



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 23. maja 2019*

„Predhodno odločanje – Okolje – Pošiljke odpadkov znotraj Evropske unije – Uredba (ES) št. 1013/2006 – Člen 1(3)(d) – Področje uporabe – Uredba (ES) št. 1069/2009 – Pošiljanje živalskih stranskih proizvodov“

V zadevi C-634/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Oldenburg (upravno sodišče v Oldenburgu, Nemčija) z odločbo z dne 7. novembra 2017, ki je prispela na Sodišče 13. novembra 2017, v postopku

ReFood GmbH & Co. KG

proti

Landwirtschaftskammer Niedersachsen,

SODIŠČE (peti senat),

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

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. oktobra 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za ReFood GmbH & Co. KG J. T. Gruber, Rechtsanwalt,
- za nizozemsko vlado M. H. S. Gijzen in M. K. Bulterman, agentki,
- za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,
- za Evropsko komisijo W. Farrell, M. Noll-Ehlers, E. Sanfrutos Cano in L. Haasbeek, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 24. januarja 2019

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 1(3)(d) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL 2006, L 190, str. 1, ter popravka v UL 2013, L 334, str. 46, in UL 2015, L 277, str. 61).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med ReFood GmbH & Co. KG in Landwirtschaftskammer Niedersachsen (kmetijska zbornica Spodnje Saške, Nemčija) glede zakonitosti pošiljanja živalskih stranskih proizvodov z Nizozemske v Nemčijo.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 1013/2006

- 3 V uvodni izjavi 11 Uredbe št. 1013/2006 je navedeno:

„Treba se je izogniti podvajanju z Uredbo (ES) št. 1774/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. oktobra 2002 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 37, str. 92)], ki že vsebuje določbe o celotnem tovoru, njegovem usmerjanju in transportu (zbiranje, prevoz, ravnanje, obdelava, uporaba, predelava ali odstranjevanje, vodenje evidence, spremni dokumenti in sledljivost) živalskih stranskih proizvodov v Skupnost in iz nje.“

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

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

2. Ta uredba se uporablja za pošiljke odpadkov:

(a) med državami članicami v Skupnosti [...]

[...]

3. Ta uredba se ne uporablja za:

[...]

(d) pošiljke, ki so predmet odobritve iz Uredbe [...] št. 1774/2002;

[...]“

- 5 Člen 2 Uredbe št. 1013/2006 določa:

„Za namene te uredbe:

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

[...]“

6 Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Splošni postopek“, določa:

„1. Za pošiljke naslednjih odpadkov velja postopek predhodne pisne prijave in soglasja v skladu z določbami tega naslova:

(a) če so namenjeni za postopke odstranjevanja:

vsi odpadki;

(b) če so namenjeni za postopke predelave:

(i) odpadki, navedeni v Prilogi IV, ki vključuje med drugim tudi odpadke, navedene v prilogah II in VIII Baselske konvencije;

(ii) odpadki, navedeni v Prilogi IVA;

(iii) odpadki, ki niso uvrščeni v posamezno klasifikacijsko številko v Prilogi III, IIIB, IV ali IVA;

(iv) mešanice odpadkov, ki niso uvrščene v posamezno klasifikacijsko številko v Prilogi III, IIIB, IV ali IVA, razen če so navedene v Prilogi IIIA.

2. Za pošiljke naslednjih odpadkov, namenjenih za predelavo, veljajo splošne zahteve po informacijah, določene v členu 18, če količina odpremljenih odpadkov presega 20 kg:

(a) odpadki, navedeni v Prilogi III ali IIIB;

(b) mešanice dveh ali več vrst odpadkov iz Priloge III, ki niso uvrščene v posamezno klasifikacijsko številko v Prilogi III, če sestava teh mešanic ne škoduje okolju varni predelavi in če so take mešanice navedene v Prilogi IIIA v skladu s členom 58.

[...]“

Direktiva 2008/98/ES

7 V uvodnih izjavah 12 in 13 Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (UL 2008, L 312, str. 3, ter popravka v UL 2016, L 177, str. 13, in UL 2019, L 32, str. 35), s katero je bila med drugim razveljavljena Direktiva 2006/12, je navedeno:

„(12) Uredba [št. 1774/2002] med drugim določa proporcionalni nadzor zbiranja, prevoza, predelave, uporabe in odstranjevanja vseh živalskih stranskih proizvodov, vključno z odpadki živalskega porekla, ter preprečuje, da bi odpadki predstavljali nevarnost za zdravje živali in ljudi. Zato je treba pojasniti povezavo z navedeno uredbo, se izogniti podvajanju predpisov z izključitvijo živalskih stranskih proizvodov iz področja uporabe te direktive, kadar so namenjeni uporabi, ki ne šteje za postopke ravnanja z odpadki.

(13) Glede na izkušnje, pridobljene pri uporabi Uredbe [...] št. 1774/2002, je ustrezno pojasniti področje uporabe zakonodaje o odpadkih in njenih določb o nevarnih odpadkih v zvezi s živalskimi stranskimi proizvodi, kakor jih ureja Uredba [...] št. 1774/2002. Kadar živalski stranski proizvodi predstavljajo morebitno tveganje za zdravje, je Uredba [...] št. 1774/2002 ustrezen pravni instrument za obravnavo teh tveganj, ob tem pa bi se bilo treba izogniti nepotrebnemu prekrivanju z zakonodajo o odpadkih.“

8 Člen 2(2) Direktive 2008/98 določa:

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

[...]

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

[...]“

9 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Varstvo zdravja ljudi in okolja“, določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju ter zlasti:

(a) ne predstavlja tveganja za vodo, zrak, tla, rastline ali živali;

(b) je brez škodljivih vplivov zaradi hrupa ali vonjav, in

(c) ne vpliva škodljivo na krajino ali mesta posebnega pomena.“

Ureditev na področju živalskih stranskih proizvodov

– Uredba št. 1774/2002

10 Člen 8 Uredbe št. 1774/2002, naslovljen „Pošiljanje stranskih živalskih proizvodov in predelanih proizvodov v druge države članice“, je v odstavku 2 določal, da mora namembna država članica odobriti prejem snovi kategorij 1 in 2, predelanih proizvodov, pridobljenih iz teh snovi, ter predelanih živalskih beljakovin.

11 Členi od 10 do 15, 17 in 18 te uredbe so določali postopek za odobritev vmesnih obratov kategorij od 1 do 3, skladiščnih obratov, sežigalnic in sosežigalnic, predelovalnih obratov kategorij 1 in 2, oleokemijskih obratov kategorij 2 in 3, obratov za pridobivanje bioplinov in obratov za kompostiranje, predelovalnih obratov kategorije 3 ter obratov za proizvodnjo hrane za hišne živali in tehničnih obratov.

– Uredba (ES) št. 1069/2009

12 V uvodnih izjavah 5, 6, 29, 57 in 58 Uredbe (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1774/2002 (Uredba o živalskih stranskih proizvodih) (UL 2009, L 300, str. 1) je navedeno:

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

(6) Navedena splošna pravila bi morala biti sorazmerna s tveganjem za javno zdravje in zdravje živali, ki ga živalski stranski proizvodi predstavljajo v različnih fazah, ko z njimi delajo nosilci dejavnosti, v celotni verigi od zbiranja do njihove uporabe ali odstranjevanja. Pravila bi morala tudi upoštevati

tveganja za okolje med temi operacijami. Okvir Skupnosti bi moral vključiti zdravstvena pravila v zvezi z dajanjem na trg, vključno s trgovanjem znotraj Skupnosti in uvozom živalskih stranskih proizvodov, kadar je primerno.

[...]

- (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.

[...]

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

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

- 13 Člen 1 Uredbe št. 1069/2009 določa:

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

- 14 Člen 2(2) te uredbe določa:

„Ta uredba se ne uporablja za naslednje živalske stranske proizvode:

[...]

- (g) odpadke iz gostinskih dejavnosti, razen če:

[...]

- (iii) so namenjeni predelavi s sterilizacijo pod pritiskom ali predelovalnih metodah iz točke (b) prvega pododstavka člena 15(1) ali za pretvorbo v bioplin ali kompost;

[...]“

- 15 Člen 3 navedene uredbe določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

11. „nosilec dejavnosti“ pomeni fizične ali pravne osebe, ki dejansko ravnajo z živalskimi stranskimi proizvodi ali pridobljenimi proizvodi, vključno s prevozniki, trgovci in uporabniki;

[...]“

16 Člen 8 Uredbe št. 1069/2009, naslovljen „Snovi kategorije 1“, določa:

„Snovi kategorije 1 zajemajo naslednje živalske stranske proizvode:

[...]

(f) odpadke iz gostinskih dejavnosti s prevoznih sredstev v mednarodnem prevozu;

[...]“

17 Člen 10 te uredbe, naslovljen „Snovi kategorije 3“, določa:

„Snovi kategorije 3 zajemajo naslednje živalske stranske proizvode:

[...]

(p) odpadke iz gostinskih dejavnosti, razen tistih iz člena 8(f).“

18 Člen 21 Uredbe št. 1069/2009, naslovljen „Zbiranje in označevanje glede kategorije in prevoza“, določa:

„1. Nosilci dejavnosti zbirajo, označijo in prevažajo živalske stranske proizvode brez nepotrebnih zamud pod pogoji, ki preprečujejo tveganja v zvezi z javnim zdravjem in zdravjem živali.

2. Nosilci dejavnosti zagotavljajo, da živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode med prevozom spremlja komercialni dokument ali zdravstveno spričevalo, kadar to zahteva ta uredba ali ukrep, sprejet v skladu z odstavkom 6.

[...]

3. Komercialni dokumenti in zdravstvena spričevala, ki med prevozom spremljajo živalske stranske proizvode ali pridobljene proizvode, vključujejo vsaj informacije o izvoru, namembnem kraju in količini takšnega proizvoda in opis živalskih stranskih proizvodov ali pridobljenih proizvodov ter njihovo oznako, kadar ta uredba takšno oznako zahteva.

[...]

4. Nosilci dejavnosti zbirajo, prevažajo in odstranjujejo odpadke iz gostinskih dejavnosti kategorije 3 v skladu z nacionalnimi ukrepi, predvidenimi v členu 13 Direktive [2008/98].

[...]“

19 Člen 22 te uredbe, naslovljen „Sledljivost“, določa:

„1. Nosilci dejavnosti, ki pošiljajo, prevažajo ali prejemaajo živalske stranske proizvode ali pridobljene proizvode, vodijo evidenco pošiljk in z njimi povezanih komercialnih dokumentov ali zdravstvenih spričeval.

[...]

2. Nosilci dejavnosti iz odstavka 1 uvedejo sisteme in postopke za identifikacijo:

- (a) drugih nosilcev dejavnosti, ki so jim bili njihovi živalski stranski proizvodi ali pridobljeni proizvodi dobavljeni, in
- (b) nosilcev dejavnosti, od katerih so bili dobavljeni.

[...]“

20 Člen 23 navedene uredbe, naslovljen „Registracija in odobritev“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Nosilci dejavnosti za namene registracije:

- (a) pred začetkom delovanja obvestijo pristojni organ o vseh obratih ali objektih pod njihovim nadzorom, ki so dejavni na kateri koli stopnji nastajanja, prevoza, ravnanja, predelave, skladiščenja, dajanja na trg, distribucije, uporabe ali odstranjevanja živalskih stranskih proizvodov in pridobljenih proizvodov;
- (b) pristojnemu organu zagotovijo informacije o:
 - (i) kategoriji živalskih stranskih proizvodov ali pridobljenih proizvodov pod njihovim nadzorom;
 - (ii) naravi izvajanih operacij, pri katerih se kot vhodne snovi uporabljajo živalski stranski proizvodi in pridobljeni proizvodi;

2. Nosilci dejavnosti pristojnemu organu posredujejo posodobljene informacije o vseh obratih ali objektih pod njihovim nadzorom iz točke (a) odstavka 1, vključno z vsemi pomembnimi spremembami v dejavnostih, kot je zaprtje obstoječega obrata ali objekta.“

21 Člen 24 iste uredbe z naslovom „Odobritev obratov in objektov“ v odstavku 1 določa:

„Nosilci dejavnosti zagotovijo, da obrate ali objekte pod njihovim nadzorom odobri pristojni organ, kadar takšni obrati in objekti izvajajo eno ali več naslednjih dejavnosti:

[...]“

22 Člen 41 Uredbe št. 1069/2009, naslovljen „Uvoz in tranzit“, v odstavku 2 določa:

„Z odstopanjem od odstavka 1 se uvoz in tranzit:

[...]

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

[...]“

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

„Z odstopanjem od odstavkov 3 in 4 se izvoz:

[...]

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

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

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

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

(a) da zavrne prejem pošiljke;

(b) da brezpogojno sprejme to pošiljko, ali

(c) da za sprejem pošiljke postavi pogoje:

(i) če pridobljeni proizvodi niso bili sterilizirani pod pritiskom, jih je treba tako obdelati, ali

(ii) živalski stranski proizvodi ali iz njih pridobljeni proizvodi morajo izpolnjevati vse pogoje za odpremljanje pošiljk, ki so upravičeni za zaščito javnega zdravja in zdravja živali, za zagotovitev, da se z živalskimi stranskimi proizvodi in pridobljenimi proizvodi ravna v skladu s to uredbo.

2. Obrazci za vloge nosilcev dejavnosti iz odstavka 1 se lahko sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom iz člena 52(3).

[...]

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

[...]“

25 Člen 54 Uredbe št. 1069/2009 določa:

„Uredba [...] št. 1774/2002 se razveljavi z učinkom od 4. marca 2011.

Sklicevanja na Uredbo [...] št. 1774/2002 se štejejo za sklicevanja na to uredbo [...].“

– *Uredba (EU) št. 142/2011*

26 V Uredbi Komisije (EU) št. 142/2011 z dne 25. februarja 2011 o izvajanju Uredbe št. 1069/2009 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) so določena podrobna pravila za, med drugim, uporabo in odstranjevanje živalskih stranskih proizvodov in pridobljenih proizvodov, zbiranje, prevoz, identifikacijo in sledljivost teh stranskih proizvodov in pridobljenih proizvodov, registracijo in odobritev obratov in objektov, dajanje na trg, uvoz, tranzit in izvoz navedenih stranskih proizvodov in proizvodov ter postopek uradnega nadzora.

Nemško 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 izvajanju Uredbe št. 1013/2006 in Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja) z dne 19. julija 2007 (BGBl. 2007 I, str. 1462) v členu 13 določa, da lahko pristojni organ, če je pošiljka nezakonita in če ni bila predložena prijava v skladu z Uredbo št. 1013/2006, sprejme potrebne odredbe za spoštovanje obveznosti, da se nazaj prevzamejo odpadki, iz člena 24(2), prvi pododstavek, točka (b), te uredbe za zagotovitev, da bo zadevne odpadke prevzela oseba, ki je bila dolžna vložiti to prijavo na podlagi člena 2, točka 15, navedene uredbe.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 28 Družba ReFood v Nemčiji opravlja dejavnost pošiljanja živalskih ostankov, vključno z živalskimi stranskimi proizvodi.
- 29 Nemška policija je 7. aprila 2014 opravila kontrolo tovornjaka, ki ga je vozil zaposleni družbe ReFood in na katerem so bili naloženi živalski stranski proizvodi kategorije 3 v smislu Uredbe št. 1069/2009, zbrani na Nizozemskem, ki so bili na poti v poslovno enoto družbe ReFood v Nemčiji, kjer naj bi bili obdelani, in ki naj bi bili nato, prav tako v Nemčiji, predelani v obratu za pridobivanje bioplinov.
- 30 Kmetijska zbornica Spodnje Saške je družbi ReFood odredila, naj zadevni tovor odpelje nazaj na Nizozemsko, ker ta družba ni ravnala v skladu s postopkom predhodne pisne prijave iz člena 3(1)(b) Uredbe št. 1013/2006.
- 31 Družba ReFood je 16. julija 2014 pri predložitvenem sodišču vložila tožbo, v kateri je izpodbijala zakonitost odredbe kmetijske zbornice Spodnje Saške. Po mnenju družbe ReFood namreč opravljena pošiljka živalskih stranskih proizvodov ne spada na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006, tako da se zanj ne uporablja obveznost predhodne pisne prijave, določena s to uredbo.
- 32 To sodišče se sprašuje, ali ta pošiljka spada na to področje uporabe ali pa je z njega izvzeta v skladu s členom 1(3)(d) navedene uredbe. Ne sodna praksa Sodišča ne pripravljajo gradivo k tej uredbi naj ne bi omogočala odgovora na to vprašanje. Tako naj bi bilo mogočih več razlag te določbe.
- 33 Prvič, člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 bi bilo mogoče – tako kot trdi družba ReFood in v nasprotju s tem, kar je mogoče razbrati iz besedila te določbe – razlagati tako, da so z njim s področja uporabe te uredbe brezpogojno izvzete vse pošiljke, za katere velja Uredba št. 1069/2009, s katero je bila razveljavljena in nadomeščena Uredba št. 1774/2002. Toda če bi sprejeli tako razlago, po mnenju predložitvenega sodišča znotraj Evropske unije ne bi bili zagotovljeni enotna obdelava in odstranjevanje živalskih stranskih proizvodov ter harmonizacija nadzora, saj bi bile države članice v skladu z Uredbo št. 1069/2009 dolžne zgolj izogibati se tveganjem za zdravje ljudi in živali ter zagotoviti učinkovit sistem za zbiranje in odstranjevanje živalskih stranskih proizvodov.
- 34 Drugič, člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 bi bilo mogoče razlagati tako, da bi bile na podlagi te določbe s področja uporabe te uredbe izvzete zgolj pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporabljajo enakovredne ali strožje procesne določbe od tistih, ki so določene z navedeno uredbo. Po mnenju predložitvenega sodišča bi se ob upoštevanju zahtev Uredbe št. 142/2011 to izvzetje tako lahko nanašalo na pošiljke odpadkov iz gostinskih dejavnosti kategorije 3.
- 35 Tretjič, člen 1(3)(d) Uredbe (ES) št. 1013/2006 bi bilo mogoče, kot trdi kmetijska zbornica Spodnje Saške, razlagati tako, da so na podlagi te določbe s področja uporabe te uredbe izvzete le pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere je potrebna odobritev v skladu s členom 48(1) Uredbe št. 1069/2009. Predložitveno sodišče poudarja, da pa bi lahko taka razlaga pripeljala do

nepremostljivega protislovja. Zahteve iz navedenega člena 48 naj bi se namreč v bistvu nanašale zgolj na snovi kategorij 1 in 2, tako da naj izvzetje s področja uporabe Uredbe št. 1013/2006, določeno v členu 1(3)(d) te uredbe, ne bi veljalo za živalske stranske proizvode kategorije 3. Iz tega naj bi izhajalo, da bi za čezmejno pošiljanje teh stranskih proizvodov, ki so najmanj nevarni, v splošnem še naprej veljale strožje zahteve iz Uredbe št. 1013/2006, medtem ko bi se za nevarnejše pošiljanje živalskih stranskih proizvodov kategorij 1 in 2, razen izjemoma, uporabljala zgolj Uredba št. 1069/2009.

36 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da je s členom 48(6) Uredbe št. 1069/2009 izrecno določeno, da je treba Uredbo št. 1013/2006 ali višje zahteve spoštovati le glede pošiljk živalskih stranskih proizvodov kategorij 1 in 2 ter nekaterih pridobljenih proizvodov, mešanih ali onesaženih z odpadki s seznama nevarnih odpadkov. Zato bi lahko bilo neupravičeno uporabljati ureditve iz te zadnje uredbe tudi za čezmejni promet živalskih stranskih proizvodov kategorije 3, ki niso bili onesaženi z nevarnimi odpadki.

37 Verwaltungsgericht Oldenburg (upravno sodišče v Oldenburgu, Nemčija) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba [člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006] razlagati tako, da so z njim izvzete vse pošiljke, ki v skladu s členom 2 Uredbe [št. 1069/2009] spadajo na področje uporabe te zadnje uredbe?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

Ali je treba to določbo razlagati tako, da so z njo izvzete pošiljke, za katere v skladu z Uredbo (ES) št. 1069/2009 – tudi v povezavi z Uredbo [št. 142/2011] – obstajajo pravila o zbiranju, prevozu, identifikaciji in sledljivosti?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen:

Ali je treba to določbo razlagati tako, da so z njo izvzete zgolj pošiljke, pri katerih gre za odpremljanje, za katero se na podlagi člena 48(1) Uredbe št. 1069/2009 zahteva odobritev?“

Vprašanja za predhodno odločanje

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

39 Najprej je treba poudariti, da so živalski stranski proizvodi iz postopka v glavni stvari odpadki iz gostinskih dejavnosti z Nizozemske, ki so bili namenjeni za obdelavo in nato predelavo v obratu za pridobivanje bioplinov v Nemčiji. V skladu s členom 2(2)(g)(iii) Uredbe št. 1069/2009 ti stranski proizvodi spadajo na področje uporabe te uredbe. V skladu s členom 10(p) navedene uredbe gre za snovi kategorije 3, pri čemer se, kot je razvidno iz uvodne izjave 29 in iz skupne razlage iste uredbe, stranski živalski proizvodi te kategorije štejejo za najmanj nevarne. Poleg tega je mogoče iz predložitvene odločbe sklepati, da so živalski stranski proizvodi iz postopka v glavni stvari tudi odpadki v smislu člena 2, točka 1, Uredbe št. 1013/2006 – ki napotuje na opredelitev iz člena 1(1)(a) Direktive 2006/12, ki je postal člen 3, točka 1, Direktive 2008/98 – ki bi, če bi spadali na področje uporabe navedene uredbe, spadali v kategorije odpadkov, za katere se uporablja postopek predhodne pisne prijave in soglasja iz člena 3, točka 1, navedene uredbe, in ne v tiste iz člena 3(2) iste uredbe, za katere se zahteva samo postopek posredovanja informacij. V zvezi s tem je treba spomniti tudi, da so, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 65 sklepnih predlogov, razen za kategorije odpadkov iz

te zadnje določbe, ki v obravnavani zadevi niso upoštevne, z Uredbo št. 1013/2006 za pošiljke odpadkov iz ene države članice v drugo na splošno vzpostavljene strožje zahteve kot z Uredbo št. 1069/2009.

- 40 Za ugotovitev, ali so pošiljke živalskih stranskih proizvodov iz postopka v glavni stvari z Nizozemske v Nemčijo izvzete s področja uporabe Uredbe št. 1013/2006 v skladu s členom 1(3)(d) te uredbe, je treba spomniti, da se izvzete iz te določbe uporablja za „pošiljke, ki so predmet odobritve iz Uredbe [...] 1774/2002“, pri čemer je treba to sklicevanje na Uredbo št. 1774/2002 v skladu s členom 54 Uredbe št. 1069/2009 razumeti kot sklicevanje na to zadnjo uredbo, s katero je bila razveljavljena Uredba št. 1774/2002.
- 41 V zvezi z razlago člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 je treba najprej poudariti, da kljub besedilu tega člena z nobeno določbo Uredbe št. 1774/2002 za prevoz ali pošiljanje živalskih stranskih proizvodov ni bila zahtevana „odobritev“. Tako naj bi bila na podlagi člena 8 Uredbe št. 1774/2002 za odpremljanje živalskih stranskih proizvodov kategorij 1 in 2, predelanih proizvodov, pridobljenih iz snovi kategorij 1 in 2, ter predelanih živalskih beljakovin iz ene države članice v drugo zahtevana „odobritev“ namembne države članice, medtem ko taka odobritev ni bila zahtevana za pošiljke živalskih stranskih proizvodov kategorije 3. Po drugi strani se je obveznost pridobitve „odobritve“ iz členov od 10 do 15, 17 in 18 Uredbe št. 1774/2002 nanašala na vmesne obrate, skladiščne obrate, sežigalnice in sosežigalnice, predelovalne obrate, oleokemijske obrate, obrate za pridobivanje bioplina in obrate za kompostiranje ter obrate za proizvodnjo hrane za hišne živali in tehnične obrate.
- 42 Prav tako, čeprav je s členi od 21 do 23 Uredbe št. 1069/2009 določenih več posebnih obveznosti za prevoznike živalskih stranskih proizvodov, vključno z obveznostjo registracije pri pristojnem organu, za dejavnost prevoza ne velja postopek odobritve. Tako se člen 24 te uredbe – ki od upravljavcev obratov ali objektov, ki opravljajo eno od dejavnosti iz tega člena, zahteva, da imajo odobritev – za dejavnost prevoza ne uporablja. Poleg tega, čeprav je v členu 48(1) navedene uredbe odpremljanje snovi kategorij 1 in 2 ter nekaterih proizvodov, pridobljenih iz teh snovi, iz ene države članice v drugo pogojeno s tem, da jih sprejme pristojni organ namembne države članice, s to določbo ni predpisan postopek „odobritve“.
- 43 V zvezi s tem zadnjim vidikom so v členu 48(2) iste uredbe v nemški jezikovni različici omenjene vloge za „odobritev“ iz odstavka 1 tega člena (*Anträge auf Zulassung*). Vendar so v drugih jezikovnih različicah navedenega člena 48(2), med drugim v grški, angleški, francoski, italijanski in nizozemski, omenjeni zgolj „obrazci za vloge“ iz odstavka 1 istega člena. V skladu z ustaljeno sodno prakso se v primeru razlik med jezikovnimi različicami določbe prava Unije formulacija, ki se uporablja v eni od teh različic, ne more uporabljati kot edina podlaga za razlago te določbe oziroma glede tega ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami (glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 2019, Balandin in drugi, C-477/17, EU:C:2019:60, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 44 Drugič, poudariti je treba, da je iz uvodne izjave 11 Uredbe št. 1013/2006 razvidno, da je namen izvzeta s področja uporabe te uredbe, določen v členu 1(3)(d) te uredbe, izogniti se podvajanju z Uredbo št. 1774/2002, ki že vsebuje določbe o celotnem tovoru, njegovem usmerjanju in transportu, vključno s tranzitom, živalskih stranskih proizvodov v Uniji, vanjo ali iz nje (glej v tem smislu sodbo z dne 1. marca 2007, KVZ retec, C-176/05, EU:C:2007:123, točka 47).
- 45 To uvodno izjavo je treba razlagati ob upoštevanju razvoja zakonodaje Unije s področij odpadkov in živalskih stranskih proizvodov od sprejetja Uredbe št. 1013/2006, ta razvoj pa prinaša večjo skladnost med različnimi področji zakonodaje.
- 46 V zvezi s tem je treba navesti, prvič, da je bila Direktiva 2006/12, ki je veljala na datum sprejetja Uredbe št. 1013/2006, razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2008/98. Vendar kot je v bistvu razvidno iz uvodnih izjav 12 in 13 te zadnje direktive, je zakonodajalec Unije menil, da Uredba št. 1774/2002 določa sorazmerna pravila med drugim za prevoz vseh živalskih stranskih proizvodov,

kar preprečuje, da bi ti odpadki pomenili nevarnost za zdravje ljudi in živali, in glede na izkušnje, pridobljene pri uporabi te uredbe, šteje, da je – kadar ti stranski proizvodi pomenijo morebitno nevarnost za zdravje – ustrezen pravni instrument za obravnavo te nevarnosti načeloma ista uredba, tako da se je treba izogniti podvajanju predpisov in nepotrebni prekrivanju z zakonodajo o odpadkih z izvzetjem živalskih stranskih proizvodov s področja uporabe Direktive 2008/98, kadar so ti stranski proizvodi namenjeni uporabi, ki se ne šteje za postopke ravnanja z odpadki.

- 47 S členom 2(2)(b) Direktive 2008/98 so s področja uporabe te direktive tako izvzeti živalski stranski proizvodi, vključno s predelanimi proizvodi, ki so zajeti z Uredbo št. 1774/2002, razen tistih, ki so namenjeni za sežig, odlaganje ali uporabo v obratu za pridobivanje bioplina ali obratu za kompostiranje, iz česar je razvidno, da je želel zakonodajalec Unije načeloma odstraniti živalske stranske proizvode s področja uporabe zakonodaje o odpadkih.
- 48 Drugič, Uredba št. 1774/2002 je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo št. 1069/2009, kot je bilo navedeno v točki 40 te sodbe.
- 49 Kakor je navedeno v uvodnih izjavah 5 in 6 te zadnje uredbe, je njen namen po eni strani vzpostaviti skladen in celovit okvir zdravstvenih pravil – med drugim za prevoz živalskih stranskih proizvodov – ki bi bila sorazmerna z zdravstvenimi tveganji, ki jih ti stranski proizvodi predstavljajo v različnih fazah, ko z njimi delajo nosilci dejavnosti, v celotni verigi, in sicer od zbiranja do njihove uporabe ali odstranjevanja, in ki bi upoštevala okoljska tveganja, povezana z različnimi dejavnostmi. Po drugi strani pa je, kot je razvidno iz uvodnih izjav 57 in 58 Uredbe št. 1069/2009, namen te uredbe zaradi doslednosti zakonodaje Unije prav tako pojasniti odnos med pravili iz te uredbe in zakonodajo Unije o odpadkih, zlasti Uredbo št. 1013/2006, glede izvoza, uvoza in prevoza živalskih stranskih proizvodov med dvema državama članicama.
- 50 Zaradi takega prizadevanja za sorazmernost in doslednost so bila z Uredbo (ES) št. 1069/2009 uvedena pravila, sorazmerna s tveganji, ki jih pomeni prevoz različnih kategorij živalskih stranskih proizvodov glede na njihovo nevarnost, tako da so bila za prevoz živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 glede na nižjo stopnjo nevarnosti določena manj stroga pravila, za pošiljke najnevarnejših odpadkov pa se uporabljajo strožja pravila iz Uredbe št. 1013/2006.
- 51 Tako je v Uredbi št. 1069/2009 v zvezi s prevozom živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 iz ene države članice v drugo poleg splošnih obveznosti glede sledljivosti živalskih stranskih proizvodov in registracije nosilcev dejavnosti, določenih v členih 22 in 23 te uredbe, v členu 21(2) v bistvu določeno le, da nosilci dejavnosti zagotovijo, da te stranske proizvode med prevozom spremlja komercialni dokument ali, v nekaterih primerih, zdravstveno spričevalo. V členu 21(4) je dodano, da nosilci dejavnosti prevažajo odpadke iz gostinskih dejavnosti kategorije 3 v skladu z nacionalnimi ukrepi iz člena 13 Direktive 2008/98, ki določa, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in okolja.
- 52 Po drugi strani člen 48(1) Uredbe št. 1069/2009 v zvezi s snovmi kategorije 1 ali 2 ter nekaterimi proizvodi, pridobljenimi iz teh snovi, določa, da se v primeru odpremljanja iz ene države članice v drugo državo članico zahteva, da jih sprejme pristojni organ namembne države članice.
- 53 V členu 48(6) navedene uredbe je dodano, da se z odstopanjem od odstavkov od 1 do 5 tega člena živalski stranski proizvodi ali pridobljeni proizvodi iz teh odstavkov, namreč predvsem snovi kategorij 1 in 2 ter nekateri proizvodi, pridobljeni iz teh snovi, ki so mešani ali onesnaženi s katerim koli odpadkom s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe 2000/532, pošljejo v druge države članice samo ob upoštevanju določb Uredbe št. 1013/2006.
- 54 Prav tako člen 41(2)(b) in člen 43(5)(b) Uredbe št. 1069/2009 določata, da se živalski stranski proizvodi ali pridobljeni proizvodi, mešani ali onesnaženi s takimi nevarnimi odpadki, razen izjem, po eni strani uvažajo in prevažajo ter po drugi strani izvažajo samo, če izpolnjujejo zahteve iz Uredbe št. 1013/2006.

- 55 Tako iz razlage *a contrario* člena 41(2)(b), člena 43(5)(b) in člena 48(6) Uredbe št. 1069/2009 izhaja, da razen primerov, izrecno navedenih v teh določbah, pošiljanje živalskih stranskih proizvodov ne spada na področje uporabe Uredbe št. 1013/2006. To velja zlasti za prevoz odpadkov iz gostinskih dejavnosti kategorije 3 iz ene države članice v drugo.
- 56 Iz premislekov iz točk od 49 do 55 te sodbe izhaja, da je zakonodajalec Unije z Uredbo št. 1069/2009, ki je bila sprejeta po Uredbi št. 1013/2006, želel uvesti celovit okvir pravil za prevoz živalskih stranskih proizvodov in iz uporabe Uredbe št. 1013/2006 izvzeti, razen če ni izrecno drugače določeno, pošiljanje živalskih stranskih proizvodov, ki jih ta zajema.
- 57 Člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 pa ni mogoče razlagati tako, da bi bile po eni strani pošiljke živalskih stranskih proizvodov s področja uporabe te uredbe izvzete le, če bi zanje veljale enakovredne ali strožje procesne določbe od tistih, ki so določene z navedeno uredbo.
- 58 Poleg tega, da bi taka razlaga – ker je težko zanesljivo določiti, ali za zadevne pošiljke živalskih stranskih proizvodov veljajo take določbe – lahko pomenila pravno negotovost za nosilce dejavnosti, bi namreč lahko tudi povzročila, da bi za prevoz vseh živalskih stranskih proizvodov veljala pravila, ki so vsaj tako stroga kot pravila iz Uredbe št. 1013/2006. Ta razlaga tako ne bi upoštevala logike, vzpostavljene z Uredbo št. 1069/2009, s katero so bila, kot je razvidno iz točk od 49 do 55 te sodbe, določena pravila, sorazmerna s tveganji, ki jih pomeni prevoz različnih živalskih stranskih proizvodov glede na njihovo nevarnost, ki razen za najnevarnejše odpadke ne ustrezajo pravilom iz Uredbe št. 1013/2006 in niso tako stroga kot tista iz te uredbe.
- 59 Dalje, čeprav ta razlaga ustreza izvirnemu besedilu člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006, kot je bilo oblikovano v predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pošiljkah odpadkov, ki ga je predložila Komisija (COM(2003) 379 final), v katerem je bilo določeno, da so pošiljke odpadkov, ki spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1774/2002, izvzete s področja uporabe tega predloga le, če zanje veljajo podobne ali strožje procesne določbe, je treba ugotoviti, da to besedilo ni bilo upoštevano v končnem besedilu te določbe.
- 60 Po drugi strani člena 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 prav tako ni mogoče razlagati tako, da so v skladu s to določbo s področja uporabe te uredbe izvzete zgolj pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja postopek iz člena 48(1) Uredbe št. 1069/2009, in sicer snovi kategorij 1 in 2 ter nekateri proizvodi, pridobljeni iz teh snovi, z izjemo živalskih stranskih proizvodov kategorije 3, za katere bi še naprej veljala Uredba št. 1013/2006.
- 61 Poleg premislekov iz točk 43, 53 in 55 te sodbe, ki se nanašajo na navedeni člen 48, je treba poudariti, da se s tako razlago tudi ne bi upoštevala sistematika Uredbe št. 1069/2009, s katero so določena pravila, sorazmerna z nevarnostjo, ki jo pomeni prevoz različnih kategorij živalskih stranskih proizvodov, in da bi taka razlaga pripeljala, kot sta navedla predložitveno sodišče in generalni pravobranilec v točkah 66 in 67 sklepnih predlogov, do paradoksalnega rezultata. Ta razlaga bi namreč pomenila, da bi se za prevoz – med dvema državama članicama – živalskih stranskih proizvodov kategorije 3, ki so najmanj nevarni, uporabljale zahteve iz Uredbe št. 1013/2006, ki so strožje od tistih, ki se v skladu s členom 48(1) Uredbe št. 1069/2009 uporabljajo za odpremljanje – iz ene države članice v drugo – živalskih stranskih proizvodov kategorij 1 in 2. Tako bi za pošiljanje živalskih stranskih proizvodov kategorije 3 med dvema državama članicama veljala tako stroga pravila, kot so tista, ki se v skladu s členom 48(6) te zadnje uredbe uporabljajo za pošiljke snovi kategorij 1 in 2, mešane ali onesnažene z odpadki s seznama nevarnih odpadkov iz Odločbe 2000/532.
- 62 Glede na zgornje preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 1(3)(d) Uredbe št. 1013/2006 razlagati tako, da so pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba št. 1069/2009, izvzete s področja uporabe Uredbe št. 1013/2006, razen v primerih, v katerih je z Uredbo št. 1069/2009 izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006.

Stroški

- ⁶³ Ker je ta postopek za stranki v postopku glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 1(3)(d) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov je treba razlagati tako, da so pošiljke živalskih stranskih proizvodov, za katere se uporablja Uredba (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1774/2002 (Uredba o živalskih stranskih proizvodih), izvzete s področja uporabe Uredbe št. 1013/2006, razen v primerih, v katerih je z Uredbo št. 1069/2009 izrecno določena uporaba Uredbe št. 1013/2006.

Podpisi