glede na kategorijo, v katero spadajo te snovi, ali pa na prevoz snovi iz člena 48 Uredbe št. 1069/2009, ki so omejene na „živalske stranske proizvode“ ali „pridobljene proizvode“ v smislu te določbe, in sicer na snovi kategorije 1, snovi kategorije 2 in določene iz njih pridobljene proizvode, vključno s predelanimi živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz snovi kategorije 3.

31 Nazadnje se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da se ta določba nanaša tudi na pošiljke mešanic živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi, in če je odgovor pritrdilen, ali je delež živalskih stranskih proizvodov v mešanici pomemben v primerjavi z drugimi snovmi.

32 Po mnenju tega sodišča je treba v zvezi s tem ugotoviti, ali je opredelitev pojma „živalski stranski proizvodi“ iz Uredbe št. 1069/2009 vsebinska sprememba glede na opredelitev v Uredbi št. 1774/2002 v smislu, da na podlagi Uredbe št. 1069/2009 količine snovi, mešane s količino živalskega stranskega proizvoda, ne glede na razmerje med tema količinama, ni več mogoče opredeliti kot „živalski stranski proizvod“, tako da pošiljka take mešanice spada na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006. Trdi, da bi jezikovna razlaga te opredelitve iz Uredbe št. 1069/2009 pripeljala do sklepa, da je bil namen te uredbe vnesti to spremembo, da pa bi bilo, nasprotno, na podlagi zgoraj navedenih trditev, ki temeljijo na izvedenskem mnenju, mogoče priti do nasprotne ugotovitve.

33 V teh okoliščinah je Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (pritožbeno sodišče v Arnhem-Leeuwardnu, Nizozemska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali snov, ki ni stranski proizvod v smislu Direktive 2008/98, po definiciji prav tako ni živalski stranski proizvod v smislu Uredbe št. 1069/2009, tako da ta snov na podlagi člena 1(3) Uredbe št. 1013/2006 ni izključena iz področja uporabe slednje? Ali pa ni izključeno, da je snov zajeta z opredelitvijo ‚živalskih stranskih proizvodov‘ v smislu Uredbe št. 1069/2009, če ta snov ne izpolnjuje pogojev iz člena 5(1) Direktive 2008/98, tako da ta snov ne spada samodejno na področje Uredbe št. 1013/2006?

2. Kako je treba razumeti pošiljke, ki so predmet odobritve iz Uredbe št. 1774/2002 (zdaj Uredba št. 1069/2009) v smislu člena 1(3) Uredbe št. 1013/2006: ali je z njo mišljen prevoz živalskih stranskih proizvodov (iz ene države v drugo državo) ne glede na to, za katero kategorijo te snovi gre? Ali pa je z njo mišljen prevoz snovi iz člena 48 Uredbe št. 1069/2009 (prej člen 8 Uredbe št. 1774/2002), ki je omejen na živalske stranske proizvode ali pridobljene proizvode v smislu te določbe, torej snov kategorije 1 in snov kategorije 2 ter določene iz njih pridobljene proizvode, vključno s predelanimi živalskimi beljakovinami, pridobljenimi iz snovi kategorije 3?

3. Če je treba pošiljko, ki je predmet odobritve iz Uredbe št. 1774/2002 (zdaj Uredba št. 1069/2009) v smislu člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razumeti kot prevoz živalskih stranskih proizvodov (iz ene države v drugo državo) ne glede na to, v katero kategorijo spada ta snov, ali je treba potem člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 dalje razumeti tako, da so z njim mišljene tudi pošiljke mešanic živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi, in če je tako, ali je pri tem upoštevno razmerje živalskih stranskih proizvodov in drugih snovi v mešanici? Ali pa ta živalski stranski proizvod izgubi naravo živalskega stranskega proizvoda v smislu Uredbe št. 1069/2009 in postane, ker je pomešan z drugo snovjo, odpadek v smislu Uredbe št. 1013/2006?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

34 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(1) Direktive 2008/98 in člen 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 razlagati tako, da je snov, ki je ni mogoče opredeliti kot „stranski proizvod“ v smislu prve od teh določb, vseeno mogoče šteti za „živalski stranski proizvod“ v smislu druge od navedenih določb.

35 Na eni strani je treba spomniti, da je v skladu s členom 5(1) Direktive 2008/98 „stranski proizvod“ snov ali predmet, ki nastane pri proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja te snovi ali tega izdelka, in ki izpolnjuje nekatere pogoje iz tega člena 5(1), od (a) do (d). Poleg tega so „živalski stranski proizvodi“ v členu 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 opredeljeni kot cela telesa ali deli živali, proizvodi živalskega izvora ali drugi proizvodi, pridobljeni iz živali, ki niso namenjeni prehrani ljudi, vključno z jajčnimi celicami, zarodki in živalskim semenom. Iz teh dveh določb tako izhaja, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 39 sklepnih predlogov, da se pojem „stranski proizvodi“ iz člena 5(1) Direktive 2008/98 in pojem „živalski stranski proizvodi“, opredeljen v členu 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009, ne ujemata in nikakor ne napotujeta eden na drugega.

36 Na drugi strani člen 5(1) Direktive 2008/98 določa, da se snov, ki je „stranski proizvod“ v smislu te določbe, ne šteje za odpadek, ki spada na področje uporabe te direktive. Tako se v skladu z navedeno določbo pojma „stranski proizvod“ in „odpadek“ iz Direktive 2008/98 medsebojno izključujeta.

37 Nasprotno pa je zlasti iz členov od 12 do 14 Uredbe št. 1069/2009, ker ti določajo zlasti pogoje, pod katerimi se živalski stranski proizvodi kategorij 1, 2 in 3, če so odpadki, odstranijo ali predelajo s sosežigom, razvidno, da so „živalski stranski proizvodi“ v smislu te uredbe lahko „odpadki“ v smislu opredelitve iz člena 3, točka 1, Direktive 2008/98, na katero napotuje člen 3, točka 27, Uredbe št. 1069/2009.

38 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5(1) Direktive 2008/98 in člen 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 razlagati tako, da je snov, ki je ni mogoče opredeliti kot „stranski proizvod“ v smislu prve od teh določb, vseeno mogoče šteti za „živalski stranski proizvod“ v smislu druge od navedenih določb.

Drugo vprašanje

39 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da so v skladu s to določbo iz področja uporabe te uredbe izvzete vse pošiljke živalskih stranskih proizvodov, ki jih zajema Uredba št. 1069/2009, ali samo nekatere od teh pošiljk, ki izpolnjujejo posebne zahteve, naložene s to zadnjo uredbo.

40 Poudariti je treba, da je Sodišče na to vprašanje že odgovorilo v sodbi z dne 23. maja 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443), ki je bila razglašena po datumu vložitve tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

41 Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da so pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba št. 1069/2009, izvzete iz področja uporabe Uredbe št. 1013/2006, razen v primerih, v katerih je z Uredbo št. 1069/2009 izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006.

42 To so primeri iz členov 41(2)(b), 43(5)(b) in 48(6) Uredbe št. 1069/2009, ki se nanašajo na živalske stranske proizvode, ki so mešani ali onesnaženi z nevarnimi odpadki (glej v tem smislu sodbo z dne 23. maja 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, točke od 53 do 55).

43 Sodišče je tako menilo, da člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 ni mogoče razlagati tako, da so v skladu s to določbo iz področja uporabe te uredbe izvzete zgolj pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja postopek iz člena 48(1) Uredbe št. 1069/2009, in sicer snovi kategorij 1 in 2 v smislu členov 8 in 9 te uredbe, ter nekateri proizvodi, pridobljeni iz teh snovi, z izjemo živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 v smislu člena 10 te uredbe, za katere še naprej velja Uredba št. 1013/2006 (glej v tem smislu sodbo z dne 23. maja 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, točka 60).

44 Iz tega izhaja, da za razlago člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 in posledično za razlago uporabe Uredbe št. 1069/2009 to, ali zadevna snov spada v kategorijo 1, kategorijo 2 ali kategorijo 3, ni pomembno.

45 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da so pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba št. 1069/2009, izvzete iz področja uporabe Uredbe št. 1013/2006, razen v primerih, v katerih je z Uredbo št. 1069/2009 izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006.

Tretje vprašanje

46 S tretjim vprašanjem, ki ga je treba razumeti ob upoštevanju informacij, ki so povzete v točkah 22 in 23 te sodbe in ki jih je predložitveno sodišče predložilo v zvezi s snovmi, ki so predmet zadevne pošiljke v postopku v glavni stvari, to sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da se ta določba uporablja za pošiljko mešanice živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 v smislu člena 10 Uredbe št. 1069/2009 in drugih snovi, ki so označeni kot nenevarni odpadki v smislu Uredbe št. 1013/2006, in če je odgovor pritrdilen, ali je pomemben delež živalskih stranskih proizvodov v mešanici v primerjavi z drugimi snovmi.

47 Ker člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, kot je bilo opozorjeno v okviru preučitve drugega vprašanja, iz področja uporabe te uredbe izvzema pošiljko živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba št. 1069/2009, razen v primerih, v katerih je z zadnjenavedeno uredbo izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006, je treba za odgovor na tretje vprašanje ugotoviti, ali se Uredba št. 1069/2009 uporablja za mešanico živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov.

48 Pojem „živalski stranski proizvodi“, kot je opredeljen v členu 2(1)(a) Uredbe št. 1774/2002 v povezavi s členi 4, 5 in 6 te uredbe, je zajemal „katere koli snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“. Vendar opredelitev pojma „živalski stranski proizvodi“ iz člena 3, točka 1, Uredbe št. 1069/2009 ter členi 8, 9 in 10 te uredbe, ki se nanašajo na snovi kategorij 1, 2 in 3, ne določajo več izrecno, da vključujejo „katere koli snovi, ki vsebujejo tovrstne stranske proizvode“.

49 Vendar to ne pomeni, da je želel zakonodajalec Unije iz ureditve, določene z Uredbo št. 1069/2009, izključiti živalske stranske proizvode, ki so mešani z drugimi snovmi.

50 V zvezi s tem je treba, prvič, ugotoviti, da člen 41(2)(b) in člen 43(5)(b) Uredbe št. 1069/2009 določata, da se živalski stranski proizvodi, ki so mešani ali onesnaženi s katerim koli odpadkom s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe 2000/532, po eni strani uvažajo in prevažajo ter po drugi strani izvažajo samo, če izpolnjujejo zahteve iz Uredbe št. 1013/2006.

51 Prav tako odstavek 6 člena 48 Uredbe št. 1069/2009 določa, da se z odstopanjem od odstavkov od 1 do 5 tega člena živalski stranski proizvodi ali pridobljeni proizvodi iz teh odstavkov, in sicer snovi kategorij 1 in 2 ter nekateri proizvodi, pridobljeni iz teh snovi, ki so mešani ali onesnaženi s takšnimi nevarnimi odpadki, pošljejo v druge države članice samo, če izpolnjujejo zahteve iz Uredbe št. 1013/2006.

52 Če pa bi bile mešanice živalskih stranskih proizvodov in odpadkov v vseh okoliščinah izvzete iz področja uporabe te uredbe, v to uredbo ne bi bilo treba vključiti določb o odstopanju glede mešanic živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov.

53 Drugič, dejstvo, da se za mešanice živalskih stranskih proizvodov in odpadkov uporablja Uredba št. 1069/2009, je, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 83 sklepnih predlogov, potrjeno z določbami Uredbe št. 142/2011, kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo št. 2019/1084. Čeprav se spremembe, uvedene s to izvedbeno uredbo, ne uporabljajo za dejansko stanje v sporu o glavni stvari, je treba ugotoviti, da Uredba št. 142/2011 v Prilogi VIII, poglavje III, zdaj vsebuje vzorec komercialnega dokumenta za prevoz živalskih stranskih proizvodov in pridobljenih proizvodov, ki niso namenjeni prehrani ljudi, v Uniji v skladu z Uredbo št. 1069/2009, v katerem so med proizvodi, ki jih mora spremljati ta komercialni dokument med prevozom v Uniji, izrecno navedene mešanice živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov.

54 Tretjič, poudariti je treba, da je, kot je opozoril generalni pravobranilec v točkah 73 in 74 sklepnih predlogov, iz pripravljalnih dokumentov za Uredbo št. 1069/2009 razvidno, da je zakonodajalec Unije posebej preučil vprašanje ureditve, ki se uporablja za pošiljke živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov, in izključil, da se za te mešanice uporabljajo določbe o odstopanju iz člena 41(2)(b), člena 43(5)(b) in člena 48(6) te uredbe, s čimer je tako izključeno, da bi za njihove pošiljke veljale določbe Uredbe št. 1013/2006.

55 Tako iz obstoja določb, ki določajo sistem o odstopanju, ki se uporablja za mešanice živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov, kot tudi iz preučitve Uredbe št. 142/2011 ter zgodovine nastanka Uredbe št. 1069/2009 izhaja, da se zadnjenavedena uredba uporablja za pošiljke mešanic živalskih stranskih proizvodov in nenevarnih odpadkov.

56 Četrtič, poudariti je treba, da se s to ugotovitvijo lahko zavaruje polni učinek določb Uredbe št. 1069/2009 v povezavi s ciljem, ki mu sledi ta uredba.

57 Namen navedene uredbe je po eni strani vzpostaviti skladen in celovit okvir zdravstvenih pravil – med drugim za prevoz živalskih stranskih proizvodov – ki bi bila sorazmerna z zdravstvenimi tveganji, ki jih ti stranski proizvodi predstavljajo v različnih fazah, ko z njimi delajo nosilci dejavnosti, v celotni verigi, in sicer od zbiranja do njihove uporabe ali odstranjevanja, in ki bi upoštevala okoljska tveganja, povezana z različnimi dejavnostmi. Po drugi strani pa je, kot je razvidno iz uvodnih izjav 57 in 58

Uredbe št. 1069/2009, namen te uredbe zaradi doslednosti zakonodaje Unije prav tako pojasniti odnos med pravili iz te uredbe in zakonodajo Unije o odpadkih, zlasti Uredbo št. 1013/2006, glede izvoza, uvoza in prevoza živalskih stranskih proizvodov med dvema državama članicama (sodba z dne 23. maja 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, točka 49).

58 Zato je zakonodajalec Unije z Uredbo št. 1069/2009, ki je bila sprejeta po Uredbi št. 1013/2006, želel uvesti celovit okvir pravil za prevoz živalskih stranskih proizvodov in iz uporabe Uredbe št. 1013/2006 izvzeti, razen če ni izrecno drugače določeno, pošiljke živalskih stranskih proizvodov, ki jih zajema Uredba št. 1013/2006 (sodba z dne 23. maja 2019, ReFood, C-634/17, EU:C:2019:443, točka 56).

59 Iz tega izhaja, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 81 sklepnih predlogov, da je bil namen zakonodajalca Unije, da področje uporabe Uredbe št. 1069/2009 zajema vse pošiljke živalskih stranskih proizvodov, vključno s pošiljkami mešanic takšnih stranskih proizvodov z odpadki, hkrati pa določiti, da se za pošiljke mešanic živalskih stranskih proizvodov in nevarnih odpadkov uporablja posebna ureditev iz Uredbe št. 1013/2006.

60 Pojasniti je treba, da je zato, ker v zvezi s tem v uredbah št. 1013/2006 in št. 1069/2009 ni navedb, treba šteti, da v slednjih ni določen noben najnižji prag v zvezi z deležem živalskih stranskih proizvodov, prisotnih v mešanici teh proizvodov in nenevarnih odpadkov, da bi se uporabila člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 in ureditev, vzpostavljena z Uredbo št. 1069/2009.

61 Vendar to pojasnilo ne vpliva na obveznost pristojnih upravnih in sodnih organov, da uporabijo ureditev, vzpostavljeno z Uredbo št. 1013/2006, za položaje, v katerih iz konkretnih, upoštevnih in skladnih pokazateljev izhaja, da je zadevni subjekt v odpadke, ki so predmet pošiljke, vključil količino živalskih stranskih proizvodov, katerih prisotnost je utemeljena le s ciljem izogniti se Uredbi št. 1013/2006 in umetno povzročiti uporabo Uredbe št. 1069/2009.

62 V takih primerih, ki razkrivajo obstoj zlorabe, je namreč za to, da se ohrani polni učinek ureditve Unije, treba uporabiti Uredbo št. 1013/2006, saj njen predmet in namen v teh okoliščinah prevladata nad cilji Uredbe št. 1069/2009.

63 Glede na zgoraj navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da se ta določba uporablja za pošiljko mešanice živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 v smislu člena 10 Uredbe št. 1069/2009 in drugih snovi, ki so označeni kot nenevarni odpadki v smislu Uredbe št. 1013/2006. Delež živalskih stranskih proizvodov v mešanici v zvezi s tem ni pomemben.

Stroški

64 Ker je ta postopek za stranke v postopku glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. **Člen 5(1) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv in člen 3, točka 1, Uredbe (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) je treba razlagati tako, da je snov, ki je ni mogoče opredeliti kot „stranski proizvod“ v smislu prve od teh določb, vseeno mogoče šteti za „živalski stranski proizvod“ v smislu druge od navedenih določb.**

2. **Člen 1(3)(d) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 135/2012 z dne 16. februarja 2012, je treba razlagati tako, da so pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba št. 1069/2009, izvzete iz področja uporabe Uredbe št. 1013/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 135/2012, razen v primerih, v katerih je z Uredbo št. 1069/2009 izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 135/2012.**

3. **Člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 135/2012, je treba razlagati tako, da se ta določba uporablja za pošiljko mešanice živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 v smislu člena 10 Uredbe št. 1069/2009 in drugih snovi, ki so označeni kot nenevarni odpadki v smislu Uredbe št. 1013/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 135/2012. Delež živalskih stranskih proizvodov v mešanici v zvezi s tem ni pomemben.**

Podpisi