



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

23. svibnja 2019.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Pošiljke otpada unutar Europske unije – Uredba (EZ) br. 1013/2006 – Članak 1. stavak 3. točka (d) – Područje primjene – Uredba (EZ) br. 1069/2009 – Pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla”

U predmetu C-634/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Oldenburg (Upravni sud u Oldenburgu, Njemačka), odlukom od 7. studenoga 2017., koju je Sud zaprimio 13. studenoga 2017., u postupku

**ReFood GmbH & Co. KG**

protiv

**Landwirtschaftskammer Niedersachsen,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, C. Lycourgos (izvjestitelj), E. Juhász, M. Ilešič i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. listopada 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za ReFood GmbH & Co. KG, J. T. Gruber, *Rechtsanwalt*,
- za nizozemsku vladu, M. H. S. Gijzen i M. K. Bulterman, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, W. Farrell, M. Noll-Ehlers, E. Sanfrutos Cano i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. siječnja 2019.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: njemački

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 1. stavka 3. točke (d) Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada (SL 2006., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 16., str. 86.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva ReFood GmbH & Co. KG i Landwirtschaftskammera Niedersachsen (Poljoprivredna komora Donje Saske, Njemačka) u vezi sa zakonitošću pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla iz Nizozemske u Njemačku.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

##### *Uredba br. 1013/2006*

- 3 U uvodnoj izjavi 11. Uredbe br. 1013/2006 propisuje se:  
„Potrebno je izbjeći preslikavanje Uredbe [preklapanje s Uredbom] (EZ) br. 1774/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 3. listopada 2002. o utvrđivanju zdravstvenih pravila u vezi s nusproizvodima životinjskog podrijetla koji nisu namijenjeni prehrani ljudi [(SL 2002., L 273, str. 1.)], a koja već sadržava odredbe općenito o pošiljkama, usmjeravanju i prometu (s[a]kupljanju, prijevozu, rukovanju, preradi, uporabi, oporabi ili odlaganju, vođenju evidencije, pratećim ispravama i sljedivošću) životinjskih nusproizvoda unutar, u i iz Zajednice.”
- 4 U članku 1. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1013/2006 predviđa se:  
„1. Ovom se uredbom utvrđuju postupci i režimi kontrole za pošiljke otpada, ovisno o podrijetlu, odredištu i putu otpreme, vrsti otpada koji se otprema i vrsti obrade koja se na otpad primjenjuje na odredištu.  
2. Ova se uredba primjenjuje na pošiljke otpada:  
(a) između država članica, unutar Zajednice [...]  
[...]  
3. Iz područja primjene ove uredbe isključuje se sljedeće:  
[...]  
(d) pošiljke koje podliježu zahtjevima odobrenja iz Uredbe [...] br. 1774/2002;  
[...].”
- 5 U članku 2. Uredbe br. 1013/2006 određuje se:  
„U smislu ove uredbe:  
(1) ‚otpad‘ ima značenje utvrđeno u članku 1. stavku 1. točki (a) Direktive 2006/12/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2006. o otpadu (SL 2006., L 114, str. 9.)];

[...]

- 6 U skladu s člankom 3. navedene uredbe, pod naslovom „Opći postupovni okvir”:

„1. Pošiljke sljedećih vrsta otpada podliježu postupku prethodne pisane obavijesti i odobrenja predviđene odredbama [glave II. ove uredbe]:

- (a) ako su namijenjene postupcima odlaganja:

svih vrsta otpada;

- (b) ako su namijenjene postupcima uporabe:

- i. otpad naveden u Prilogu IV., koji uključuje, *inter alia*, otpad naveden u prilogima II. i VIII. Baselskoj konvenciji;
- ii. otpad naveden u Prilogu IV.A;
- iii. otpad koji nije klasificiran u jednu zasebnu stavku niti u jednom od Priloga III., III.B, IV. ili IV.A;
- iv. mješoviti otpad koji nije klasificiran u jednu zasebnu stavku niti u jednom od Priloga III., III.B, IV. ili IV.A, osim ako nije naveden u popisu iz Priloga III. A.

2. Pošiljke sljedećih vrsta otpada namijenjenog uporabi podliježu zahtjevima o dostavi općih podataka utvrđenih u članku 18., ako količina otpada koji se otprema prelazi 20 kg:

- (a) otpad iz Priloga III. ili III.B;

- (b) mješavine, koje nisu klasificirane u jednu zasebnu stavku u Prilogu III., dvaju ili više vrsta otpada iz Priloga III., pod uvjetom da sastav tih mješavina ne umanjuje mogućnost njihove uporabe na način koji nije štetan za okoliš i pod uvjetom da su te mješavine navedene u Prilogu III.A, sukladno članku 58.

[...]

*Direktiva 2008/98/EZ*

- 7 U uvodnim izjavama 12. i 13. Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL 2008., L 312, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 34., str. 99.), kojom je stavljena izvan snage, među ostalim, Direktiva 2006/12, propisuje se:

„(12) Uredbom [br. 1774/2002] predviđaju se, među ostalim, razmjerne kontrole u pogledu s[a]kupljanja, prijevoza, prerade, uporabe i zbrinjavanja svih nusproizvoda životinjskog podrijetla uključujući otpad životinjskog podrijetla, kako bi se izbjegao rizik koji bi oni mogli predstavljati po zdravlje životinja i javno zdravlje. Stoga je potrebno pojasniti vezu s tom Uredbom izbjegavajući udvostručavanje pravila, tako da se iz područja primjene ove Direktive isključe nusproizvodi životinjskog podrijetla ako su namijenjeni uporabi koja se ne smatra postupkom gospodarenja otpadom.

(13) S obzirom na iskustvo stečeno u primjeni Uredbe [...] br. 1774/2002, primjereno je pojasniti područje primjene zakonodavstva o otpadu i odredaba tog zakonodavstva o opasnom otpadu s obzirom na nusproizvode životinjskog podrijetla koje regulira Uredba [...] br. 1774/2002. Kad nusproizvodi životinjskog podrijetla predstavljaju potencijalan rizik za zdravlje, primjereni pravni instrument za rješavanje pitanja tih rizika je Uredba [...] br. 1774/2002 te bi nepotrebno preklapanje sa zakonodavstvom o otpadu trebalo izbjegavati.”

8 U članku 2. stavku 2. Direktive 2008/98 određuje se:

„ U mjeri u kojoj je obuhvaćeno drugim zakonodavstvom Zajednice, iz područja primjene ove direktive isključuje se sljedeće:

[...]

(b) nusproizvodi životinjskog podrijetla uključujući prerađene proizvode obuhvaćene Uredbom [...] br. 1774/2002, osim proizvoda namijenjenih spaljivanju, odlaganju na odlagališta ili uporabi u postrojenjima na bioplin ili kompost;

[...]”

9 U skladu s člankom 13. spomenute direktive, naslovljenim „Zaštita zdravlja ljudi i okoliša”:

„Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi, ne šteti okolišu, a posebno:

(a) ne ugrožava voda, zrak, tlo, biljke ili životinje;

(b) ne uzrokuju neugodnosti u pogledu buke ili neugodnih mirisa; i

(c) bez štetnih utjecaja na krajolik ili mjesta od posebnog interesa.”

*Propisi o nusproizvodima životinjskog podrijetla*

– *Uredba br. 1774/2002*

10 Članak 8. Uredbe br. 1774/2002, naslovljen „Otprema nusproizvoda životinjskog podrijetla i prerađenih proizvoda u druge države članice”, određivao je u stavku 2. da država članica odredišta mora odobriti prihvrat materijala kategorije 1. i 2., prerađenih proizvoda dobivenih iz tih materijala i prerađenih životinjskih bjelančevina.

11 Članci 10. do 15., 17. i 18. te uredbe predviđali su postupak odobrenja posredničkih objekata kategorije 1. do 3., objekata za skladištenje, pogona za spaljivanje i suspaljivanje, pogona za preradu kategorije 1. i 2., oleokemijskih pogona kategorije 2. i 3., pogona za proizvodnju bioplina i komposta, pogona za preradu kategorije 3., pogona za proizvodnju hrane za kućne ljubimce i pogona za proizvodnju tehničkih proizvoda.

– *Uredba (EZ) br. 1069/2009*

12 U uvodnim izjavama 5., 6., 29., 57. i 58. Uredbe (EZ) br. 1069/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o utvrđivanju zdravstvenih pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode koji nisu namijenjeni prehrani ljudi te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1774/2002 (Uredba o nusproizvodima životinjskog podrijetla) (SL 2009., L 300, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 16., str. 425.) određuje se:

„(5) Potrebno je utvrditi zdravstvena pravila Zajednice za sakupljanje, prijevoz, postupanje, obradu, pretvorbu, preradu, skladištenje, stavljanje na tržište, distribuciju, uporabu ili odlaganje proizvoda životinjskog podrijetla u usklađenom i sveobuhvatnom okviru.

(6) Ta bi opća pravila trebala biti razmjerna riziku za javno zdravlje i zdravlje životinja koji predstavljaju proizvodi životinjskog podrijetla kada s njima postupaju subjekti u različitim fazama lanca, od sakupljanja do njihove uporabe ili odlaganja. Pravila bi također trebala voditi računa o rizicima za okoliš tijekom obavljanja tih radnji. Okvir Zajednice trebao bi uključivati i zdravstvena pravila o stavljanju proizvoda na tržište, uključujući, prema potrebi, trgovinu unutar Zajednice i uvoz nusproizvoda životinjskog podrijetla.

[...]

(29) Nusproizvodi životinjskog podrijetla i od njih dobiveni proizvodi trebali bi se na temelju ocjene rizika razvrstati u tri kategorije s obzirom na stupanj rizika koji predstavljaju za javno zdravlje i zdravlje životinja. Nusproizvodi životinjskog podrijetla i od njih dobiveni proizvodi visokog stupnja rizika trebali bi se upotrebljavati samo u svrhe izvan prehranbenog lanca, dok bi njihova uporaba nižega stupnja rizika trebala biti dozvoljena u sigurnim uvjetima.

[...]

(57) Za usklađivanje zakonodavstva Zajednice potrebno je pojasniti odnos između pravila utvrđenih ovom Uredbom i zakonodavstva Zajednice o otpadu. [...]

(58) Nadalje, potrebno je osigurati da se nusproizvodi životinjskog podrijetla pomiješani ili kontaminirani opasnim otpadom, kako je navedeno u Odluci Komisije 2000/532/EZ od 3. svibnja 2000. koja zamjenjuje Odluku 94/3/EZ o popisu otpada u skladu s člankom 1. točkom (a) Direktive Vijeća 75/442/EEZ o otpadu i Odluku Vijeća 94/904/EZ o utvrđivanju popisa opasnog otpada u skladu s člankom 1. stavkom 4. Direktive Vijeća 91/689/EEZ o opasnom otpadu [(SL 2000., L 226, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 26.)], [...] otpremaju između država članica samo u skladu s Uredbom [...] br. 1013/2006. [...]"

13 U članku 1. Uredbe br. 1069/2009 predviđa se:

„Ovom se uredbom utvrđuju pravila u vezi s javnim zdravljem i zdravstvena pravila za životinje za nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode kako bi se spriječili i smanjili rizici za javno zdravlje i zdravlje životinja povezani s tim proizvodima, a posebno s ciljem zaštite sigurnosti prehranbenog lanca i lanca hrane za životinje.”

14 U članku 2. stavku 2. te uredbe određuje se:

„ Ova se uredba ne primjenjuje na sljedeće nusproizvode životinjskog podrijetla:

[...]

(g) ugostiteljski otpad, osim ako:

[...]

iii. je namijenjen za preradu sterilizacijom pod tlakom ili za preradu metodama iz točke (b) prvoga podstavka stavka 1. članka 15., ili za pretvorbu u bioplin ili za kompostiranje;

[...]"

15 U članku 3. navedene uredbe predviđa se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

11. ‚subjekt‘ znači fizička ili pravna osoba koja u stvarnosti postupa s nusproizvodom životinjskog podrijetla ili prerađenim proizvodom, uključujući prijevoznike, trgovce i korisnike;

[...]”

16 U skladu s člankom 8. Uredbe br. 1069/2009, naslovljenim „Materijal kategorije 1.“:

„Materijal kategorije 1. uključuje sljedeće nusproizvode životinjskog podrijetla:

[...]

(f) ugostiteljski otpad s prijevoznih sredstava u međunarodnom prometu;

[...]”

17 U članku 10. te uredbe, naslovljenom „Materijal kategorije 3.“, propisuje se:

„Materijal kategorije 3. uključuje sljedeće nusproizvode životinjskog podrijetla:

[...]

(p) ugostiteljski otpad, osim onoga iz članka 8. točke (f).”

18 U skladu s člankom 21. Uredbe br. 1069/2009, naslovljenim „Sakupljanje i označivanje s obzirom na kategoriju te prijevoz“:

„1. Subjekti moraju sakupiti, označiti i prevoziti nusproizvode životinjskog podrijetla bez nepotrebnog odlaganja u uvjetima u kojima se sprečava pojava rizika za javno zdravlje i zdravlje životinja.

2. Subjekti moraju osigurati da nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode tijekom prijevoza prati komercijalna isprava ili, ako to nalaže ova uredba ili mjera donesena u skladu sa stavkom 6., zdravstveni certifikat.

[...]

3. Komercijalne isprave i zdravstveni certifikati koji prate nusproizvode životinjskog podrijetla ili od njih dobivene proizvode tijekom prijevoza moraju sadržavati barem podatke o podrijetlu, odredištu i količini tih proizvoda te opis nusproizvoda životinjskog podrijetla ili od njih dobivenih proizvoda i njihovih oznaka, ako se ovom uredbom zahtijevaju takve oznake.

[...]

4. Subjekti moraju sakupiti, prevoziti i odlagati ugostiteljski otpad kategorije 3. u skladu s nacionalnim mjerama predviđenima u članku 13. Direktive [2008/98].

[...]”

19 U članku 22. te uredbe, naslovljenom „Sljedivost”, određuje se:

„1. Subjekti koji otpremaju, prevoze ili primaju nusproizvode životinjskog podrijetla ili od njih dobivene proizvode moraju voditi evidenciju o pošiljkama i s njima povezanim komercijalnim ispravama ili zdravstvenim certifikatima.

[...]

2. Subjekti iz stavka 1. moraju uvesti sustave i postupke za identifikaciju:

(a) drugih subjekata kojima su dostavljeni njihovi nusproizvodi životinjskog podrijetla ili od njih dobiveni proizvodi; i

(b) subjekata od kojih su oni nabavili te proizvode.

[...]”

20 U stavicima 1. i 2. članka 23. navedene uredbe, naslovljenog „Registracija subjekata, objekata ili pogona”, predviđa se:

„1. Za potrebe registracije subjekti moraju:

(a) prije početka poslovanja obavijestiti nadležno tijelo o svim objektima ili pogonima pod njihovom kontrolom koji su djelatni u bilo kojoj fazi stvaranja, prijevoza, postupanja, prerade, skladištenja, stavljanja na tržište, distribucije, uporabe ili odlaganja nusproizvoda životinjskog podrijetla i od njih dobivenih proizvoda;

(b) dostaviti nadležnom tijelu podatke o:

i. kategoriji nusproizvoda životinjskog podrijetla ili od njih dobivenih proizvoda pod njihovom kontrolom;

ii. prirodi djelatnosti koje se obavljaju uz uporabu nusproizvoda životinjskog podrijetla ili od njih dobivenih proizvoda kao sirovina.

2. Subjekti moraju dostaviti nadležnom tijelu ažurirane podatke o svim objektima ili pogonima pod njihovom kontrolom, kako je utvrđeno u stavku 1. točki (a), uključujući sve značajnije promjene djelatnosti, kao što je zatvaranje postojećeg objekta ili pogona.”

21 U stavku 1. članka 24. te uredbe, naslovljenog „Odobrenje objekata ili pogona”, propisuje se:

„Subjekti moraju osigurati da objekti ili pogoni pod njihovom kontrolom dobiju odobrenje nadležnog tijela ako se u takvim objektima ili pogonima obavljaju jedna ili više sljedećih djelatnosti:

[...]”

22 U stavku 2. članka 41. Uredbe br. 1069/2009, naslovljenog „Uvoz i provoz”, predviđa se:

„Odstupajući od stavka 1., uvoz i provoz:

[...]

(b) nusproizvoda životinjskog podrijetla ili od njih dobivenih proizvoda pomiješanih sa ili kontaminiranih bilo kojim otpadom s popisa opasnog otpada navedenog u Odluci [2000/532] obavljaju se isključivo u skladu sa zahtjevima Uredbe [...] br. 1013/2006.

[...]"

23 U stavku 5. članka 43. Uredbe br. 1069/2009, naslovljenog „Izvoz”, određuje se:

„Odstupajući od stavaka 3. i 4., izvoz:

[...]

(b) nusproizvoda životinjskog podrijetla ili od njih dobivenih proizvoda pomiješanih sa ili onečišćenih bilo kojim otpadom s popisa opasnog otpada iz Odluke [2000/532] obavlja se isključivo u skladu sa zahtjevima Uredbe [...] br. 1013/2006.”

24 U skladu s člankom 48. Uredbe br. 1069/2009, naslovljenim „Kontrola nad otpremanjem u druge države članice”:

„1. U slučaju kada subjekt namjerava otpremiti materijal kategorije 1., materijal kategorije 2. i mesno-koštano brašno ili životinjsku mast dobivenu od materijala kategorije 1. i kategorije 2. u drugu državu članicu, dužan je o tome obavijestiti nadležno tijelo države članice podrijetla i nadležno tijelo države članice odredišta.

Nadležno tijelo države članice odredišta u određenom roku donosi odluku o zahtjevu subjekta kojom:

(a) odbija primitak pošiljke;

(b) bezuvjetno prihvaća pošiljku; ili

(c) prihvaća pošiljku pod sljedećim uvjetima:

- i. ako dobiveni proizvodi nisu bili sterilizirani pod tlakom, potrebno ih je podvrgnuti tom postupku; ili
- ii. nusproizvodi životinjskog podrijetla ili od njih dobiveni proizvodi moraju ispunjavati sve uvjete za otpremu pošiljke koji su opravdani radi zaštite javnog zdravlja i zdravlja životinja kako bi se osiguralo da se s nusproizvodima životinjskog podrijetla i od njih dobivenim proizvodima postupa u skladu s ovom uredbom.

2. Obrasci zahtjeva koje podnose subjekti iz stavka 1. mogu se donijeti u skladu s regulatornim postupkom iz članka 52. stavka 3.

[...]

6. Odstupajući od stavaka 1. do 5., nusproizvodi životinjskog podrijetla ili od njih dobiveni proizvodi iz tih stavaka pomiješani sa ili onečišćeni bilo kojim otpadom s popisa opasnog otpada iz Odluke [2000/532] šalju se u druge države članice isključivo ako su ispunjeni zahtjevi Uredbe [...] br. 1013/2006.

[...]"

25 Članak 54. Uredbe br. 1069/2009 glasi kako slijedi:

„Uredba [...] br. 1774/2002 stavlja se izvan snage s učinkom od 4. ožujka 2011.

Upućivanja na Uredbu [...] 1774/2002 tumače se kao upućivanja na ovu uredbu [...].”



– Uredba (EU) br. 142/2011

- 26 Uredbom Komisije (EU) br. 142/2011 od 25. veljače 2011. o provedbi Uredbe br. 1069/2009 i o provedbi Direktive Vijeća 97/78/EZ u pogledu određenih uzoraka i predmeta koji su oslobođeni veterinarskih pregleda na granici na temelju te Direktive (SL 2011., L 54, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 4., str. 68.) utvrđuju se detaljna pravila kojima se uređuju, među ostalim, uporaba i odlaganje nusproizvoda životinjskog podrijetla i od njih dobivenih proizvoda, sakupljanje, prijevoz, identifikacija i sljedivost tih nusproizvoda i proizvoda, registracija ili odobrenje objekta i pogona, stavljanje na tržište, uvoz, provoz i izvoz spomenutih nusproizvoda i proizvoda te službeni postupci kontrole.

**Njemačko pravo**

- 27 Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens (Zakon o provedbi Uredbe br. 1013/2006 i provedbi Baselske konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju) od 19. srpnja 2007. (BGBl. 2007. I, str. 1462.) predviđa u članku 13. da nadležno tijelo može u slučaju nezakonite pošiljke za koju nije podnesena nikakva obavijest u skladu s Uredbom br. 1013/2006 izdati potrebne naloge kako bi se poštovala obveza preuzimanja iz njezina članka 24. stavka 2. prvog podstavka točke (b) i time osiguralo da predmetni otpad preuzme osoba koja je bila dužna poslati tu obavijest na temelju članka 2. točke 15. spomenute uredbe.

**Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 28 ReFood obavlja djelatnost prijevoza ostataka hrane i ugostiteljskog otpada u Njemačkoj, uključujući nusproizvode životinjskog podrijetla.
- 29 Njemačka je policija 7. travnja 2014. pregledala kamion koji je vozio zaposlenik društva ReFood, a u kojem su se prevozili nusproizvodi životinjskog podrijetla kategorije 3. u smislu Uredbe br. 1069/2009 sakupljeni u Nizozemskoj, koje je valjalo dopremiti u objekt društva ReFood u Njemačkoj, gdje su trebali biti prerađeni radi naknadne uporabe u tvornici bioplina, koja se također nalazi u Njemačkoj.
- 30 Poljoprivredna komora Donje Saske naložila je društvu ReFood da vrati predmetni teret u Nizozemsku jer nije poštovalo postupak obavještanja iz članka 3. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1013/2006.
- 31 Društvo ReFood podnijelo je 16. srpnja 2014. tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev kako bi osporilo zakonitost naloga koji je izdala Poljoprivredna komora Donje Saske. Naime, prema mišljenju tog društva, pošiljka nusproizvoda životinjskog podrijetla o kojoj je riječ nije obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 1013/2006 pa na nju nije moguće primijeniti njome predviđenu obvezu obavještanja.
- 32 Taj se sud pita ulazi li navedena pošiljka u spomenuto područje primjene ili je iz njega isključena na temelju članka 1. stavka 3. točke (d) navedene uredbe. Odgovor na to pitanje ne daju ni sudska praksa Suda ni pripremni akti spomenute uredbe. Stoga su moguća različita tumačenja te odredbe.
- 33 Kao prvo, članak 1. stavak 3. točka (d) Uredbe br. 1013/2006 mogao bi se – kako to ističe društvo ReFood te suprotno onomu što se daje zaključiti iz teksta te odredbe – tumačiti na način da bezuvjetno iz njezina područja primjene isključuje sve pošiljke obuhvaćene Uredbom br. 1069/2009, kojom je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredba br. 1774/2002. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, kada bi se prihvatilo takvo tumačenje, ne bi se mogli osigurati ujednačena prerada i odlaganje nusproizvoda životinjskog podrijetla i usklađivanje kontrola unutar Unije, s

obzirom na to da države članice u skladu s Uredbom br. 1069/2009 podliježu isključivo obvezi sprečavanja rizika za zdravlje ljudi i životinja kao i tomu da osiguraju sustav sakupljanja i učinkovitog odlaganja nusproizvoda životinjskog podrijetla.

- 34 Kao drugo, članak 1. stavak 3. točka (d) Uredbe br. 1013/2006 mogao bi se tumačiti na način da su iz njezina područja primjene na temelju te odredbe isključene samo one pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla na koje se primjenjuju jednakovrijedne ili strože postupovne odredbe od onih predviđenih u navedenoj uredbi. Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi tim isključenjem mogle biti obuhvaćene pošiljke ugostiteljskog otpada kategorije 3. s obzirom na odredbe Uredbe br. 142/2011.
- 35 Kao treće, članak 1. stavak 3. točka (d) Uredbe br. 1013/2006 mogao bi se, kako to tvrdi Poljoprivredna komora Donje Saske, tumačiti na način da su na temelju njega iz područja primjene spomenute uredbe isključene samo one pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla za koje se zahtijeva odobrenje na temelju članka 48. stavka 1. Uredbe br. 1069/2009. Sud koji je uputio zahtjev naglašava da bi takvo tumačenje moglo dovesti do nepremostivoga proturječja. Naime, on navodi da su zahtjevima iz navedenog članka 48. obuhvaćeni samo materijali kategorije 1. i 2., tako da se isključenje iz područja primjene Uredbe br. 1013/2006, koje je predviđeno u njezinu članku 1. stavku 3. točki (d), ne bi primjenjivalo na nusproizvode životinjskog podrijetla kategorije 3. Iz toga slijedi da bi prekogranične pošiljke tih nusproizvoda, koje su najmanje opasne, i dalje podlijezale općenito strožim zahtjevima Uredbe br. 1013/2006, dok bi se na opasnije pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 1. i 2. primjenjivala, osim iznimno, samo Uredba br. 1069/2009.
- 36 S tim u vezi sud koji je uputio zahtjev napominje da članak 48. stavak 6. Uredbe br. 1069/2009 izričito podvrgava poštovanju Uredbe br. 1013/2006, odnosno strožim zahtjevima, samo pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 1. i 2. i određenih prerađenih proizvoda pomiješanih s otpadom koji je klasificiran kao opasan ili kontaminiranih tim otpadom. Stoga bi se mogla pokazati nepravednom primjena sustava iz potonje uredbe i na prekogranični prijevoz nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 3., koji nisu kontaminirani opasnim otpadom.
- 37 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Oldenburg (Upravni sud u Oldenburgu, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [članak 1. stavak 3. točku (d) Uredbe br. 1013/2006] tumačiti na način da se njime isključuju iz primjene sve pošiljke koje su u skladu s člankom 2. Uredbe br. 1069/2009 obuhvaćene područjem primjene potonje uredbe?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

Treba li tu odredbu tumačiti na način da se njome isključuju iz primjene pošiljke za koje u skladu s Uredbom br. 1069/2009, u vezi s Uredbom [br. 142/2011], vrijede pravila o sakupljanju, prijevozu, identifikaciji i sljedivosti?

3. U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje:

Treba li tu odredbu tumačiti na način da se njome isključuju iz primjene samo pošiljke u slučaju kojih je riječ o otpremi za koju se u skladu s člankom 48. stavkom 1. Uredbe br. 1069/2009 zahtijeva odobrenje?”

## O prethodnim pitanjima

- 38 Svojim trima pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavak 3. točku (d) Uredbe br. 1013/2006 tumačiti na način da su na temelju njega iz primjene te uredbe isključene sve pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla obuhvaćene Uredbom br. 1069/2009 ili samo neke od njih, koje odgovaraju posebnim uvjetima utvrđenima u potonjoj uredbi.
- 39 Ponajprije treba naglasiti da su nusproizvodi životinjskog podrijetla o kojima je riječ u glavnom postupku ugostiteljski otpad iz Nizozemske namijenjen preradi u Njemačkoj i uporabi u tvornici bioplina. U skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (g) podtočkom iii. Uredbe br. 1069/2009 ti su nusproizvodi obuhvaćeni njezinim područjem primjene. Na temelju njezina članka 10. točke (p) oni čine materijal kategorije 3., pri čemu se pojašnjava da se – kako to proizlazi iz uvodne izjave 29. i cjelokupnog teksta te uredbe – nusproizvodi životinjskog podrijetla koji pripadaju toj kategoriji smatraju najmanje opasnim otpadom. Usto se iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje može zaključiti da nusproizvodi životinjskog podrijetla o kojima je riječ u glavnom postupku također čine otpad u smislu članka 2. točke 1. Uredbe br. 1013/2006 – koji upućuje na definiciju iz članka 1. stavka 1. točke (a) Direktive 2006/12, koji je postao članak 3. točka 1. Direktive 2008/98 – koji bi, ako ulazi u područje primjene Uredbe br. 1013/2006, pripadao kategoriji otpada podvrgnutog postupku prethodnog obavještanja i odobrenja iz njezina članka 3. stavka 1., a ne otpadu iz njezina članka 3. stavka 2., koji podliježe isključivo postupku prethodnog obavještanja. U tom pogledu također je važno istaknuti da osim kategorija otpada navedenih u potonjoj odredbi, koje nisu važne za ovaj predmet, Uredba br. 1013/2006 općenito podvrgava pošiljke otpada iz jedne države članice u drugu strožim zahtjevima nego Uredba br. 1069/2009, kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 65. svojeg mišljenja.
- 40 Kako bi se utvrdilo je li pošiljka iz Nizozemske u Njemačku nusproizvoda životinjskog podrijetla o kojima je riječ u glavnom postupku isključena iz područja primjene Uredbe br. 1013/2006 u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 3. točkom (d), valja podsjetiti na to da se isključenje predviđeno u toj odredbi primjenjuje na „pošiljke koje podliježu zahtjevima odobrenja iz Uredbe [...] br. 1774/2002”, pri čemu se pojašnjava da se upućivanje na tu uredbu mora – na temelju članka 54. Uredbe br. 1069/2009 – shvatiti kao upućivanje na potonju, kojom je Uredba 1774/2002 stavljena izvan snage.
- 41 Da bi se protumačio članak 1. stavak 3. točka (d) Uredbe br. 1013/2006, važno je, kao prvo, istaknuti da, unatoč njegovu tekstu, nijedna odredba Uredbe br. 1774/2002 nije podvrgavala prijevoz ili pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla „odobrenju”. Tako je, s jedne strane, članak 8. Uredbe br. 1774/2002 određivao da država članica odredišta mora „odobriti” otpremu iz jedne države članice u drugu nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 1. i 2., prerađenih proizvoda dobivenih iz tih materijala i prerađenih životinjskih bjelančevina, dok se, nasuprot tomu, navedeno odobrenje nije zahtijevalo za prijevoz nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 3. S druge strane, obveza dobivanja „odobrenja” predviđena u člancima 10. do 15., 17. i 18. Uredbe br. 1774/2002 ticala se posredničkih objekata, objekata za skladištenje, pogona za spaljivanje i suspaljivanje, pogona za preradu, oleokemijskih pogona, pogona za proizvodnju bioplina i komposta, pogona za proizvodnju hrane za kućne ljubimce i pogona za proizvodnju tehničkih proizvoda.
- 42 Jednako tako, iako članci 21. do 23. Uredbe br. 1069/2009 predviđaju niz posebnih obveza za prijevoznike nusproizvoda životinjskog podrijetla, osobito obvezu registracije pri nadležnom tijelu, djelatnost prijevoza nije podvrgnuta postupku odobrenja. Tako se članak 24. navedene uredbe – koji obvezu odobrenja nameće upraviteljima objekata odnosno pogona u kojima se obavlja neka od djelatnosti navedenih u tom članku – ne primjenjuje na djelatnost prijevoza. S druge strane, iako članak 48. stavak 1. spomenute uredbe podvrgava otpremu iz jedne države članice u drugu materijala kategorije 1. i 2. te određenih prerađenih proizvoda dobivenih iz tih materijala prihvatu nadležnog tijela države članice odredišta, ta odredba ne predviđa postupak „odobrenja”.

- 43 S tim u vezi, točno je da u njemačkoj jezičnoj verziji članak 48. stavak 2. te uredbe upućuje na zahtjeve „odobrenja” iz stavka 1. tog članka (*Anträgen auf Zulassung*). Međutim, ostale jezične verzije spomenute odredbe, osobito grčka, engleska, francuska, talijanska i nizozemska, govore isključivo o „obrasima zahtjeva” navedenima u njezinu stavku 1. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u slučaju nepodudarnosti različitih jezičnih verzija neke odredbe prava Unije, formulacija korištena u jednoj od njih ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije (vidjeti u tom smislu presudu od 24. siječnja 2019., Balandin i dr., C-477/17, EU:C:2019:60, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Kao drugo, valja naglasiti da iz uvodne izjave 11. Uredbe br. 1013/2006 proizlazi da je cilj isključivanja iz njezina područja primjene, predviđenog u njezinu članku 1. stavku 3. točki (d), izbjeći preklapanje s Uredbom br. 1774/2002 koja već sadržava odredbe općenito o pošiljkama, usmjeravanju i prometu, uključujući prijevoz nusproizvoda životinjskog podrijetla unutar, u i iz Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2007., KVZ retec, C-176/05, EU:C:2007:123, t. 47.).
- 45 Tu uvodnu izjavu treba tumačiti vodeći računa o izmjenama Unijinih propisa o otpadu i nusproizvodima životinjskog podrijetla nakon donošenja Uredbe br. 1013/2006 koje obilježava sve veća usklađenost tih propisa.
- 46 U tom pogledu važno je istaknuti, kao prvo, da je Direktiva 2006/12, koja je bila na snazi na dan donošenja Uredbe br. 1013/2006, stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2008/98. Kao što to u biti proizlazi iz uvodnih izjava 12. i 13. potonje, Unijin zakonodavac je zaključio da Uredba br. 1774/2002 sadržava razmjerna pravila, osobito kada je riječ o prijevozu svih nusproizvoda životinjskog podrijetla, uključujući otpad životinjskog podrijetla, koja omogućuju da se izbjegne rizik koji bi taj otpad mogao predstavljati za ljudsko zdravlje i zdravlje životinja te je ocijenio da je s obzirom na iskustvo stečeno u primjeni te uredbe ona u načelu primjereni pravni instrument u slučaju kada ti nusproizvodi predstavljaju potencijalan rizik za zdravlje, tako da bi trebalo izbjegavati udvostručavanje pravila i nepotrebna preklapanja s propisima o otpadu na način da se iz područja primjene Direktive 2008/98 isključe nusproizvodi životinjskog podrijetla ako su namijenjeni uporabi koja se ne smatra postupkom gospodarenja otpadom.
- 47 Tako članak 2. stavak 2. točka (b) Direktive 2008/98 isključuje iz njezina područja primjene nusproizvode životinjskog podrijetla, uključujući prerađene proizvode obuhvaćene Uredbom br. 1774/2002, osim proizvoda namijenjenih spaljivanju, odlaganju na odlagališta ili uporabi u postrojenjima na bioplin ili kompost, iz čega je vidljiva namjera Unijina zakonodavca da nusproizvode životinjskog podrijetla u načelu isključi iz područja primjene propisa o otpadu.
- 48 Kao drugo, kako je istaknuto u točki 40. ove presude, Uredba br. 1774/2002 stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 1069/2009.
- 49 Kako je navedeno u uvodnim izjavama 5. i 6. potonje uredbe, njezin je cilj, s jedne strane, uspostaviti usklađeni i sveobuhvatni okvir za zdravstvena pravila koja se primjenjuju, među ostalim, na prijevoz nusproizvoda životinjskog podrijetla, koja bi trebala biti razmjerna riziku za zdravlje koji predstavljaju ti nusproizvodi kada s njima postupaju subjekti u različitim fazama lanca, od njihova sakupljanja do uporabe ili odlaganja i koja vode računa o rizicima za okoliš povezanim s različitim radnjama. S druge strane, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 57. i 58. Uredbe br. 1069/2009, njezin je cilj također to da se – za potrebe usklađivanja zakonodavstva Unije – pojasni odnos između njome utvrđenih pravila i zakonodavstva Unije o otpadu, osobito Uredbe br. 1013/2006, kada je riječ o izvozu, uvozu i pošiljkama između dviju država članica nusproizvoda životinjskog podrijetla.

- 50 Kako bi se postigla spomenuta razmjernost i usklađenost, Uredbom br. 1069/2009 uvedena su pravila razmjerna riziku koji predstavlja prijevoz različitih kategorija nusproizvoda životinjskog podrijetla ovisno o tome koliko su opasni, pa je tako prijevoz nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 3. podvrgnut manje strožim pravilima vodeći računa o tome da su manje opasni, dok je za pošiljke najopasnijeg otpada predviđena primjena strožih pravila iz Uredbe br. 1013/2006.
- 51 Kada je, prema tome, riječ o prijevozu nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 3. iz jedne države članice u drugu, osim općih pravila o sljedivosti nusproizvoda životinjskog podrijetla i registraciji subjekata iz njezinih članaka 22. i 23., Uredba br. 1069/2009 ograničava se u biti na to da u članku 21. stavku 2. propisuje da subjekti moraju osigurati da te nusproizvode tijekom prijevoza prati komercijalna isprava ili, u određenim slučajevima, zdravstveni certifikat. U članku 21. stavku 4. Uredbe br. 1069/2009 dodaje se da subjekti moraju prevoziti ugostiteljski otpad kategorije 3. u skladu s nacionalnim mjerama predviđenima u članku 13. Direktive 2008/98, koji određuje da države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu.
- 52 Nasuprot tomu, kada je riječ o materijalima kategorije 1. i 2. i određenim prerađenim proizvodima dobivenima iz tih materijala, članak 48. stavak 1. Uredbe br. 1069/2009 predviđa da otprema iz jedne države članice u drugu podliježe prihvatu nadležnog tijela države članice odredišta.
- 53 U članku 48. stavku 6. navedene uredbe dodaje se da se, iznimno od njegovih stavaka 1. do 5., nusproizvodi životinjskog podrijetla ili prerađeni proizvodi navedeni u tim stavcima – što su u biti materijali kategorije 1. i 2. i određeni prerađeni proizvodi dobiveni iz tih materijala – ako su pomiješani sa ili kontaminirani bilo kojim otpadom koji je klasificiran kao opasan u Odluci 2000/532, šalju u druge države članice isključivo nakon ispunjenja zahtjeva iz Uredbe br. 1013/2006.
- 54 Jednako tako, članak 41. stavak 2. točka (b) i članak 43. stavak 5. točka (b) Uredbe br. 1069/2009 predviđaju da se, kao iznimka, uvoz, provoz i izvoz nusproizvoda životinjskog podrijetla ili prerađenih proizvoda pomiješanih sa ili kontaminiranih takvim opasnim otpadom obavlja isključivo u skladu sa zahtjevima Uredbe br. 1013/2006.
- 55 *A contrario*, iz teksta članka 41. stavka 2. točke (b), članka 43. stavka 5. točke (b) i članka 48. stavka 6. Uredbe br. 1069/2009 proizlazi da se – osim u slučajevima koji su izričito navedeni u tim odredbama – Uredba 1013/2006 ne primjenjuje na pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla. To osobito vrijedi za prijevoz iz jedne države članice u drugu ugostiteljskog otpada kategorije 3.
- 56 Iz razmatranja iznesenih u točkama 49. do 55. ove presude proizlazi da je Unijin zakonodavac namjeravao Uredbom br. 1069/2009, donesenom nakon Uredbe br. 1013/2006, uspostaviti cjelovit okvir za pravila primjenjiva na prijevoz njome obuhvaćenih nusproizvoda životinjskog podrijetla i isključiti pošiljke tih nusproizvoda, osim izričitih iznimaka, iz primjene Uredbe br. 1013/2006.
- 57 Nasuprot tomu, članak 1. stavak 3. točku (d) Uredbe br. 1013/2006 ne može se, s jedne strane, tumačiti na način da je pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla moguće isključiti iz njezina područja primjene samo ako su podvrgnute jednakovrijednim ili strožim postupovnim odredbama od onih predviđenih u navedenoj uredbi
- 58 Naime, osim što bi moglo dovesti do pravne nesigurnosti za subjekte s obzirom na to da je teško sa sigurnošću utvrditi primjenjuju li se takve odredbe na predmetne pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla, spomenuto bi tumačenje dovelo do toga da bi prijevoz svih nusproizvoda životinjskog podrijetla podlijebao pravilima koja su u najmanju ruku barem jednako stroga kao pravila iz Uredbe br. 1013/2006. Time bi se povrijedila logika iz Uredbe br. 1069/2009 koja se sastoji u tome da se – kako to proizlazi iz točaka 49. do 55. ove presude – utvrde pravila razmjerna riziku koji predstavlja

prijevoz različitih kategorija nusproizvoda životinjskog podrijetla ovisno o tome koliko su opasni, koja – osim za najopasniji otpad – ne odgovaraju onima sadržanima u Uredbi br. 1013/2006 i nisu tako stroga kao ta pravila.

- 59 Iako spomenuto tumačenje odgovara prvotnom tekstu članka 1. stavka 3. točke (d) Uredbe br. 1013/2006, kako je bio formuliran u Komisijinu Prijedlogu [COM (2003) 379 *final*] uredbe o pošiljkama otpada Europskog parlamenta i Vijeća, koji je predviđao da se pošiljke otpada obuhvaćene Uredbom br. 1774/2002 isključuju iz područja primjene tog prijedloga samo ako su podvrgnute jednakovrijednim ili strožim postupovnim odredbama, valja utvrditi da ta formulacija nije zadržana u konačnom tekstu navedene odredbe.
- 60 S druge strane, članak 1. stavak 3. točka (d) Uredbe br. 1013/2006 ne može se tumačiti ni na način da se na temelju njega iz područja njezine primjene isključuju samo pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla koje podliježu postupku iz članka 48. stavka 1. Uredbe br. 1069/2009, to jest materijali kategorije 1. i 2. i određeni prerađeni proizvodi dobiveni iz tih materijala, osim nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 3., na koje se i dalje primjenjuje Uredba br. 1013/2006.
- 61 Osim razmatranja iznesenih u točkama 43., 53. i 55. ove presude koja se odnose na članak 48., valja naglasiti da bi takvo tumačenje također bilo protivno strukturi Uredbe br. 1069/2009 kojom su utvrđena pravila razmjerna opasnosti povezanoj s prijevozom različitih kategorija nusproizvoda životinjskog podrijetla i da bi, kako su to istaknuli sud koji je uputio zahtjev i nezavisni odvjetnik u točkama 66. i 67. svojeg mišljenja, dovelo do paradoksa. Naime, to tumačenje značilo bi da se na prijevoz između dviju država članica nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 3., koji su najmanje opasni, primjenjuju zahtjevi iz Uredbe br. 1013/2006, stroži od onih koji se u skladu s člankom 48. stavkom 1. Uredbe br. 1069/2009 primjenjuju na otpremu iz jedne države članice u drugu nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 1. i 2. Na taj bi način pošiljka između dviju država članica nusproizvoda životinjskog podrijetla kategorije 3. bila podvrgnuta strožim pravilima od onih koja se na temelju članka 48. stavka 6. potonje uredbe primjenjuju na pošiljke materijala kategorije 1. i 2., pomiješane sa ili kontaminirane otpadom koji je klasificiran kao opasan u Odluci 2000/532.
- 62 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na upućena pitanja valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 3. točku (d) Uredbe br. 1013/2006 treba tumačiti na način da su iz područja primjene te uredbe isključene pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla obuhvaćene Uredbom br. 1069/2009, osim u slučajevima u kojima se potonjom uredbom izričito predviđa primjena Uredbe br. 1013/2006.

## Troškovi

- 63 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

**Članak 1. stavak 3. točku (d) Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada treba tumačiti na način da su iz područja primjene te uredbe isključene pošiljke nusproizvoda životinjskog podrijetla obuhvaćene Uredbom (EZ) br. 1069/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o utvrđivanju zdravstvenih pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode koji nisu namijenjeni prehrani ljudi te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1774/2002 (Uredba o nusproizvodima životinjskog podrijetla), osim u slučajevima u kojima se potonjom uredbom izričito predviđa primjena Uredbe br. 1013/2006.**

Potpisi