Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 20. maja 2021 [1]

Zadeva C-836/19

Toropet Ltd.
proti
Landkreis Greiz

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Gera (upravno sodišče v Geri, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Javno zdravje – Zdravstvena pravila za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi – Uredba (ES) št. 1069/2009 – Člen 7(1) – Razvrstitev, ki odraža raven tveganja za javno zdravje in zdravje živali – Člen 10(a) in (f) – Snovi kategorije 3 – Razgradnja, kvarjenje in prisotnost tujkov v snovi – Obveznost prerazvrstitve v snovi kategorije 2 – Člen 9(h) – Člen 4(1) in (2) – Obveznost nadzora nosilcev dejavnosti zbiranja za uporabo ali odstranitev živalskih stranskih proizvodov“

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Gera (upravno sodišče v Geri, Nemčija), se nanaša na razlago Uredbe (ES) št. 1069/2009 [2] v zvezi z živalskimi stranskimi proizvodi, natančneje na prerazvrstitev v nižjo kategorijo živalskih stranskih proizvodov, ki ne izpolnjujejo več zahtev kategorije, v katero so bili najprej razvrščeni.

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Toropet Ltd in Landkreis Greiz (okrožje Greiz, Nemčija) zaradi njegove odločbe o prerazvrstitvi in nato odstranitvi nekaterih živalskih stranskih proizvodov iz kategorije 3 v kategorijo 2, ker so bili spremenjeni zaradi plesni, gnilobe in tujkov.

3. Iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, menim, da je treba živalske stranske proizvode, ki so bili najprej razvrščeni v kategorijo 3 in ki ne ustrezajo več ravni tveganja v zvezi s to kategorijo zaradi razgradnje ali kvarjenja ali mešanja s tujki, prerazvrstiti v nižjo kategorijo. [3]

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Uredba 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).

[3] Nižji kategoriji sta kategoriji 1 in 2, ki vsebujeta snovi z velikim tveganjem in ustrezata strožjim zahtevam. Iz predložitvene odločbe izhaja, da snovi iz postopka v glavni stvari ne zajemajo snovi kategorije 1, ki pomenijo največje tveganje, tako da so bile prerazvrščene v kategorijo 2.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba št. 1069/2009

4. V uvodnih izjavah 11, 29 in 38 Uredbe št. 1069/2009 je navedeno:

„(11) […] Jasno bi bilo treba določiti glavne cilje pravil o živalskih stranskih proizvodih, in sicer glede nadzora tveganja za javno zdravje in zdravje živali ter zaščite varnosti prehranske in krmne verige. Določbe te uredbe bi morale omogočiti dosego navedenih ciljev.

[…]

(29) Živalski stranski proizvodi in pridobljeni proizvodi bi morali biti razvrščeni v tri kategorije, ki na podlagi ocen tveganja odražajo stopnjo tveganja za javno zdravje in zdravje živali. Medtem ko se živalski stranski proizvodi in pridobljeni proizvodi, ki pomenijo veliko tveganje, lahko uporabijo samo za namene zunaj krmne verige, bi bilo treba za te proizvode, ki pomenijo manjše tveganje, dovoliti uporabo v skladu z varnimi pogoji.

[…]

(38) Živalski stranski proizvodi bi se morali uporabljati samo, če so tveganja za javno zdravje in zdravje živali zmanjšana na minimum med njihovo predelavo in dajanjem na trg pridobljenih proizvodov, izdelanih iz živalskih stranskih proizvodov. Če ta možnost ni izvedljiva, bi bilo treba živalske stranske proizvode odstraniti pod varnimi pogoji. […] Na splošno bi morale biti možnosti za kategorije največjega tveganja razpoložljive tudi za kategorije manjšega tveganja, razen če se uporabljajo posebne okoliščine glede tveganja, povezanega z določenimi živalskimi stranskimi proizvodi.“

5. Člen 2(1)(a) te uredbe določa:

„1. Ta uredba se uporablja za:

(a) živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki so po zakonodaji Skupnosti izključeni iz prehrane ljudi; […]“.

6. Člen 4 navedene uredbe, naslovljen „Začetna točka v proizvodni verigi in obveznosti“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Takoj ko nosilci dejavnosti ustvarijo živalske stranske proizvode ali pridobljene proizvode, ki spadajo v področje uporabe te uredbe, jih označijo in zagotovijo, da se z njimi ravna v skladu s to uredbo (začetna točka).

2. Nosilci dejavnosti zagotovijo, da na vseh stopnjah zbiranja, prevoza, ravnanja, obdelave, pretvorbe, predelave, skladiščenja, dajanja na trg, distribucije, uporabe in odstranjevanja znotraj poslovanja pod njihovim nadzorom, živalski stranski proizvodi in pridobljeni proizvodi izpolnjujejo zahteve te uredbe, ki so pomembne za njihove dejavnosti.“

7. 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.“

8. Člen 9 Uredbe št. 1069/2009, naslovljen „Snovi kategorije 2“, v točkah (d) in (h) določa:

„Snovi kategorije 2 zajemajo naslednje živalske stranske proizvode:

[…]

(d) proizvode živalskega izvora, ki so bili ocenjeni kot neprimerni za prehrano ljudi zaradi prisotnosti tujkov v navedenih proizvodih;

[…]

(h) živalske stranske proizvode razen snovi kategorije 1 ali snovi kategorije 3.“

9. Člen 10 te uredbe, naslovljen „Snovi kategorije 3“, v točkah (a) in (f) določa:

„Snovi kategorije 3 zajemajo naslednje živalske stranske proizvode:

(a) trupe in dele zaklanih živali ali, če gre za divjad, telesa in dele ubitih živali, ki so primerni za prehrano ljudi v skladu z zakonodajo Skupnosti, vendar niso namenjeni za prehrano ljudi za komercialne namene;

[…]

(f) proizvode živalskega izvora ali živila, ki vsebujejo proizvode živalskega izvora, ki niso več namenjeni prehrani ljudi iz komercialnih razlogov ali zaradi težav pri proizvodnji ali napak pri pakiranju ali drugih napak, ki ne predstavljajo tveganja za javno zdravje ali zdravje živali;

[…]“.

10. Člen 14 navedene uredbe, naslovljen „Odstranitev in uporaba snovi kategorije 3“, določa:

„Snovi kategorije 3 se:

(a) odstranijo kot odpadki s sežiganjem s predhodno predelavo ali brez nje;

(b) odstranijo ali predelajo s sosežiganjem s predhodno predelavo ali brez nje, kadar so snovi kategorije 3 odpadki;

(c) odstranijo na pooblaščenem odlagališču, po predelavi;

(d) predelajo, 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 […].

[…]“.

11. Člen 15(1) te uredbe določa:

„1. Ukrepi za izvajanje tega oddelka se lahko določijo glede naslednjega:

[…]

(k) ravni tveganja za javno zdravje in zdravje živali v zvezi z določeno snovjo, ki se šteje za nesprejemljivo, kakor je določeno v členu 14(d).

[…]“.

12. Člen 25(1)(e) Uredbe št. 1069/2009 določa:

„1. Nosilci dejavnosti za obrate ali objekte, ki so pod njihovim nadzorom in v katerih se izvajajo dejavnosti iz člena 24(1)(a)in (h), zagotovijo, da:

[…]

(e) imajo uvedene ustrezne ukrepe za čiščenje in razkuževanje vsebnikov in vozil, da se prepreči tveganja za kontaminacijo.“

13. Člen 28 navedene uredbe, naslovljen „Lastni pregledi“, določa:

„Nosilci dejavnosti vzpostavijo, izvajajo in vzdržujejo lastne preglede v svojih obratih ali objektih za spremljanje skladnosti s to uredbo. Nosilci dejavnosti zagotovijo, da noben živalski stranski proizvod ali pridobljen proizvod, za katerega obstaja sum ali se odkrije, da ni v skladu s to uredbo, ne zapusti obrata ali objekta, razen če je namenjen za odstranitev.“

2. Uredba (EU) št. 142/2011

14. V prilogi IV, poglavje 1, oddelek 4, točka 3, k Uredbi (EU) št. 142/2011 [4] je določeno:

„Predelovalni obrati, v katerih se predelujejo snovi kategorije 3, morajo imeti napravo za odkrivanje tujkov, kot so delci embalaže ali kovinski koščki, v živalskih stranskih proizvodih ali pridobljenih proizvodih, če predelujejo snovi, ki so namenjene za krmo. Taki tujki se odstranijo pred predelavo ali med njo.“

[4] Uredba 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 (UL 2011, L 54, str. 1; v nadaljevanju: Uredba št. 142/2011).

3. Uredba (ES) št. 178/2002

15. Uredba (ES) št. 178/2002 [5] v členu 14(5) določa:

„5. Pri presoji, ali je neko živilo neustrezno za prehrano ljudi, se upošteva, ali je živilo nesprejemljivo za prehrano ljudi glede na namen uporabe zaradi onesnaženosti s tujo snovjo ali kako drugače, ali zaradi gnitja, kvarjenja ali razkroja.“

B. Nemško pravo

16. Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (zakon o odstranjevanju živalskih stranskih proizvodov) z dne 25. januarja 2004 (BGBl. 2004, str. 82) v različici z dne 4. avgusta 2016 (BGBl. 2016 I, 1996) (v nadaljevanju: TierNebG) v členu 1, naslovljenem „Področje uporabe“, določa:

„Cilj tega zakona je izvajanje Uredbe [št. 1069/2009], ki je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) št. 1385/2013 [Sveta z dne 17. decembra 2013] (UL 2013, L 354, str. 86), ter pravnih aktov Skupnosti ali Evropske unije, ki se neposredno uporabljajo, sprejetih na podlagi te uredbe ali v skladu z njo.“

17. Člen 3 TierNebG določa obveznost odstranjevanja nekaterih živalskih stranskih proizvodov, člen 12 tega zakona pa se nanaša na nadzor pristojnih organov nad spoštovanjem nacionalnih predpisov in prava Unije na področju, ki ga zajema Uredba št. 1069/2009.

18. Thüringer Ausführungsgesetz zum Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (zakon dežele Turingije o izvajanju zveznega zakona o odstranjevanju živalskih stranskih proizvodov) z dne 10. junija 2005 (Thür GVBl. 2005, str. 224) in Thüringer Verordnung über die Einzugsbereiche nach dem Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz (uredba dežele Turingije o območjih ukrepanja, sprejeta na podlagi zveznega zakona o odstranjevanju živalskih stranskih proizvodov) z dne 11. oktobra 2005 (Thür GVBl. 2005, str. 355) vsebujeta določbe o organih, pristojnih za odstranjevanje živalskih stranskih proizvodov kategorij 1 in 2, oziroma območjih ukrepanja, znotraj katerih morajo ti organi pridobiti nazaj, zbirati, prevažati, skladiščiti, obdelati, predelati ali odstraniti navedene stranske proizvode. [6]

III. Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

19. Družba Toropet predeluje in trži živalske stranske proizvode med drugim proizvajalcem krme, izvajalcem reciklaže živalskih maščob in tovarnam, ki proizvajajo bioplin. V Nemčiji upravlja obrat, odobren na podlagi Uredbe št. 1069/2009 kot vmesni obrat za snovi kategorije 3. Registrirana je tudi kot prevoznik živalskih stranskih proizvodov.

20. Landkreis Greiz je 23. januarja 2018 v okviru upravnega nadzora, ki ga je izvedlo v tem vmesnem obratu, odkrilo prisotnost plesni, gnilobe in tujkov v 38 velikih zabojih (znanih kot paletni zaboji), ki so vsebovali živalske stranske proizvode kategorije 3. Zaradi prisotnosti teh

[5] Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463).

[6] Družba Toropet izpodbija pristojnost Landkreis Greiz za odstranitev snovi iz postopka v glavni stvari. V zvezi s tem je treba poudariti, da se vprašanja za predhodno odločanje nanašajo zgolj na prerazvrstitev zadevnih snovi, in ne na njihovo odstranitev s strani tega organa, kot to določa nemško pravo.

plesni, gnilobe in tujkov je Landkreis Greiz snovi prerazvrstilo v kategorijo 2 in odredilo takojšnjo odstranitev 38 paletnih zabojev z izvršbo, ki je bila izvedena isti dan. Stroški, povezani s temi postopki, v znesku 2346,17 EUR so bili naloženi družbi Toropet.

21. Ta odredba je bila potrjena z odločbo z dne 25. januarja 2018, s katero je Landkreis Greiz pojasnilo, da zaradi napak, ki jih pomenijo plesen, gniloba in tujki, zadevne snovi ne morejo biti več razvrščene v kategorijo 3, ampak le v kategorijo 2. Vendar niti družba Toropet niti njen komercialni partner, ki bi moral poskrbeti za predelavo teh snovi, nista pooblaščena za ravnanje s snovmi kategorije 2. Poleg tega zadevne snovi zaradi neobstoja ločene hladilnice ne bi mogle biti skladiščene na kraju samem, dokler se ne bi našla sporazumna rešitev.

22. Družba Toropet je 9. oktobra 2018 pri Verwaltungsgericht Gera (upravno sodišče v Geri) vložila tožbo za izdajo ugotovitvene odločbe za razglasitev ničnosti upravne odločbe z dne 25. januarja 2018.

23. Družba Toropet v tožbi očita Landkreis Greiz, da je storilo napako s tem, da je zadevne snovi prerazvrstilo v kategorijo 2, ne da bi izvedlo znanstveni pregled. Izpodbija utemeljenost presoje zadevnih snovi, na podlagi katere naj bi bile pokvarjene, gnile ali plesnive. Družba Toropet meni, da merilo, ki so ga uporabili veterinarji in Landkreis Greiz, in sicer merilo užitnosti, na podlagi katerega so proizvodi primerni za prehrano ljudi, presega določbe člena 10 Uredbe št. 1069/2009.

24. Družba Toropet navaja, da iz člena 14(d) te uredbe izhaja, da razgradnja in kvarjenje živalskih stranskih proizvodov ne upravičujeta prerazvrstitve v nižjo kategorijo, saj naj bi bila v skladu s členom 14(b) navedene uredbe mogoča predelava in naj odstranitev ne bi bila vedno nujna. Poleg tega naj bi po mnenju te družbe zadevni živalski stranski proizvodi lahko spadali v člen 10(f) te uredbe, saj naj bi bili s to določbo izključeni samo proizvodi, ki pomenijo veliko tveganje, ki ga povzročajo bolezni živali. Po mnenju družbe Toropet pa naj meso, spremenjeno zaradi plesni ali gnilobe, ne bi pomenilo takega tveganja.

25. Ta družba trdi zlasti, da ker snovi kategorije 3 niso namenjene prehrani ljudi,[7] dejstvo, da zadevne snovi so ali niso primerne za prehrano, ni pomembno. Glede prisotnosti tujkov v zadevnih snoveh, ta naj ne bi smela voditi do prerazvrstitve, saj naj bi bila mogoča preprosta mehanska ločitev.

26. Predložitveno sodišče poudarja, da so se zadevni živalski stranski proizvodi v glavnem nanašali na snovi, prvotno razvrščene v kategorijo 3 na podlagi bodisi člena 10(a) Uredbe št. 1069/2009, ki zajema trupe in dele zaklanih živali, *ki so primerni za prehrano ljudi*, vendar niso namenjeni za tako prehrano, bodisi člena 10(f) te uredbe, ki zajema proizvode živalskega izvora ali živila, ki vsebujejo proizvode živalskega izvora, *ki niso namenjeni prehrani ljudi* iz komercialnih razlogov ali drugih razlogov, *ki ne pomenijo tveganja za javno zdravje ali zdravje živali*. Živalski stranski proizvodi iz točke (a) so vključevali siriščnike ali ušesa. Tisti iz točke (f) so se med drugim nanašali na klobaso iz mletega mesa ali goveje kite.

27. To sodišče ugotavlja, da razgradnja in kvarjenje snovi kategorije 3 povzročita, da te načeloma niso primerne za prehrano ljudi, ter povzročita tveganje za zdravje ljudi in živali. Zato se sprašuje, ali morajo te spremembe privesti do prerazvrstitve snovi v drugo kategorijo.

[7] Družba Toropet se v zvezi s tem sklicuje na snovi kategorije 3 iz člena 10(h) (ki vključujejo med drugim kri, placento, volno in perje) ter (p) (ki vključujejo odpadke iz gostinskih dejavnosti) Uredbe št. 1069/2009, ki bi po njenem mnenju lahko pomenile tveganje za zdravje in ki kljub temu ostanejo razvrščene v kategorijo 3.

28. Predložitveno sodišče poudarja, da je glavni cilj Uredbe št. 1069/2009, kot izhaja iz njene uvodne izjave 11 in iz njenega člena 1, nadzor tveganja za javno zdravje in zdravstveno varstvo živali ter zaščita varnosti prehranske in krmne verige. Zato naj nevarnost ne bi bila omejena na zdravje ljudi. V členu 14(d) te Uredbe naj bi bilo poleg tega poudarjeno, da razgradnja in kvarjenje povzročata tveganje za javno zdravje in zdravje živali.

29. Vendar predložitveno sodišče meni, da bi ta člen 14(d) Uredbe št. 1069/2009 lahko nasprotoval poznejši spremembi prvotne razvrstitve zaradi razgradnje ali kvarjenja zadevnih snovi. Po njegovem mnenju bi bilo namreč mogoče iz te določbe sklepati, da razgradnja in kvarjenje načeloma ne vplivata na *razvrstitev*, ampak le na *uporabo* snovi kategorije 3. Čeprav je uporaba teh snovi za proizvodnjo krme izključena na podlagi člena 14(d) te uredbe, pa se po mnenju tega sodišča nasprotno zdi, da je te snovi mogoče uporabiti za druge namene, na primer s predelavo s sosežiganjem v skladu s členom 14(b) navedene uredbe.

30. Predložitveno sodišče se sprašuje tudi o razlagi člena 9(d) Uredbe št. 1069/2009. Na podlagi te določbe je treba namreč snovi, ki so bile ocenjene kot neprimerne za prehrano ljudi zaradi prisotnosti tujkov, razvrstiti v kategorijo 2. Vendar naj bi iz priloge IV, poglavje I, oddelek 4, točka 3, k Uredbi št. 142/2011 izhajalo, da prisotnost tujkov ne zadostuje za razvrstitev v kategorijo 2, ker je tujke mogoče odstraniti z opremo, s katero se lahko odkrijejo, v skladu s predpisi, ki se uporabljajo za predelovalne objekte za snovi kategorije 3. Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje, ali je preprečevanje tveganja prisotnosti tujkov upoštevno, če snovi kategorije 3 niso namenjene za predelavo v krmo, ampak za sežiganje ali proizvodnjo biodizla.

31. V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Gera (upravno sodišče v Geri) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„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?“

32. Predlog za sprejetje predhodne odločbe z dne 14. novembra 2019 je bil v sodnem tajništvu Sodišča vpisan 18. novembra 2019.

33. Pisna stališča sta predložila Landkreis Greiz in Evropska komisija. Zadnjenavedena in družba Toropet so 2. decembra 2020 tudi pisno odgovorili na vprašanja Sodišča.

IV. Analiza

34. Predložitveno sodišče želi s tremi vprašanji za predhodno odločanje, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali prvotna razvrstitev snovi kot snovi kategorije 3 v smislu člena 10(a) in (f) Uredbe št. 1069/2009 preneha veljati zaradi razgradnje ali kvarjenja (prvo in drugo vprašanje) ali zaradi mešanja s tujki (tretje vprašanje), tako da jih je treba prerazvrstiti v nižjo kategorijo.

35. Ugotoviti je treba, da prvotna razvrstitev, to je ob zbiranju, živalskih stranskih proizvodov v postopku v glavni stvari v kategorijo 3 ni sporna. Nasprotno, postavlja se vprašanje, ali obstaja obveznost prerazvrstitve takih živalskih stranskih proizvodov, ki *pozneje v življenjskem ciklu* kažejo napake, kot so plesen, gniloba ali tujki. [8]

36. Medtem ko družba Toropet meni, da morajo živalski stranski proizvodi, ki spadajo pod člen 10(a) in (f) Uredbe št. 1069/2009 ter imajo take napake, ostati razvrščeni v kategorijo 3, Landkreis Greiz in Komisija nasprotno menita, da je obvezna prerazvrstitev teh živalskih stranskih proizvodov v kategorijo 2.

37. V nadaljevanju teh sklepnih predlogov bom najprej predstavil nekaj ugotovitev glede posebnega primera mešanic živalskih stranskih proizvodov s tujki (oddelek A), nato bom pojasnil, zakaj je po mojem mnenju obvezna prerazvrstitev snovi, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v kategorijo 2, če ne ustrezajo več ravni tveganja, povezani z njihovo prvotno razvrstitvijo (oddelek B), pri čemer se bom oprl na analizo teh določb Uredbe št. 1069/2009: členov od 7 do 10, obravnavanih kot celota, člena 9(h), člena 10(a) in (f), člena 4(2) ter člena 14(d).

A. Uvodne ugotovitve: uporaba Uredbe št. 1069/2009 za mešanice živalskih stranskih proizvodov in tujkov

38. Menim, da je koristno najprej spomniti na ugotovitve iz nedavne sodbe P. F. Kamstra Recycling in drugi [9], preden bom izpeljal sklepe glede narave tujkov in njihovega vpliva na razvrstitev živalskih stranskih proizvodov, s katerimi so pomešani.

39. Naj spomnim, da so bile v zadevah, na podlagi katerih je bila izdana ta sodba, sporne mešanice živalskih stranskih proizvodov iz kategorije 3 v smislu člena 10 Uredbe št. 1069/2009 z nenevarnimi odpadki v smislu Uredbe (ES) št. 1013/2006 [10]. Vprašanje se je nanašalo na to, ali pošiljke teh mešanic spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1069/2009 ali Uredbe št. 1013/2006.

40. Sodišče je po analizi pripravljalnih dokumentov za Uredbo št. 1069/2009, cilja, ki se uresničuje s to uredbo, ter sistematike njenih določb menilo, da navedene mešanice in s tem njihove pošiljke spadajo na področje uporabe zadnjenavedene uredbe. [11]

[8] Poleg tega ugotavljam, da poleg sprememb iz postopka v glavni stvari predložitveno sodišče navaja, da je del pregledanih snovi kategorije 3 vseboval snovi kategorije 2 v smislu člena 9(a) Uredbe št. 1069/2009. Ta vrsta mešanice (snovi kategorije 2 in kategorije 3) izrecno spada pod ureditev, povezano z najstrožjo kategorijo, to je kategorijo 2 na podlagi člena 9(g) te uredbe.

[9] Sodba z dne 3. septembra 2020 (od C-21/19 do C-23/19, v nadaljevanju sodba Kamstra Recycling, EU:C:2020:636).

[10] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL 2006, L 190, str. 1).

[11] Glej sodbo Kamstra Recycling, točke 52, 53 in 55.

41. Poudarjam, da je Sodišče menilo, da Uredba št. 1069/2009 zajema mešanice živalskih stranskih proizvodov z nenevarnimi odpadki, vendar se ni izreklo o vrstah *nenevarnih* odpadkov, za katere je odobreno mešanje z živalskimi stranskimi proizvodi, niti o kategoriji snovi, v katero naj bi bile zadevne mešanice lahko uvrščene.

42. V obravnavani zadevi ni sporno, da mešanica iz postopka v glavni stvari vsebuje tujke, ki so se glede na njihovo naravo [12] šteli za nenevarne odpadke v smislu Uredbe št. 1013/2006.

43. Zato ta mešanica načeloma [13] ob upoštevanju sodbe Kamstra Recycling spada na področje uporabe Uredbe št. 1069/2009.

44. Vendar bi v zvezi s tem opozoril na dve točki.

45. Na prvem mestu je treba izhajati iz predpostavke, da nenevarni odpadki iz postopka v glavni stvari, zlasti koščki mavca, niso tujki, ki jih je mogoče zlahka odstraniti, kakršni so plastične embalaže ali kovinski koščki v smislu priloge IV, poglavje I, oddelek 4, točka 3, k Uredbi št. 142/2011. [14]

46. Na drugem mestu poudarjam, da čeprav vsaka mešanica živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 z nenevarnimi odpadki spada na področje uporabe Uredbe št. 1069/2009, se postavlja vprašanje, ali je treba glede na določbe te uredbe tako mešanico vsaj v nekaterih primerih prerazvrstiti v nižjo kategorijo. To vprašanje, ki se ne obravnava v sodbi Kamstra Recycling, [15] je v središču obravnavane zadeve.

B. Obveznost prerazvrstitve snovi kategorije 3, ki so „onesnažene“ s plesnijo, gnilobo ali tujki, v nižjo kategorijo

47. Najprej je treba poudariti, da v Uredbi št. 1069/2009 ni nobene izrecne določbe, ki bi se nanašala na „prerazvrstitev“ snovi, ki so bile prvotno razvrščene v kategorijo 3, v nižjo kategorijo.

48. Kot bom dokazal v nadaljevanju teh sklepnih predlogov, obveznost prerazvrstitve, ki jo predlagam, sledi notranji logiki razvrstitve snovi kategorije 3, ki je odvisna od tveganja za javno zdravje in zdravje živali, ki ga pomenijo tujki ter sprememba zadevnih živalskih stranskih proizvodov zaradi plesni in gnilobe. Prav tako bom dokazal, da se ta presoja tveganja uporablja skozi celotni življenjski cikel živalskega stranskega proizvoda.

[12] Glede na informacije, ki jih je Landkreis Greiz predložilo predložitvenemu sodišču, ti tujki zajemajo ostanke mavca ali zidu, zmlete plastične delce in ostanke lesa. Iz odgovora družbe Toropet na vprašanja Sodišča je razvidno, da so bili nekateri tujki poleg ostankov mavca prah živalskih kosti, ki je bil že od začetka vmešan v snovi.

[13] Edina opredeljena izjema se nanaša na živalske stranske proizvode, ki so mešani z nevarnimi odpadki ali onesnaženi s takimi odpadki (glej sodbo Kamstra Recycling, točka 50).

[14] Priloga IV k Uredbi št. 142/2011 se uporablja za predelovalne obrate za snovi kategorije 3, katerih razvrstitev se po odstranitvi tujkov, kot so nosni obroči ali ušesne znamke, načeloma ne spremeni. Tako se v tem primeru ne postavlja vprašanje obveznosti prerazvrstitve.

[15] Drži sicer, da se je o tem vprašanju razpravljalo na obravnavi v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, vendar je glede na to, da se je glavno vprašanje nanašalo na vzajemno delovanje med Uredbo št. 1069/2009 in Uredbo št. 1013/2006, Sodišče v točki 44 sodbe Kamstra Recycling navedlo, da „za razlago […] in posledično razlago uporabe Uredbe št. 1069/2009 to, ali zadevna snov spada v kategorijo 1, kategorijo 2 ali kategorijo 3, ni pomembno“.

1. Razvrstitev snovi v kategorije na podlagi ravni tveganja (členi od 7 do 10 Uredbe št. 1069/2009)

49. Oddelek 4, naslov I, poglavje (1) Uredbe št. 1069/2009, ki vsebuje člene od 7 do 10, se nanaša na razvrstitev živalskih stranskih proizvodov in pridobljenih proizvodov.

50. V skladu s členom 7(1) te uredbe, ki ureja kategorizacijo živalskih stranskih proizvodov, se ti razvrstijo v določene kategorije glede na raven tveganja, ki ga pomenijo za javno zdravje in zdravje živali.

51. Ta določba tako vsebuje dva pomembna podatka, ki sta povezana med seboj za namene razvrstitve: določene kategorije in raven tveganja.

52. V zvezi z razvrstitvijo v kategorije, živalski stranski proizvodi, ki spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1069/2009, so razvrščeni v eno od treh kategorij, določenih s členi 8, 9 in 10 te uredbe, [16] ki vsebujejo sezname snovi kategorij 1, 2 oziroma 3. Za to razvrstitev ne velja nobeno odstopanje, pri čemer morajo živalski stranski proizvodi nujno spadati v eno od teh treh kategorij. [17]

53. V zvezi z ravnijo tveganja, ta pomeni edino merilo, na podlagi katerega se te tri kategorije razlikujejo, tako da snovi kategorije 3 pomenijo majhno tveganje [18], snovi kategorij 1 in 2 pa so snovi z velikim tveganjem za javno zdravje in zdravje živali, pri čemer snovi kategorije 1 pomenijo največje tveganje. [19] Na podlagi ocene teh tveganj je zakonodajalec sestavil podroben seznam snovi v vsaki kategoriji.

54. Poudariti je treba, da je ta raven tveganja, od katere je odvisna razvrstitev v kategorijo 1, 2 ali 3, tudi pomembno merilo za končno uporabo živalskih stranskih proizvodov. Z Uredbo št. 1069/2009 so namreč v členih 12, 13 in 14 v povezavi z uvodno izjavo 38 uvedeni seznami *mogočih* uporab in odstranitev *za vsako kategorijo* snovi ter pravila, ki se uporabljajo za vsako od njih, da se ta raven tveganja zmanjša na minimum.

55. Res je, da možnosti uporab in odstranitev, ki se uporabljajo za eno kategorijo z velikim tveganjem, veljajo tudi za snovi z majhnim tveganjem. [20] Vendar za te uporabe in odstranitve veljajo drugačna pravila, ki so včasih tudi strožja glede na kategorijo, v katero so snovi razvrščene. [21]

56. Ta razvrstitev glede na tveganje je utemeljena tudi v uvodni izjavi 29 Uredbe št. 1069/2009, v kateri je navedeno, da se živalski stranski proizvodi, ki pomenijo veliko tveganje, ne bi smeli uporabiti znotraj krmne verige, uporaba snovi, ki pomenijo majhno tveganje, pa bi morala biti dovoljena v skladu s pogoji.

[16] Ta razvrstitev v kategorije je del obveznosti, ki jih imajo nosilci dejavnosti, ki zbirajo in označujejo živalske stranske proizvode „pod pogoji, ki preprečujejo tveganja v zvezi z javnim zdravjem in zdravjem živali“, v skladu s členom 21(1) Uredbe št. 1069/2009.

[17] Glej tudi točko 57, zadnja poved, teh sklepnih predlogov.

[18] Glej v tem smislu sodbo z dne 23. maja 2019, ReFood (C-634/17, EU:C:2019:443, točka 50), v kateri se za snovi kategorije 3 šteje, da pomenijo „nižjo stopnjo nevarnosti“.

[19] Glej opombo 3 teh sklepnih predlogov. Naj dodam, da je v uvodnih izjavah 8 in 29 Uredbe št. 1069/2009 razvrstitev navedena glede na „stopnjo tveganja“.

[20] Glej v tem smislu zadnjo poved uvodne izjave 38 Uredbe št. 1069/2009. Po mojem mnenju to pomeni, nasprotno, da uporabe, ki so posebej predvidene za kategorijo z majhnim tveganjem, to je za kategorijo 3, kot so tiste, navedene v členu 14(d) Uredbe št. 1069/2009, ne morejo veljati za kategorije z velikim tveganjem, to je za kategoriji 1 in 2.

[21] Glej na primer pretvorbo živalskih stranskih proizvodov v kompost ali bioplin, kar je mogoča uporaba za snovi kategorije 2 in snovi kategorije 3. Vendar so pravila za to uporabo v kategoriji 2 strožja kot v kategoriji 3, saj je treba snovi sterilizirati pod pritiskom, preden se predelajo v okviru te uporabe.

57. V zvezi s tem ugotavljam, da sta seznama snovi kategorij 1 in 3 izčrpna.[22] Zato ju je treba razlagati ozko, tako da na eni strani zajemata le snovi, ki jih izrecno navajata, na drugi strani pa morajo te snovi ustrezati, kot sem pojasnil zgoraj, ravni tveganja, povezanega z zadevno kategorijo. To izčrpnost je mogoče razbrati iz obstoja podkategorije iz člena 9(h) Uredbe št. 1069/2009, ki znotraj kategorije 2 zajema snovi, ki ne spadajo niti v kategorijo 1 niti v kategorijo 3.

58. Vendar obstajajo primeri, v katerih se zaradi napak, kot so te, povezane s prisotnostjo plesni, gnilobe ali tujkov,[23] lahko spremeni raven tveganja snovi, na katere napake vplivajo.[24] V takem primeru *sprememba ravni tveganja* po mojem mnenju povzroči *spremembo razvrstitve*.

59. V okviru spora, kakršen je ta v glavni stvari, je treba torej ugotoviti, ali so tujki, kakršni so koščki mavca ali žagovina, ter plesen in gniloba takšni, da spremenijo raven tveganja, ki ga pomenijo snovi, ki so bile prvotno razvrščene kot snovi kategorije 3 v smislu člena 10(a) in (f) Uredbe št. 1069/2009.[25]

60. Če take snovi ne morejo biti več razvrščene v kategorijo 3, v katero so bile prvotno razvrščene, ker pomenijo večje tveganje in ker zahteve za to kategorijo niso izpolnjene, je treba v tem primeru poiskati kategorijo, ki lahko zajame te „onesnažene“ snovi. Kot bom pojasnil v pododdelku, ki sledi, je ta kategorija prav kategorija 2, ki izhaja v glavnem iz rezidualne podkategorije iz člena 9(h) Uredbe št. 1069/2009.

2. Obstoj privzete podkategorije (člen 9(h) Uredbe št. 1069/2009)

61. Kot sem navedel v točki 57 teh sklepnih predlogov, v nasprotju s členoma 8 in 10 Uredbe št. 1069/2009, ki določata zaprt seznam snovi kategorije 1 oziroma 3, člen 9 te uredbe določa neizčrpen seznam snovi kategorije 2 na podlagi točke (h). Ta privzeta podkategorija v skladu s svojim besedilom vsebuje živalske stranske proizvode razen snovi kategorije 1 ali snovi kategorije 3.

62. Poleg tega je treba iz previdnostnih razlogov to privzeto razvrstitev uporabiti za „vse druge živalske stranske proizvode, ki niso na seznamu v eni od treh kategorij“, kot izhaja iz zadnje povedi uvodne izjave 35 Uredbe št. 1069/2009. Člen 9(h) te uredbe bi bilo treba ob upoštevanju te povedi razlagati široko, tako da zajema vse živalske stranske proizvode, ki niso bili posebej razvrščeni.[26]

63. Tako obstoj te privzete podkategorije po mojem mnenju izraža namen zakonodajalca, da zagotovi, da noben živalski stranski proizvod ne pade v „pravno praznino“ glede njegove razvrstitve, tako da se snovi, ki so bile prvotno razvrščene v kategorijo 3 in ne vsebujejo snovi

[22] Prav tako je treba poudariti, da člen 7(3) Uredbe št. 1069/2009 določa, da se seznami snovi kategorij 1, 2 in 3 lahko spremenijo v skladu z oceno tveganj ob upoštevanju znanstvenega napredka.

[23] Poudarjam, da mora predložitveno sodišče preveriti, ali je prisotnost plesni, gnilobe in tujkov, kot so koščki mavca ali žagovina, dejansko vplivala na zadevne živalske stranske proizvode.

[24] Poudarjam, da prisotnost plesni ne privede nujno do take spremembe, potrebno je tudi, da ta plesen povzroči „nesprejemljivo“ tveganje za javno zdravje in zdravje živali, kot bom pojasnil v točki 70 teh sklepnih predlogov.

[25] Zahteve v zvezi z ravnjo tveganja se lahko razlikujejo znotraj iste kategorije. Načine presoje tveganja in zahteve v zvezi s snovmi kategorije 3, zlasti snovmi iz tega člena 10(a) in (f) Uredbe št. 1069/2009, ki so predmet spora v postopku v glavni stvari, bom obravnaval v pododdelku 3 teh sklepnih predlogov.

[26] Glej v tem smislu predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, predstavljen 10. junija 2008 (COM(2008) 345 final, v nadaljevanju: predlog Uredbe št. 1069/2009, točka 6(ii) obrazložitvenega memoranduma).

kategorije 1, vendar ne morejo ali ne morejo več biti razvrščene kot snovi kategorije 3 zaradi ravni tveganja, ki ga pomenijo, *privzeto*, avtomatično razvrstijo kot snovi kategorije 2 v smislu člena 9(h) Uredbe št. 1069/2009.

64. Zato bi se morala zadnjenavedena določba uporabljati za živalske stranske proizvode kategorije 3, spremenjene zaradi plesni, gnilobe ali tujkov, ki – čeprav ne vsebujejo snovi kategorije 1 – pomenijo preveliko tveganje, da bi ustrezali zahtevam za snovi kategorije 3.[27]

65. Katere so torej zahteve v zvezi s snovmi kategorije 3 iz člena 10(a) in (f) Uredbe št. 1069/2009, katerih nespoštovanje bi moralo avtomatično privesti do te prerazvrstitve v kategorijo 2?

3. Upoštevna raven tveganja glede na zdravstvene zahteve iz člena 10(a) in (f) Uredbe št. 1069/2009

66. Člen 10 Uredbe št. 1069/2009 določa izčrpen seznam snovi, ki spadajo v kategorijo 3.[28] Iz tega seznama je razvidno, da snovi te kategorije vključujejo zgolj živalske stranske proizvode zdravih živali, ki so bile ocenjene za primerne za zakol na podlagi pregleda pred zakolom, ali vsaj živalske stranske proizvode, ki ne prenašajo nobene bolezni, prenosljive na ljudi ali živali.[29] Samo te snovi se lahko predelajo za proizvodnjo krme.[30]

67. Člen 10(a) te uredbe določa, da v to kategorijo spadajo trupi in deli zaklanih živali, ki so primerni za prehrano ljudi, vendar niso namenjeni za prehrano ljudi za komercialne namene. Raven tveganja, ki je upoštevna za te snovi, torej temelji na zahtevi, da so *primerne za prehrano ljudi*.[31]

68. Člen 10(f) navedene uredbe se nanaša na proizvode živalskega izvora, ki niso več namenjeni prehrani ljudi iz komercialnih razlogov ali napak, ki *ne pomenijo tveganja za javno zdravje in zdravje živali*.[32]

[27] Na tem mestu se mi zdi koristno navesti, da so v tej točki 64 podrobneje pojasnjene ugotovitve iz točke 97, zlasti v zadnji povedi, mojih sklepnih predlogov v združenih zadevah P. F. Kamstra Recycling in drugi (od C-21/19 do C-23/19, EU:C:2020:226), tako da je, če se zaradi spremembe zadevnih stranskih proizvodov poveča njihova raven tveganja, treba uporabiti kategorijo 2 oziroma celo kategorijo 1. Vendar po mojem mnenju in v nasprotju s tem, kar se zdi, da zagovarja Komisija, ni treba vsake mešanice živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 z nenevarnimi odpadki avtomatično razvrstiti v kategorijo 2. Vedno je treba preučiti raven tveganja, ki jo ustvarja mešanica z nenevarnim odpadkom. Zdi se mi, da Uredba št. 1069/2009 ne preprečuje tega, da lahko nekatere mešanice, nastale na primer iz izdelkov trgovin, ki niso prodani iz razlogov, ki niso zdravstveni, in ki vključujejo živalske stranske proizvode kategorije 3, kot so pladnji mesa ali jogurti, zmešani s sadjem ali zelenjavo, ostanejo razvrščene v kategorijo 3, če ne pomenijo tveganja za javno zdravje in zdravje živali.

[28] Glej točko 57 teh sklepnih predlogov.

[29] Šestnajst podkategorij iz člena 10, od (a) do (p), Uredbe št. 1069/2009 med drugim zajema živali, „primern[e] za prehrano ljudi“, proizvode ali stranske proizvode, ki ne kažejo „nobenih znakov [prenosljive] bolezni“ ali ne pomenijo „tveganja za javno zdravje ali zdravje živali“.

[30] Z odstopanjem člen 18(1) Uredbe št. 1069/2009 določa uporabo snovi kategorije 2 za prehrano nekaterih živali, pod pogoji, ki zagotavljajo nadzor tveganj v zvezi z javnim zdravjem in zdravjem živali.

[31] Glede na to trditev družbe Toropet, navedena v točki 24 teh sklepnih predlogov, ni upoštevna. V skladu z opredelitvijo „živalski stranski proizvodi“ iz člena 3(1) Uredbe št. 1069/2009 niso namreč nobeni živalski stranski proizvodi *in fine* namenjeni prehrani ljudi. Nasprotno, merilo „primerni za prehrano ljudi“ je pomembno za razvrstitev živalskih stranskih proizvodov v kategorijo 3 in izhaja iz člena 10(a) te uredbe.

[32] V nasprotju s tem, kar določa člen 10(a) Uredbe št. 1069/2009, so bili ti stranski proizvodi prvotno namenjeni prehrani ljudi. Gre zlasti za nekdanja živila, to je proizvode živalskega izvora, *ki so primerni za prehrano ljudi*, vendar so bili umaknjeni iz distribucije, ker jih ni bilo mogoče prodati (na primer zaradi prekratkega roka za uporabo, napake pri označevanju ali pakiranju ali slabe predstavitve).

69. Iz Uredbe št. 178/2002 je mogoče razbrati nekaj napotkov za opredelitev, kaj je „primerno za prehrano ljudi“ v zvezi z živili. Njen člen 14(5) namreč določa, da je živilo, neustrezno za prehrano ljudi, „nesprejemljivo“ za tako prehrano zaradi onesnaženosti s tujo snovjo ali kako drugače, ali zaradi gnitja, kvarjenja ali razkroja.

70. Pridevnik „nesprejemljiv“, uporabljen v členu 14(d) Uredbe št. 1069/2009 za opredelitev ravni tveganja za javno zdravje in zdravje živali snovi kategorije 3, ki so namenjene za proizvodnjo krme ali organskih gnojil ali sredstev za izboljšanje tal ter so spremenjene zaradi razgradnje ali kvarjenja, je treba razumeti v istem smislu.[33] Sprememba teh snovi zaradi plesni ali gnilobe, tako da navedene snovi niso več primerne za prehrano ljudi in/ali ni izključeno vsako tveganje za javno zdravje ali zdravje živali, mora tako privesti do tega, da se živalski stranski proizvodi, ki so bili prvotno razvrščeni v kategorijo 3 na podlagi člena 10(a) in (f) Uredbe št. 1069/2009, prerazvrstijo v kategorijo 2 v smislu člena 9(h) te uredbe, če zadevne snovi ne vsebujejo snovi kategorije 1.

71. V zvezi z vprašanjem predložitvenega sodišča v okviru tretjega vprašanja za predhodno odločanje, ali lahko zadevne snovi kljub prisotnosti tujkov, zaradi katerih so „neprimerne za prehrano ljudi“ v smislu člena 9(d) Uredbe št. 1069/2009, ostanejo razvrščene v kategorijo 3, bodisi zato, ker je tujke mogoče zlahka odstraniti, bodisi zato, ker se te snovi lahko uporabijo za druge namene, kot je krma, tako da se sežgejo ali predelajo v bioplin, bom podal naslednje pripombe.

72. Prvič, kot sem navedel v točki 45 teh sklepnih predlogov, se opiram na predpostavko, v skladu s katero zadevnih tujkov ni mogoče zlahka odstraniti.

73. Drugič, ob upoštevanju informacij, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, ugotavljam, da se zdi, da se pred njim niti Landkreis Greiz niti družba Toropet nista sklicevala na člen 9(d) Uredbe št. 1069/2009. Ta določba, ki je izrecno navedena v tretjem vprašanju za predhodno odločanje, se mi kljub temu zdi pomembna.

74. Če so namreč tujki, kot so koščki mavca ali žagovina, spremenili živalske stranske proizvode kategorije 3, v obravnavani zadevi snovi iz člena 10(a) in (f) Uredbe št. 1069/2009, do te mere, da *niso primerni za prehrano ljudi*, bi se zdelo nepojmljivo, da bi ta mešanica ostala v kategoriji 3, če ima enake značilnosti in pomeni enako raven tveganja kot snovi kategorije 2 iz člena 9(d) te uredbe. Zato bi morala biti razvrščena v to kategorijo 2, bodisi na podlagi člena 9(d), če gre za proizvode živalskega izvora v smislu te določbe, bodisi na podlagi privzete določbe iz člena 9(h) navedene uredbe, če gre za druge živalske stranske proizvode.

75. Poudarjam, da ni razloga za različno obravnavanje po eni strani snovi, katerih raven tveganja se je spremenila in odslej ustreza ravni tveganja kategorije 2, ki je opredeljena v Uredbi št. 1069/2009, ter po drugi strani snovi, ki bi bile prvotno razvrščene v to kategorijo.[34] Enaka logika velja za snovi, ki so bile pozneje spremenjene zaradi razgradnje ali kvarjenja in ki bi bile prvotno razvrščene v kategorijo 2 v skladu s členom 9(h) te uredbe.

[33] V zvezi s tem naj pojasnim, da je raven tveganja za javno zdravje in zdravje živali v zvezi z določeno snovjo, ki se šteje za nesprejemljivo, kakor je določeno v členu 14(d) Uredbe št. 1069/2009, lahko predmet izvedbenih ukrepov na podlagi člena 15(1)(k) te uredbe.

[34] Poleg tega, če bi bile lahko snovi, ki so *in fine* enake v zvezi s tveganjem, ki ga pomenijo, vendar pregledane ob različnih trenutkih v verigi živalskih stranskih proizvodov, razvrščene v različne kategorije in bi tako zanje veljala ugodnejša ali strožja ureditev, bi to dejansko povzročilo neenako obravnavanje gospodarskih subjektov v sektorju živalskih stranskih proizvodov.

76. Tretjič, naj dodam, da okoliščina, da nosilec dejavnosti namerava spremeniti prvotno končno uporabo snovi s tem, da jih odstrani ali predela v bioplin, namesto da jih predela v krmo, ne more povzročiti, da bi lahko snovi, ki bi morale biti glede na njihovo tveganje za zdravje ljudi in živali razvrščene v kategorijo 2, ostale razvrščene v kategorijo 3.

77. Nasprotna razlaga bi bila v nasprotju tako z notranjo logiko razvrstitve, ki jo je zakonodajalec uvedel v členih od 8 do 10 Uredbe št. 1069/2009, katere edino upoštevno merilo je raven tveganja, kot tudi z enim od glavnih ciljev te uredbe, in sicer nadzorom tveganj za javno zdravje in zdravje živali, navedenim v uvodni izjavi 11 navedene uredbe.

78. Razlaga, ki jo predlagam, je podkrepljena s členom 4(2) Uredbe št. 1069/2009 navedene uredbe.

4. Obveznost nosilcev dejavnosti, da zagotovijo ohranitev prvotne razvrstitve na vseh stopnjah (člen 4(2) Uredbe št. 1069/2009)

79. Člen 4(2) Uredbe št. 1069/2009 jasno določa obveznost vseh nosilcev dejavnosti,[35] da zagotovijo, da živalski stranski proizvodi ustrezajo predpisom te uredbe „na vseh stopnjah zbiranja, prevoza, ravnanja, obdelave, pretvorbe, predelave, skladiščenja, dajanja na trg, distribucije, uporabe in odstranjevanja“ teh živalskih stranskih proizvodov.

80. Razvrstitev živalskega stranskega proizvoda v kategorijo načeloma velja za vse operacije, ki se izvajajo s stranskim proizvodom, od zbiranja do uporabe ali odstranjevanja. Kot sem že navedel v točki 99 sklepnih predlogov v združenih zadevah P. F. Kamstra Recycling in drugi,[36] Uredba št. 1069/2009 ne določa različne razvrstitve glede na operacije, ki se izvajajo z zadevnimi snovmi. Tako se razvrstitev ne spremeni zgolj zaradi tega, ker so zadevni živalski stranski proizvodi na stopnji zbiranja, prevoza ali so namenjeni odstranitvi ali predelavi. Nasprotno pa razvrstitev ni nespremenljiva, če se dejavnik tveganja za javno zdravje ali zdravje živali poveča zaradi določenih sprememb.

81. V zvezi s tem na prvem mestu poudarjam, kot sem navedel tudi v tej točki 99, da je edino upoštevno merilo za razvrstitev živalskih stranskih proizvodov stopnja tveganja. Ta ugotovitev je podprta z uvodno izjavo 29 in členom 7 Uredbe št. 1069/2009.[37]

82. Iz sobesedila člena 4(2) navedene uredbe v zvezi z razvrstitvijo snovi tako izhaja, da mora nosilec dejavnosti zagotoviti, da se od zbiranja živalskih stranskih proizvodov v klavnici do njihove končne uporabe, kot je predelava ali odstranitev, navedena razvrstitev ohrani.[38] To obveznost je treba razumeti tako, da je ohranitev razvrstitve v kategorijo odvisna od ohranitve ravni tveganja, ki je z njo povezana.

83. Na drugem mestu se s to ugotovitvijo ohranja učinkovitost člena 7(1) in členov od 8 do 10 Uredbe št. 1069/2009, ki določajo sezname snovi za namene razvrstitve zadnjenavedenih, v povezavi s ciljem, ki se uresničuje s to uredbo.

[35] V členu 3(11) Uredbe št. 1069/2009 je „nosilec dejavnosti“ opredeljen kot „fizične ali pravne osebe, ki dejansko ravnajo z živalskimi stranskimi proizvodi ali pridobljenimi proizvodi, vključno s prevozniki, trgovci in uporabniki“.

[36] Od C-21/19 do C-23/19, EU:C:2020:226.

[37] Glej tudi točki 50 in 56 teh sklepnih predlogov.

[38] Kar načeloma pomeni, da se mora življenjski cikel živalskega stranskega proizvoda, ki se začne z razvrstitvijo v kategorijo 3, če so bile izpolnjene vse zahteve iz Uredbe št. 1069/2009, zlasti tiste v zvezi s tveganjem, končati v tej kategoriji.

84. Namen navedene uredbe je po eni strani vzpostaviti skladen in celovit okvir zdravstvenih pravil ter po drugi strani zagotoviti, da bi bila ta pravila sorazmerna z zdravstvenimi tveganji, ki jih pomeni ravnanje nosilcev dejavnosti s temi stranskimi proizvodi v različnih fazah verige. S temi preudarki, ki jasno izhajajo iz uvodnih izjav 5 in 6 iste uredbe, je po mojem mnenju poudarjeno, da je raven tveganja pomembna v vsakem trenutku.

85. Po drugi strani je treba poudariti, da Uredba št. 1069/2009 nosilcem dejavnosti nalaga vrsto obveznosti v povezavi z obveznostjo, določeno v njenem členu 4(2). Ti morajo namreč med drugim zagotoviti, da objekti ali obrati pod njihovim nadzorom spoštujejo stroge splošne higienske zahteve, da se prepreči vsako tveganje za kontaminacijo.[39] Prav tako imajo države članice z uradnim nadzorom[40] in nosilci dejavnosti sami z lastnimi pregledi v svojih obratih[41] obveznost nadzorovanja v celotni verigi operacij.

86. Te preventivne določbe v veliki meri pojasnjujejo, zakaj bi morale biti spremembe, kakršne so te v sporu o glavni stvari, izredne. Poleg tega bi moral imeti člen 4(2) Uredbe št. 1069/2009, če pride do takih sprememb, pomembno vlogo pri prerazvrstitvi. Namreč, glede na to, da zakonodajalec ni formalno določil prerazvrstitve snovi,[42] kakšen bi bil smisel te določbe, če je ne bi bilo mogoče upoštevati, kadar se nosilci dejavnosti srečajo s takimi spremembami, ki pomenijo neupoštevanje logike razvrstitve, ki jo je uvedel zakonodajalec?

87. Na tretjem mestu, čeprav v Uredbi (ES) št. 1774/2002[43], predhodnici sedanje uredbe, ni bilo podobne določbe, je zakonodajalec v predlogu Uredbe št. 1069/2009, da bi razvil metodo, ki bi bolj temeljila na tveganjih, želel okrepiti glavno odgovornost nosilcev dejavnosti v zvezi z zahtevami, ki jih ta uredba določa glede higiene živil in krme.[44]

88. Zato je treba prvotno razvrstitev snovi v določeno kategorijo ves čas nadzorovati in po potrebi prilagoditi zdravstvenemu tveganju, ki ga te snovi lahko povzročajo med drugim zaradi bodisi prisotnosti tujkov bodisi razgradnje ali kvarjenja ali celo obeh.

89. Te ugotovitve ni mogoče omajati s preudarki, ki jih je navedla družba Toropet in ponovilo predložitveno sodišče, v zvezi s končno uporabo živalskih stranskih proizvodov kot snovi kategorije 3.

5. Nepomembnost uporabe snovi za razvrstitev (člen 14(d)) Uredbe št. 1069/2009

90. Predložitveno sodišče tako za snovi, mešane s tujki, kot tudi za snovi, ki so se razgradile ali pokvarile, navaja trditev, na podlagi katere bi se lahko prvotna razvrstitev snovi v kategorijo 3 ohranila glede na njihovo končno uporabo v kategoriji 3 (predelava ali odstranitev), zlasti za druge namene, kot je proizvodnja krme.[45] Tako naj bi omejitev v zvezi z neobstojem razgradnje ali kvarjenja, določena v členu 14(d) Uredbe št. 1069/2009, veljala le v okviru uporabe snovi.

[39] V skladu s tem morajo nosilci dejavnosti vzpostaviti ustrezne ukrepe za čiščenje in razkuževanje vsebnikov in vozil ter vzdrževati inštalacije v dobrem stanju (glej zlasti člen 25(1)(d) in (e) Uredbe št. 1069/2009).

[40] Glej člen 4(3) in člen 45 Uredbe št. 1069/2009 ter člen 32 Izvedbene uredbe št. 142/2011.

[41] Glej člen 28 Uredbe št. 1069/2009.

[42] Glej točko 47 teh sklepnih predlogov.

[43] Uredba 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).

[44] Glej predlog Uredbe št. 1069/2009, točka 6(ii) obrazložitvenega memoranduma.

[45] Glej točko 29 teh sklepnih predlogov.

91. Priznam, da taka razlaga na prvi pogled ni popolnoma brez smisla. Vendar tako kot Komisija menim, da bi bila ta razlaga v nasprotju s ciljem in strukturo Uredbe št. 1069/2009.

92. Ta omejitev, določena v členu 14(d) Uredbe št. 1069/2009, namreč ne pomeni, da je treba snovi, kakršne so te v postopku v glavni stvari, ohraniti v kategoriji 3. V zvezi s tem v členih 12, 13 in 14 te uredbe niso opredeljene zahteve, ki jih je treba izpolniti za razvrstitev snovi v kategorije,[46] ki so izključno določene v členih od 8 do 10 te uredbe.

93. Poleg tega bi upoštevanje končne uporabe snovi pomenilo dodatno zahtevo za njihovo razvrstitev, ki je zakonodajalec ni niti predvidel niti želel.[47] Končna uporaba živalskega stranskega proizvoda je odvisna od njegove razvrstitve, in ne obratno.

94. Tako se z omejitvijo, dodano s členom 14(d) Uredbe št. 1069/2009, v skladu s katero snovi kategorije 3 ne smejo biti spremenjene zaradi razgradnje ali kvarjenja, če so namenjene za predelavo in uporabo, zlasti za proizvodnjo krme, le opozarja na potrebo, da te snovi ne pomenijo nesprejemljivega tveganja za javno zdravje in zdravje živali.

95. Posledično člen 14 Uredbe št. 1069/2009 ne vpliva na notranjo logiko razvrstitve, ki jo je zakonodajalec uvedel s členi od 7 do 10 te uredbe in ki sem jo predstavil v teh celotnih sklepnih predlogih.

V. Predlog

96. Ob upoštevanju navedene analize predlagam, naj Sodišče na vprašanja, ki jih je predložilo Verwaltungsgericht Gera (upravno sodišče v Geri, Nemčija), odgovori:

Člen 7(1), člen 9(h) in člen 10(a) in (f) 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 v povezavi s členom 4(2) Uredbe št. 1069/2009 je treba razlagati tako, da živalski stranski proizvodi, ki so bili prvotno razvrščeni kot snovi kategorije 3 v smislu člena 10(a) in (f) navedene uredbe ter ki so se spremenili zaradi razgradnje ali kvarjenja, kot je plesen ali gniloba, oziroma so se zmešali s tujki, kot so koščki mavca ali žagovina, tako da navedene snovi niso več primerne za prehrano ljudi in/ali ni izključeno vsako tveganje za zdravje ljudi ali živali, ne ustrezajo ravni tveganja, povezani s to razvrstitvijo, in jih je zato treba razvrstiti v nižjo kategorijo.

[46] Kot sem opozoril v točkah 54 in 55 teh sklepnih predlogov, so v členih 12, 13 in 14 Uredbe št. 1069/2009 navedeni zgolj seznami mogočih uporab za snovi kategorij od 1 do 3, na katere se nanašajo členi 8, 9 oziroma 10 te uredbe, toda vedno ob upoštevanju stopnje tveganja, ki ga vključujejo različne kategorije.

[47] To bi namreč privedlo do nasprotnih položajev, v katerih bi morale biti plesnive snovi ali snovi, mešane s tujki, prerazvrščene v kategorijo 2, ker so namenjene za krmo, vendar bi ostale v kategoriji 3, ker se lahko uporabijo za druge namene.