Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
EVGENI TANCHEV
της 11ης Φεβρουαρίου 2021 [1]

Υπόθεση C-579/19

R (κατόπιν αναιρέσεως της Association of Independent Meat Suppliers κ.λπ.)
κατά
Food Standards Agency

[αίτηση του Supreme Court of the United Kingdom
(Ανώτατου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Κανονισμός (ΕΚ) 854/2004 – Κανονισμός (ΕΚ) 882/2004 – Επίσημοι έλεγχοι στα τρόφιμα ζωικής προέλευσης – Δικαίωμα δικαστικού ελέγχου απόφασης επίσημου κτηνιάτρου – Αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας – Άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

I. Εισαγωγή

1. Η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, την οποία υπέβαλε το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου), αφορά κατ' ουσίαν την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 854/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον καθορισμό ειδικών διατάξεων για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα ζωικής προέλευσης που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο [2], καθώς και του άρθρου 54, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 882/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τη διενέργεια επισήμων ελέγχων της συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία περί ζωοτροφών και τροφίμων και προς τους κανόνες για την υγεία και την καλή διαβίωση των ζώων [3]. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 αφορά την επίθεση σημάτων καταλληλότητας από επίσημους κτηνιάτρους στις περιπτώσεις που οι τελευταίοι θεωρούν το κρέας κατάλληλο για κατανάλωση από άνθρωπο, ενώ το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 αφορά τις πληροφορίες σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων που λαμβάνουν οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατόπιν τέτοιου είδους επίσημων ελέγχων.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 ΕΕ 2004, L 139, σ. 206, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 226, σ. 83.

3 ΕΕ 2004, L 165, σ. 1, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 191, σ. 1.

2. Οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004 αποτελούν μέρος του νομικού πλαισίου που ρυθμίζει την ασφάλεια των τροφίμων στην Ευρωπαϊκή Ένωση [4]. Σε γενικές γραμμές, οι κανονισμοί αυτοί θεσπίζουν εναρμονισμένους κανόνες για τους επίσημους ελέγχους που διενεργούνται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι επιχειρήσεις τροφίμων εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, οι επίσημοι κτηνίατροι είναι ειδικά εξουσιοδοτημένα πρόσωπα τα οποία, με τη συνδρομή επίσημων βοηθών, εκτελούν καθήκοντα για λογαριασμό των αρχών αυτών στο πλαίσιο του συστήματος επίσημων ελέγχων για το κρέας.

3. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο καλείται να διευκρινίσει τι συνεπάγεται το «δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων που λαμβάνει η αρμόδια αρχή ως αποτέλεσμα των επίσημων ελέγχων», περί του οποίου κάνει λόγο η αιτιολογική σκέψη 43 του κανονισμού 882/2004 και το οποίο εξειδικεύεται στο άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού.

4. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν συνάδει με τους κανονισμούς 854/2004 και 882/2004 το νομικό καθεστώς που έχει τεθεί σε ισχύ στο Ηνωμένο Βασίλειο πριν από την έναρξη ισχύος των κανονισμών αυτών, και συγκεκριμένα το άρθρο 9 του Food Safety Act 1990 (νόμου περί ασφάλειας των τροφίμων του 1990, στο εξής: νόμος του 1990) [5]. Το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε το ερώτημα αυτό στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ των αναιρεσειουσών της κύριας δίκης, ήτοι της εταιρίας Cleveland Meat Company (στο εξής: CMC) και της Association of Independent Meat Suppliers, και της αναιρεσίβλητης της κύριας δίκης, ήτοι της Food Standards Agency (υπηρεσίας προδιαγραφών τροφίμων, στο εξής: FSA), στην οποία τέθηκε το ζήτημα ποια από τις οδούς που προβλέπει το εθνικό δίκαιο για τον δικαστικό έλεγχο απόφασης επίσημου κτηνιάτρου να μην επιθέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας χαρακτηρισμένο ως ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης. Αποτελεί το άρθρο 9 του νόμου του 1990, το οποίο καθιερώνει διαδικασία ενώπιον του Justice of the Peace (ειρηνοδίκη) συνεπαγόμενη την εξέταση της υπόθεσης επί της ουσίας, το μόνο μέσο που ανταποκρίνεται στο προαναφερθέν δικαίωμα προσφυγής κατά το δίκαιο της Ένωσης, όπως ισχυρίζονται οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης, ή συνιστά η προβλεπόμενη στο δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου προσφυγή με αίτημα τον έλεγχο της νομιμότητας (claim for judicial review) (στο εξής: προσφυγή ελέγχου νομιμότητας), η οποία συνεπάγεται διαδικασία ενώπιον δικαστηρίου που δεν περιλαμβάνει έλεγχο ουσίας της υπόθεσης, κατάλληλο και αποτελεσματικό μέσο για την επιβολή των απαιτήσεων ασφάλειας των τροφίμων που προβλέπονται με τους κανονισμούς 854/2004 και 882/2004, και ειδικότερα για τον έλεγχο της άρνησης του επίσημου κτηνιάτρου να επιθέσει σήμα καταλληλότητας, όπως ισχυρίζεται η FSA; Το ερώτημα αυτό συνεπάγεται κατ' ανάγκην την εξέταση της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με τη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών προς θέσπιση κανόνων που διέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα τα οποία αποσκοπούν στη διασφάλιση των απορρεόντων από το δίκαιο της Ένωσης δικαιωμάτων, λαμβανομένων υπόψη των αρχών της ισοδυναμίας και της

[4] Το νομικό πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει επίσης: τον κανονισμό (ΕΚ) 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2002, για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων και τον καθορισμό διαδικασιών σε θέματα ασφαλείας των τροφίμων (ΕΕ 2002, L 31, σ. 1)· τον κανονισμό (ΕΚ) 852/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την υγιεινή των τροφίμων (ΕΕ 2004, L 139, σ. 1, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 226, σ. 3)· τον κανονισμό (ΕΚ) 853/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον καθορισμό ειδικών κανόνων υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης (ΕΕ 2004, L 139, σ. 55, και διορθωτικό ΕΕ 2004, L 226, σ. 22) και τον κανονισμό (ΕΚ) 1069/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, περί υγειονομικών κανόνων για ζωικά υποπροϊόντα και παράγωγα προϊόντα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1774/2002 (κανονισμός για τα ζωικά υποπροϊόντα) (ΕΕ 2009, L 300, σ. 1). Βλ., επίσης, σημεία 39 έως 43 των παρουσών προτάσεων.

[5] UK Public General Acts 1990 c. 16.

αποτελεσματικότητας, καθώς και του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής, όπως αυτό κατοχυρώνεται με το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

5. Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν, για τη διασφάλιση της τήρησης των ανωτέρω κανονισμών και, εν γένει του δικαίου της Ένωσης, ο κανονισμός 882/2004 προβλέπει δυνατότητα προσφυγής κατά της απόφασης επίσημου κτηνιάτρου με την οποία αρνείται να επιθέσει σήμα καταλληλότητας, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, προσφυγής η οποία συνεπάγεται δικαστικό έλεγχο ουσίας. Το ερώτημα αυτό πρέπει επίσης να απαντηθεί υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου της σχετικής με το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, δεδομένου ότι αφορά την έκταση του δικαστικού ελέγχου.

6. Συνεπώς, η υπό κρίση υπόθεση εγείρει νέα ζητήματα που αφορούν την αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών στο πλαίσιο της νομοθεσίας της Ένωσης περί τροφίμων και τη σχέση μεταξύ των κανονισμών 854/2004 και 882/2004 στο πλαίσιο αυτό. Επίσης, η υπόθεση αυτή ενδέχεται να έχει ευρύτερες συνέπειες για την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο των διοικητικών αποφάσεων από τα εθνικά δικαστήρια βάσει του άρθρου 47 του Χάρτη.

II. Το νομικό πλαίσιο

7. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Η σήμανση καταλληλότητας των σφαγίων των κατοικίδιων οπληφόρων, των εκτρεφόμενων θηλαστικών θηραμάτων πλην των λαγόμορφων, και των μεγάλων αγρίων θηραμάτων, καθώς και των ημιμορίων σφαγίου, των τεταρτημορίων και των τεμαχίων που προέρχονται από τον τεμαχισμό ημιμορίων σφαγίου σε τρία τεμάχια χονδρικής πώλησης, πραγματοποιείται σε σφαγεία και σε εγκαταστάσεις χειρισμού θηραμάτων κατά τα οριζόμενα στο τμήμα I κεφάλαιο III του παραρτήματος I. Τα σήματα καταλληλότητας επιτίθενται από τον επίσημο κτηνίατρο ή υπό την ευθύνη του, όταν από επίσημους ελέγχους δεν προέκυψαν ελλείψεις οι οποίες καθιστούν το κρέας ακατάλληλο προς βρώση.»

8. Η αιτιολογική σκέψη 43 του κανονισμού 882/2004 έχει ως εξής:

«Οι υπεύθυνοι επιχειρήσεων θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων που λαμβάνει η αρμόδια αρχή ως αποτέλεσμα των επισήμων ελέγχων, και να είναι ενημερωμένοι για το δικαίωμα αυτό.»

9. Το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 ορίζει τα ακόλουθα:

«Η αρμόδια αρχή παρέχει στον ενδιαφερόμενο υπεύθυνο επιχείρησης, ή σε εκπρόσωπο:

α) γραπτή κοινοποίηση της απόφασής της για τα μέτρα που θα ληφθούν σύμφωνα με την παράγραφο 1, μαζί με το αιτιολογικό της απόφασης και

β) πληροφορίες σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων αυτών, καθώς και σχετικά με την εφαρμοστέα διαδικασία και τις προθεσμίες.»

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η κύρια δίκη και τα προδικαστικά ερωτήματα

10. Στις 11 Σεπτεμβρίου 2014 η CMC αγόρασε ζωντανό έναν ταύρο έναντι ποσού περίπου 1 400 λιρών στερλινών (GBP) (περίπου 1 700 ευρώ). Ο ταύρος κρίθηκε κατάλληλος για σφαγή από τον επίσημο κτηνίατρο που ήταν υπεύθυνος για το σφαγείο της CMC. Μετά τη σφαγή, το σφάγιο και τα εντόσθια υποβλήθηκαν σε επιθεώρηση από επίσημο βοηθό, τον meat hygiene inspector (δημόσιο υγειονομικό επιθεωρητή κρεάτων), ο οποίος διαπίστωσε τρία αποστήματα στα εντόσθια [6]. Αργότερα την ίδια ημέρα, ο επίσημος κτηνίατρος επιθεώρησε το σφάγιο και, μετά από συζήτηση με τον επιθεωρητή αυτόν, χαρακτήρισε το κρέας ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, καθόσον τα αποστήματα δημιουργούσαν την υποψία ότι ο ταύρος έπασχε από πυαιμία, μια μορφή δηλητηρίασης του αίματος [7]. Ως εκ τούτου, ο επίσημος κτηνίατρος δεν επέθεσε στο σφάγιο σήμα καταλληλότητας, το οποίο θα πιστοποιούσε ότι ήταν κατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Κατά συνέπεια, απαγορεύθηκε στην CMC να πωλήσει το σφάγιο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 19 της Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (κανονιστικής απόφασης του 2013 για την ασφάλεια και την υγιεινή των τροφίμων, με εφαρμογή στην Αγγλία) [8].

11. Η CMC ζήτησε την άποψη ενός τρίτου κτηνιάτρου, αμφισβητώντας τη γνώμη του επίσημου κτηνιάτρου. Ισχυρίστηκε ότι, σε περίπτωση διαφωνίας και άρνησής της να παραδώσει οικειοθελώς το σφάγιο, ο επίσημος κτηνίατρος όφειλε, βάσει του άρθρου 9 του νόμου του 1990, να κατάσχει το σφάγιο και να υποβάλει το ζήτημα στην κρίση του Justice of the Peace (ειρηνοδίκη), προκειμένου αυτός να εκτιμήσει αν το σφάγιο είναι κατάλληλο ή όχι. Η FSA, η οποία είναι η αρμόδια αρχή για τους σκοπούς της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί της ασφάλειας των τροφίμων και υπεύθυνη για τους επίσημους ελέγχους στα σφαγεία, έκρινε ότι δεν συνέτρεχε λόγος να κινήσει τέτοια διαδικασία και ότι, αφ' ης στιγμής ο επίσημος κτηνίατρος χαρακτήρισε το σφάγιο ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, το σφάγιο έπρεπε να απορριφθεί ως ζωικό υποπροϊόν.

12. Στις 23 Σεπτεμβρίου 2014 ο επίσημος κτηνίατρος, ενεργώντας για λογαριασμό της FSA, κοινοποίησε στην CMC ειδοποίηση με την οποία της ζητούσε να προβεί σε απόρριψη του σφαγίου ως ζωικού υποπροϊόντος κατ' εφαρμογήν του άρθρου 25, παράγραφος 2, στοιχείο a, της Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (εκτελεστικής κανονιστικής απόφασης του 2013 για τα ζωικά υποπροϊόντα, με εφαρμογή στην Αγγλία) [9] και του κανονισμού 1069/2009. Στην απόφαση αυτή επισημαίνονταν τα εξής: «Έχετε δικαίωμα να προσβάλετε την απόφασή μου με προσφυγή ελέγχου νομιμότητας. Η προσφυγή αυτή πρέπει να ασκείται ταχέως και, σε κάθε περίπτωση, εντός γενικής προθεσμίας τριών μηνών από την ημέρα κατά την οποία ανέκυψε ο λόγος άσκησης της προσφυγής αυτής».

13. Πράγματι, η CMC και η Association of Independent Meat Suppliers (από κοινού στο εξής: αναιρεσείουσες της κύριας δίκης) άσκησαν προσφυγή ελέγχου νομιμότητας ενώπιον του High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [Ανώτερου Δικαστηρίου (Αγγλία και Ουαλία), τμήμα αστικών, εμπορικών και διοικητικών διαφορών (Ηνωμένο Βασίλειο)],

[6] Όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, ο όρος «σφάγιο» χρησιμοποιείται υπό την έννοια που του δίδει το σημείο 1.9 του παρατήματος Ι του κανονισμού 853/2004 και αφορά «το σώμα ζώου μετά από σφαγή και καθαρισμό» ενώ τα «εντόσθια» ορίζονται στο σημείο 1.11 του παρατήματος αυτού ως «νωπό κρέας, πλην του κρέατος του σφαγίου, συμπεριλαμβανομένων των σπλάχνων και του αίματος».

[7] Η πυαιμία αποτελεί δηλητηρίαση του αίματος (σηψαιμία) η οποία προκαλείται από την είσοδο στην κυκλοφορία του αίματος βακτηρίων που δημιουργούν πύον και τα οποία ελευθερώνονται από ένα απόστημα.

[8] UK Statutory Instrument 2013/2996. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, οι εν λόγω κανονιστικές πράξεις καθορίζουν την εφαρμογή και την εκτέλεση των κανονισμών 178/2002, 852/2004, 853/2004 και 854/2004 στην Αγγλία.

[9] UK Statutory Instrument 2013/2952.

βάλλοντας κατά της διαπίστωσης της FSA ότι δεν ήταν αναγκαίο να κινηθεί η διαδικασία του άρθρου 9 του νόμου του 1990 και υποστηρίζοντας, επικουρικώς, ότι το Ηνωμένο Βασίλειο είχε καθήκον να προβλέψει ένδικο βοήθημα για την προσβολή αποφάσεων του επίσημου κτηνιάτρου σχετικών με την καταλληλότητα ή μη του κρέατος για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Η προσφυγή τους απορρίφθηκε από το εν λόγω δικαστήριο [10] και, εν συνεχεία, από το Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [εφετείο (Αγγλία και Ουαλία) (πολιτικό τμήμα), Ηνωμένο Βασίλειο] [11] με αποτέλεσμα οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης να ασκήσουν αναίρεση ενώπιον του Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου).

14. Το αιτούν δικαστήριο ανέφερε, μεταξύ άλλων, ότι η διαδικασία του άρθρου 9 του νόμου του 1990 δεν έχει προβλεφθεί υπό τη μορφή ενδίκου βοηθήματος κατά απόφασης επίσημου κτηνιάτρου σχετικής με το αν το κρέας είναι κατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, εάν εξουσιοδοτημένος υπάλληλος αρχής τροφίμων ή εκτελεστικής αρχής, όπως είναι η FSA, έχει την άποψη ότι τρόφιμο προοριζόμενο για κατανάλωση από τον άνθρωπο δεν πληροί τις απαιτήσεις της ασφάλειας τροφίμων, δύναται να προβεί σε κατάσχεση του τροφίμου, προκειμένου να επιληφθεί σχετικώς ο κατά τόπον αρμόδιος Justice of the Peace (ειρηνοδίκης), ο οποίος μπορεί να είναι ορκωτός δικαστής ή δικαστικός λειτουργός υπηρετών ως περιφερειακός δικαστής και ο οποίος είναι διαθέσιμος ανά πάσα στιγμή. Σε περίπτωση κατά την οποία ο Justice of the Peace (ειρηνοδίκης), στηριζόμενος σε αποδείξεις τις οποίες θεωρεί προσήκουσες, εκτιμήσει ότι το τρόφιμο δεν πληροί τις απαιτήσεις της ασφάλειας τροφίμων, πρέπει να το χαρακτηρίσει ως ακατάλληλο και να διατάξει την καταστροφή του με έξοδα του ιδιοκτήτη του, ενώ σε περίπτωση που αποφασίσει διαφορετικά, η αρμόδια αρχή οφείλει να αποζημιώσει τον ιδιοκτήτη για κάθε τυχόν απομείωση της αξίας του σφαγίου, η οποία οφείλεται στις ενέργειες του υπαλλήλου της.

15. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι, κατά τις αναιρεσείουσες της κύριας δίκης, η διαδικασία του άρθρου 9 του νόμου του 1990, η οποία προβλέπεται στη νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου από τον 19ο αιώνα και εξακολουθεί να εφαρμόζεται υπό το ισχύον ενωσιακό καθεστώς ασφάλειας των τροφίμων, προβλέπει τόσο τα μέσα προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση απόφασης επίσημου κτηνιάτρου σχετικής με την καταλληλότητα ή μη του κρέατος για κατανάλωση από τον άνθρωπο, όσο και τα μέσα με τα οποία ο υπεύθυνος επιχείρησης μπορεί να υποβάλει την απόφαση αυτή σε δικαστικό έλεγχο και να ζητήσει από τον Justice of the Peace (ειρηνοδίκη) να κρίνει αν το σφάγιο όντως πληροί ή όχι τις απαιτήσεις ασφάλειας των τροφίμων. Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης παραδέχονται μεν ότι ο Justice of the Peace (ειρηνοδίκης) δεν μπορεί να διατάξει τον επίσημο κτηνίατρο να επιθέσει σήμα καταλληλότητας, πλην όμως υποστηρίζουν ότι ο επίσημος κτηνίατρος ευλόγως αναμένεται ότι θα συμμορφωθεί προς τη σχετική απόφαση και, ως εκ τούτου, θα επιθέσει σήμα καταλληλότητας, καθώς και ότι υφίσταται δυνατότητα καταβολής αποζημίωσης. Αντιθέτως, η FSA δεν δέχεται ότι η διαδικασία αυτή είναι κατάλληλη, πόσω μάλλον υποχρεωτική, για την επίλυση διαφοράς σχετικής με το αν το σφάγιο είναι κατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, δεδομένου ότι ο Justice of the Peace δεν έχει εξουσία να διατάξει τον επίσημο κτηνίατρο να επιθέσει σήμα καταλληλότητας ή να προβεί σε οποιαδήποτε άλλη ενέργεια πέραν του να επιβάλει την καταστροφή σφαγίου το οποίο δεν φέρει τέτοιο σήμα. Το αιτούν δικαστήριο ζήτησε από το Δικαστήριο να εκλάβει ως δεδομένο ότι η ερμηνεία που υποστηρίζουν οι

[10] R (on the application of Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) v Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

[11] R (on the application of Association of Independent Meat Suppliers & Anor) v Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

αναιρεσείουσες της κύριας δίκης είναι ορθή και ότι ο Justice of the Peace (ειρηνοδίκης) έχει την εξουσία να εκδώσει απόφαση η οποία ενδέχεται να καταλήξει στην επιδίκαση αποζημίωσης, στην περίπτωση που κρίνει ότι έπρεπε να τεθεί σήμα καταλληλότητας στο σφάγιο.

16. Το αιτούν δικαστήριο παρατήρησε επίσης ότι ο υπεύθυνος σφαγείου, όπως είναι η CMS, δύναται να ασκήσει προσφυγή ελέγχου νομιμότητας προκειμένου να προσβάλει την απόφαση επίσημου κτηνιάτρου, με την οποία αυτός διαπιστώνει ότι το κρέας είναι ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο και, επ' αυτής της βάσεως, αρνείται να επιθέσει σήμα καταλληλότητας, ή προκειμένου να ζητήσει την ακύρωση της ειδοποίησης απόρριψης του κρέατος, όπως αυτή που κοινοποιήθηκε στην CMC στις 23 Σεπτεμβρίου 2014 και περί της οποίας έγινε λόγος στο σημείο 12 των παρουσών προτάσεων. Στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας ελέγχου νομιμότητας, το δικαστήριο δύναται να ακυρώσει την απόφαση αυτή για οποιονδήποτε λόγο την καθιστά παράνομη, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων στις οποίες ο επίσημος κτηνίατρος έχει ενεργήσει κατά κατάχρηση εξουσίας, δεν έχει προβεί στην ορθή νομική υπαγωγή ή έχει εκδώσει απόφαση στερούμενη εύλογου χαρακτήρα ή μη στηριζόμενη σε επαρκή αποδεικτικά στοιχεία. Επιπλέον, το δικαστήριο ορισμένες φορές προβαίνει σε προφορική εξέταση μαρτύρων και επιβάλλει, με τις αποφάσεις του, υποχρέωση προς ορισμένη ενέργεια, έχει δε την εξουσία να επιδικάζει αποζημίωση για προσβολή των δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ). Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι αντικείμενο της προσφυγής ελέγχου νομιμότητας δεν μπορεί να είναι η ουσιαστική ορθότητα της προσβαλλόμενης απόφασης.

17. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιτίθενται ο κανονισμός [854/2004] και ο κανονισμός [882/2004] σε διαδικασία κατά την οποία, δυνάμει του άρθρου 9 του νόμου του 1990 για την ασφάλεια των τροφίμων, ο ειρηνοδίκης αποφαίνεται επί της ουσίας και βάσει των τεχνικών εκθέσεων των πραγματογνωμόνων που έχει ορίσει κάθε διάδικος αν το σφάγιο πληροί ή όχι τις απαιτήσεις ασφάλειας των τροφίμων;

2) Απαιτεί ο κανονισμός [882/2004] την καθιέρωση δικαιώματος προσφυγής κατά απόφασης επίσημου κτηνιάτρου ληφθείσας βάσει του άρθρου 5, σημείο 2, του κανονισμού [854/2004], με την οποία το κρέας σφαγίου χαρακτηρίζεται ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, και, επί καταφατικής απαντήσεως, τι ισχύει όσον αφορά τον έλεγχο της ουσίας της απόφασης του επίσημου κτηνιάτρου στο πλαίσιο ασκήσεως προσφυγής σε μια τέτοια περίπτωση;»

IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

18. Γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου κατέθεσαν οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι μετέχοντες αυτοί απάντησαν επίσης στις γραπτές ερωτήσεις που τους έθεσε το Δικαστήριο.

19. Ενόσω η υπόθεση αυτή εκκρεμούσε ενώπιον του Δικαστηρίου, το Ηνωμένο Βασίλειο αποχώρησε από την Ευρωπαϊκή Ένωση στις 31 Ιανουαρίου 2020. Σύμφωνα με το άρθρο 86, παράγραφος 2, της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης

Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας[12], το Δικαστήριο εξακολουθεί να έχει δικαιοδοσία να εκδίδει προδικαστικές αποφάσεις κατόπιν αιτήσεων που υποβάλλονται από δικαστήρια του Ηνωμένου Βασιλείου πριν από την εκπνοή της μεταβατικής περιόδου, η οποία, όπως ορίζεται στο άρθρο 126 της συμφωνίας αυτής, λήγει κατ' αρχήν στις 31 Δεκεμβρίου 2020. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 89, παράγραφος 1, της συμφωνίας αυτής, η απόφαση του Δικαστηρίου είτε εκδοθεί πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου είτε σε μελλοντική ημερομηνία, θα έχει στο σύνολό της δεσμευτική ισχύ στο Ηνωμένο Βασίλειο.

20. Συνεπώς, δεδομένου ότι η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στις 31 Ιουλίου 2019, το Δικαστήριο εξακολουθεί να έχει δικαιοδοσία για την έκδοση απόφασης επί της αίτησης αυτής και το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) δεσμεύεται από την απόφαση που θα εκδώσει το Δικαστήριο στην παρούσα διαδικασία.

V. Σύνοψη των παρατηρήσεων των μετεχόντων στη διαδικασία

21. Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης φρονούν ότι στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση, καθόσον μια διαδικασία όπως αυτή του άρθρου 9 του νόμου του 1990 δεν αντίκειται στους κανονισμούς 854/2004 και 882/2004. Υποστηρίζουν ότι το γεγονός ότι, δυνάμει του άρθρου 5 του κανονισμού 854/2004 σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι του κανονισμού αυτού, ο επίσημος κτηνίατρος λαμβάνει αποφάσεις για την επίθεση σημάτων καταλληλότητας στο κρέας στηριζόμενος στην κατάρτισή του και στα επαγγελματικά προσόντα του, δεν αποκλείει τον αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο της ουσίας των αποφάσεων αυτών. Πράγματι, η νομοθεσία αυτή δεν προβλέπει πουθενά ότι αποκλείεται το δικαίωμα προσβολής των αποφάσεων αυτών στο πλαίσιο εθνικών διαδικασιών.

22. Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο κανονισμός 882/2004 παρέχει δικαίωμα προσφυγής κατά απόφασης του επίσημου κτηνιάτρου ληφθείσας βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 και χαρακτηρίζουσας το σφάγιο ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, και ότι, κατά την κατ' ουσίαν εξέταση της απόφασης, πρέπει να διενεργηθεί πλήρης έλεγχος όλων των κρίσιμων πραγματικών και νομικών ζητημάτων που συνδέονται με την απόφαση αυτή από δικαστήριο το οποίο διαθέτει εξουσία προς τούτο και το οποίο, αποφαινόμενο επί της ουσίας της υπόθεσης και βάσει των αποδεικτικών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένων των εκθέσεων των πραγματογνωμόνων που έχει ορίσει κάθε διάδικος, θα κρίνει αν το σφάγιο πληροί τις απαιτήσεις ασφάλειας των τροφίμων. Κατά την άποψή τους, η εφαρμογή του κανονισμού 854/2004 γίνεται εντός του πλαισίου που καθορίζει ο κανονισμός 882/2004 και το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 43 του κανονισμού αυτού, καθιερώνει γενικό δικαίωμα προσφυγής αναφορικά με την απόφαση αυτή. Δεν δέχονται ότι το άρθρο 54 του κανονισμού 882/2004 εφαρμόζεται μόνο σε σχέση με τα καθήκοντα του επίσημου κτηνίατρου κατά το άρθρο 4 του κανονισμού 854/2004, αλλά όχι κατά το άρθρο 5 του κανονισμού αυτού, ιδίως καθόσον τούτο δεν συνάδει με τον ορισμό της έννοιας «μη συμμόρφωση» κατά το άρθρο 2 του κανονισμού 882/2004 ούτε με τα διορθωτικά μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 54, παράγραφος 2, του κανονισμού 882/2004.

[12] ΕΕ 2020, L 29, σ. 7. Σύμφωνα με το άρθρο 86, παράγραφος 3, της συμφωνίας αυτής, οι αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων θεωρούνται ότι υποβλήθηκαν κατά τον χρόνο κατά τον οποίο η αίτηση με την οποία κινείται η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου. Στην υπό κρίση υπόθεση, η αίτηση πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 31 Ιουλίου 2019.

23. Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης φρονούν ότι η προσφυγή ελέγχου νομιμότητας δεν συνεπάγεται τέτοιον έλεγχο ουσίας και επικαλούνται το άρθρο 47 του Χάρτη και τη συναφή νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής[13]. Κατά την άποψή τους, το δικαίωμα του υπευθύνου σφαγείου να βάλει κατά της ουσίας της απόφασης που έχει λάβει ο επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 προβλέπεται στο άρθρο 17 σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη. Ισχυρίζονται ότι η καταστροφή του σφαγίου ως ζωικού υποπροϊόντος αποτελεί αδικαιολόγητη επέμβαση στο δικαίωμα ιδιοκτησίας του υπεύθυνου επιχείρησης, όπως κατοχυρώνεται με το άρθρο 17 του Χάρτη, το οποίο, υπό το πρίσμα της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ) επί του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ[14], επιβάλλει διαδικαστικές υποχρεώσεις στα κράτη μέλη προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο υπεύθυνος επιχείρησης θα μπορεί να προσβάλει αποτελεσματικά το οικείο μέτρο. Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης υπογραμμίζουν ότι, δεδομένου ότι αντικείμενο της ένδικης διαφοράς είναι η καταλληλότητα ή μη του κρέατος για κατανάλωση από τον άνθρωπο, η σχετική διαδικασία πρέπει να είναι σύντομη και προσιτή, όπως είναι η διαδικασία του άρθρου 9 του νόμου του 1990, και ότι η προσφυγή ελέγχου νομιμότητας είναι απαγορευτικά δαπανηρή. Προσθέτουν ότι η δυνατότητα επίλυσης διά της διοικητικής οδού, περί της οποίας κάνει λόγο το Ηνωμένο Βασίλειο στις παρατηρήσεις του, στερείται λυσιτέλειας, καθόσον προβλέφθηκε αφότου ανέκυψε η διαφορά της κύριας δίκης και, εν πάση περιπτώσει, δεν διασφαλίζει αποτελεσματική έννομη προστασία, ιδίως διότι μια τέτοια λύση δεν έχει νομικώς δεσμευτική ισχύ και δεν περιλαμβάνει κατ' αντιμωλίαν διαδικασία.

24. Το Ηνωμένο Βασίλειο φρονεί ότι στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση, διότι, κατά την άποψή του, ο κανονισμός 854/2004 αποκλείει διαδικασία, όπως είναι αυτή του άρθρου 9 του νόμου του 1990, για την επί της ουσίας προσβολή απόφασης που έχει λάβει ο επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, το καθεστώς που καθιερώνεται με το άρθρο 5 του κανονισμού 854/2004 –το οποίο, σε αντίθεση προς το άρθρο 4 του κανονισμού αυτού, δεν αφορά τη διόρθωση περιπτώσεων μη συμμόρφωσης– σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι του κανονισμού αυτού, αναθέτει τη λήψη απόφασης σχετικά με την καταλληλότητα του κρέατος για κατανάλωση από τον άνθρωπο στον επίσημο κτηνίατρο, βάσει της επαγγελματικής του πείρας και της εμπεριστατωμένης κρίσης του, και απαιτεί η απόφαση αυτή να είναι τελική. Η εφαρμογή του άρθρου 9 του νόμου του 1990 αντιτίθεται στον ως άνω κανονισμό, καθόσον η επίμαχη απόφαση δεν θα ήταν τελική και η εξουσία λήψης αποφάσεως που έχει παρασχεθεί στον επίσημο κτηνίατρο θα μεταβιβαζόταν στον Justice of the Peace (ειρηνοδίκη), ο οποίος δεν διαθέτει ειδικά προσόντα και θα επαφιόταν στην κρίση των πραγματογνωμόνων. Το Ηνωμένο Βασίλειο ισχυρίζεται ότι ο κανονισμός 882/2004 δεν μπορεί να καθιερώνει διαδικασία άσκησης προσφυγής ασυμβίβαστη με τον κανονισμό 854/2004, καθόσον ο τελευταίος αυτός κανονισμός αποτελεί lex specialis από τον οποίο δεν μπορεί να παρεκκλίνει ο κανονισμός 882/2004.

25. Το Ηνωμένο Βασίλειο φρονεί ότι στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση, καθόσον ο κανονισμός 882/2004 δεν παρέχει δικαίωμα προσφυγής κατά απόφασης που έχει λάβει ο επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, και ότι οποιαδήποτε ερμηνεία κατά την οποία η άσκηση προσφυγής καθιστά δυνατό τον επί της ουσίας έλεγχο της απόφασης αυτής δεν συνάδει με τον κανονισμό 854/2004. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, αφενός, το άρθρο 54 του κανονισμού 882/2004 δεν

[13] Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης επικαλούνται, μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 6ης Νοεμβρίου 2012, Otis κ.λπ. (C-199/11, EU:C:2012:684), και της 16ης Μαΐου 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης επικαλούνται τις αποφάσεις της 1ης Απριλίου 2010, Denisova και Moiseyeva κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), και της 28ης Ιουνίου 2018, G.I.E.M. κ.λπ. κατά Ιταλίας (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

εφαρμόζεται επί απόφασης επίσημου κτηνιάτρου σχετικής με την επίθεση σήματος καταλληλότητας, καθόσον δεν προβλέπει μέτρα επιβολής κατά υπευθύνων επιχείρησης για τους οποίους έχει διαπιστωθεί μη συμμόρφωση με τη νομοθεσία περί τροφίμων, και, αφετέρου, το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού απαιτεί απλώς να παρέχονται στον ενδιαφερόμενο υπεύθυνο επιχείρησης πληροφορίες σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι η προσφυγή ελέγχου νομιμότητας αποτελεί, για τον υπεύθυνο σφαγείου, κατάλληλο μέσο έννομης προστασίας, το οποίο είναι συμβατό με τον κανονισμό 854/2004 και με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εξηγεί ότι η άσκηση προσφυγής αυτού του είδους παρέχει σε ορισμένα εθνικά δικαστήρια την εξουσία να κρίνουν παράνομη οποιαδήποτε απόφαση ενός δημόσιου οργανισμού, να την ακυρώσουν και να αποφασίσουν ποια μέτρα πρέπει να ληφθούν στη θέση της, ενώ στην περίπτωση που ο επίσημος κτηνίατρος έχει διαπράξει νομικό σφάλμα, έχει εκδώσει απόφαση στερούμενη εύλογου χαρακτήρα ή δεν έχει συνεκτιμήσει ουσιώδη αποδεικτικά στοιχεία, το δικαστήριο μπορεί να ακυρώσει την απόφαση και να διατάξει την εκ νέου έκδοσή της.

26. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι ερμηνεία των κανονισμών 854/2004 και 882/2004 υπό την έννοια ότι δεν χωρεί προσφυγή ουσίας κατά απόφασης επίσημου κτηνιάτρου να μην επιθέσει σήμα καταλληλότητας είναι συμβατή με το δικαίωμα ιδιοκτησίας του υπευθύνου σφαγείου, όπως αυτό κατοχυρώνεται με το άρθρο 17 του Χάρτη και με την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ. Κατά την άποψή του, κάθε τέτοια επέμβαση στο εν λόγω δικαίωμα είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας και δικαιολογείται από το δημόσιο συμφέρον προστασίας της δημόσιας υγείας, ενώ, υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΕΔΔΑ επί του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ [15], δεν καθιστά αναγκαία την πρόβλεψη δικαιώματος προσφυγής το οποίο να βαίνει πέραν του πλαισίου της προσφυγής ελέγχου νομιμότητας.

27. Το Ηνωμένο Βασίλειο προσθέτει ότι, από τον Ιανουάριο του 2018, η FSA έχει προβλέψει δυνατότητα επίλυσης διά της διοικητικής οδού [16] σύμφωνα με την οποία ο υπεύθυνος επιχείρησης, στις περιπτώσεις στις οποίες διαφωνεί με την αρχική κρίση του επίσημου κτηνιάτρου ότι το κρέας είναι ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, μπορεί να ζητήσει την άποψη ενός άλλου αρμόδιου κτηνιάτρου και ο επίσημος κτηνίατρος μπορεί επίσης να ζητήσει την άποψη αρχαιότερων συναδέλφων. Στη συνέχεια, ο επίσημος κτηνίατρος μπορεί να συνεκτιμήσει τις απόψεις αυτές πριν λάβει απόφαση σχετικά με τη σήμανση καταλληλότητας. Κατά την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου, ο μηχανισμός αυτός ενισχύει την προσφυγή ελέγχου νομιμότητας, καθόσον παρέχει στον υπεύθυνο επιχείρησης τη δυνατότητα να απαιτήσει από τον επίσημο κτηνίατρο να συνεκτιμήσει τυχόν αντιρρήσεις διατυπωθείσες σε σχέση με την αρχική του απόφαση, δημιουργώντας κατά τον τρόπο αυτόν πιθανούς επιπλέον λόγους για την άσκηση προσφυγής ελέγχου νομιμότητας κατά ενδεχόμενης απόφασης περί μη επίθεσης σήματος καταλληλότητας.

28. Η Επιτροπή, εξετάζοντας τα ερωτήματα κατά την αντίστροφη σειρά, φρονεί ότι στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 και υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν ότι η απόφαση επίσημου κτηνιάτρου να μην επιθέσει σήμα καταλληλότητας

[15] Το Ηνωμένο Βασίλειο επικαλείται, μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1986, AGOSI κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), και της 4ης Μαρτίου 2014, Microintelect OOD κατά Βουλγαρίας (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

[16] FSA, «Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection - Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection», έγγραφο το οποίο διατίθεται στην ιστοσελίδα της, https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

υπόκειται σε διαδικασία προσφυγής, οι δικονομικοί κανόνες και η έκταση του αντικειμένου της οποίας καθορίζονται από την έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους συμφώνως προς τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Υποστηρίζει ότι, ελλείψει ειδικών διατάξεων στον κανονισμό 854/2004, εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις του κανονισμού 882/2004 και ότι η απόφαση που λαμβάνει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, καθόσον η απόφαση αυτή αφορά περίπτωση μη συμμόρφωσης και ο επίσημος κτηνίατρος ενεργεί για λογαριασμό της αρμόδιας αρχής. Κατά την άποψή της, το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 43 του κανονισμού αυτού, επιβάλλει στα κράτη μέλη να προβλέπουν δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης αυτής.

29. Η Επιτροπή φρονεί ότι, στην υπό κρίση περίπτωση, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να προβλέπουν διαδικασία προσφυγής που συνεπάγεται πλήρη έλεγχο ουσίας, λαμβανομένων υπόψη του γράμματος του άρθρου 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 και του σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας, τον οποίο επιδιώκουν οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004. Κατά την άποψή της, θα πρέπει οπωσδήποτε να λαμβάνεται υπόψη ο ρόλος του επίσημου κτηνίατρου στη διασφάλιση του εν λόγω σκοπού κατά την άσκηση των προβλεπόμενων με τον κανονισμό 854/2004 καθηκόντων του, τα οποία συνεπάγονται ιδιαιτέρως εξειδικευμένες πραγματικές κρίσεις όσον αφορά τις επιθεωρήσεις και τη σήμανση καταλληλότητας.

30. Η Επιτροπή φρονεί ότι στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004 δεν αντιτίθενται σε διαδικασία, όπως αυτή του άρθρου 9 του νόμου του 1990, η οποία καταλήγει στην έκδοση απόφασης επί της ουσίας ως προς το αν το σφάγιο πληροί τις απαιτήσεις της ασφάλειας των τροφίμων. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, που είναι το μόνο αρμόδιο για την ερμηνεία του εθνικού δικαίου, να καθορίσει αν και σε ποιον βαθμό η διαδικασία αυτή πληροί τις απαιτήσεις που μνημονεύονται στην προτεινόμενη απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα και, ιδίως, αν συνάδει με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

VI. Ανάλυση

31. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατά βάση, από το Δικαστήριο διευκρινίσεις ως προς το αν οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004 αντιτίθενται σε εθνική διαδικασία, όπως η διαδικασία του άρθρου 9 του νόμου του 1990, για την προσβολή της απόφασης επίσημου κτηνιάτρου με την οποία αρνείται να επιθέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας που έχει θεωρήσει ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Το ερώτημα αυτό συνδέεται με τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών να καθορίζουν τα δικαιοδοτικά όργανα που είναι αρμόδια να επιλαμβάνονται ένδικων βοηθημάτων και μέσων στηριζόμενων στο δίκαιο της Ένωσης, λαμβανομένων υπόψη των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Το εν λόγω ερώτημα αφορά επίσης το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη, το οποίο αποτελεί ένα από τα στοιχεία του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη.

32. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατά βάση, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν δικαίωμα σε άσκηση προσφυγής ουσίας κατά της απόφασης επίσημου κτηνιάτρου με την οποία αρνείται να επιθέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας που έχει θεωρηθεί ακατάλληλο

για κατανάλωση από τον άνθρωπο ή αν η πιο περιορισμένη έκταση ελέγχου την οποία συνεπάγεται η προσβολή της απόφασης αυτής με προσφυγή ελέγχου νομιμότητας αρκεί για την τήρηση των ως άνω κανονισμών. Το ερώτημα αυτό αφορά την έκταση του δικαστικού ελέγχου που απαιτεί το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη και συνδέεται επίσης με το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Ομοίως, πρέπει να ληφθεί υπόψη η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου αναφορικά με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

33. Επισημαίνω ότι τα ζητήματα που εγείρονται στην υπό κρίση υπόθεση δεν έχουν εξετασθεί μέχρι σήμερα από το Δικαστήριο. Για να δοθεί απάντηση στα εν λόγω ερωτήματα είναι αναγκαίο να γίνουν καταρχάς ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις για τη σχέση μεταξύ του άρθρου 47 του Χάρτη και της υπόθεσης της κύριας δίκης, λαμβανομένων υπόψη του ενωσιακού συστήματος ασφάλειας των τροφίμων και του ρόλου του επίσημου κτηνίατρου στο πλαίσιο αυτό (τμήμα Α). Για λόγους λογικής αλληλουχίας και νομικής συνοχής, θα εξετάσω, περαιτέρω, με αντίστροφη σειρά, το δεύτερο (τμήμα Β) και το πρώτο (τμήμα Γ) προδικαστικό ερώτημα, καθόσον η ερμηνεία, στο πλαίσιο του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, του νομικού πλαισίου που καθιερώνουν οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004 είναι κρίσιμη για την απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα.

34. Βάσει της ανάλυσης αυτής, έχω καταλήξει στο συμπέρασμα, όσον αφορά το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, ότι, με την επιφύλαξη εξακρίβωσης από το αιτούν δικαστήριο, οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004, ερμηνευόμενοι σε συνδυασμό με την αρχή της αποτελεσματικότητας και με το άρθρο 47 του Χάρτη, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική διαδικασία, όπως αυτή του άρθρου 9 του νόμου του 1990. Όσον αφορά το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν δικαίωμα προσφυγής κατά απόφασης που έχει λάβει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, και ότι οι διατάξεις αυτές, ερμηνευόμενες υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη, έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε διαδικασία του εθνικού δικαίου, όπως η διαδικασία της προσφυγής ελέγχου νομιμότητας, στο πλαίσιο της οποίας το εθνικό δικαιοδοτικό όργανο που διενεργεί τον δικαστικό έλεγχο της απόφασης αυτής δεν επιτρέπεται να προβεί σε έλεγχο της ουσίας της.

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

1. Το άρθρο 47 του Χάρτη και η υπόθεση της κύριας δίκης

35. Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά ένωση στηριζόμενη στην αρχή του κράτους δικαίου, στο πλαίσιο της οποίας οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα να προσβάλλουν ενώπιον της δικαιοσύνης τη νομιμότητα οποιασδήποτε απόφασης ή οποιουδήποτε άλλου εθνικού μέτρου που αφορά την έναντί τους εφαρμογή πράξης της Ένωσης[17]. Δυνάμει της διαλαμβανόμενης στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ αρχής της ειλικρινούς συνεργασίας, εναπόκειται στα δικαστήρια των κρατών μελών να διασφαλίζουν τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης, το δε άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι ικανά να διασφαλίσουν την αποτελεσματική έννομη προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης. Η υποχρέωση αυτή που επιβάλλεται στα κράτη μέλη αντιστοιχεί στο κατοχυρωμένο με το άρθρο 47 του Χάρτη δικαίωμα πραγματικής

[17] Βλ. απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 31).

προσφυγής, το οποίο επιβεβαιώνει την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας [18]. Κατά το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο άρθρο αυτό [19].

36. Όπως προκύπτει από το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται στα κράτη μέλη μόνον όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης [20]. Τα κατοχυρωμένα με τον Χάρτη θεμελιώδη δικαιώματα έχουν εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης και, ως εκ τούτου, ο σεβασμός τους είναι επιβεβλημένος, μεταξύ άλλων, οσάκις μια εθνική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω δικαίου [21].

37. Επιπλέον, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο [22], επίκληση του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής χωρεί μόνο βάσει του άρθρου 47 του Χάρτη, το δε περιεχόμενό του δεν είναι αναγκαίο να εξειδικεύεται περαιτέρω με άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή με διατάξεις του εσωτερικού δικαίου των κρατών μελών. Η αναγνώριση του δικαιώματος αυτού σε μια συγκεκριμένη περίπτωση προϋποθέτει ότι το πρόσωπο που το επικαλείται στηρίζεται σε δικαιώματα ή σε ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης. Συναφώς, η προστασία των φυσικών και νομικών προσώπων από αυθαίρετες ή δυσανάλογα επαχθείς επεμβάσεις της δημόσιας εξουσίας στη σφαίρα της ιδιωτικής δραστηριότητάς τους συνιστά γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, την οποία μπορούν να επικαλούνται τα εν λόγω πρόσωπα ως δικαίωμα διασφαλιζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 47 του Χάρτη, προκειμένου να προσβάλουν δικαστικώς μια βλαπτική για αυτά πράξη.

38. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, ένας υπεύθυνος σφαγείου επιδιώκει την προσβολή απόφασης επίσημου κτηνιάτρου με την οποία αυτός αρνήθηκε, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, να επιθέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας το οποίο θεωρήθηκε ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Δεν αμφισβητείται ότι ο επίσημος κτηνίατρος έλαβε την απόφαση αυτή για λογαριασμό της σχετικής αρμόδιας αρχής, εν προκειμένω της FSA, στηριζόμενος σε διατάξεις του δικαίου της Ένωσης. Κατά την άποψή μου, είναι σαφές ότι, υπ' αυτές τις περιστάσεις, ο Χάρτης τυγχάνει εφαρμογής. Επιπλέον, το πρόσωπο που βλάπτεται από την απόφαση αυτή, εν προκειμένω ο υπεύθυνος σφαγείου του οποίου το κρέας δεν έλαβε σήμα καταλληλότητας διότι θεωρήθηκε ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, έχει δικαίωμα να επικαλεστεί το άρθρο 47 του Χάρτη ενώπιον δικαστηρίου, σε σχέση με την εφαρμογή του κανονισμού 854/2004.

[18] Βλ. απόφαση της 29ης Ιανουαρίου 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, σκέψεις 32 και 33).

[19] Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, Bank Refah Kargaran κατά Συμβουλίου (C-134/19 P, EU:C:2020:793, σκέψη 36).

[20] Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Ανώτερη εκπαίδευση) (C-66/18, EU:C:2020:792, σκέψη 212).

[21] Βλ. απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 2020, NK (Επαγγελματικές συντάξεις των στελεχών επιχειρήσεων) (C-223/19, EU:C:2020:753, σκέψη 78).

[22] Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, État luxembourgeois (Δικαστική προστασία έναντι αιτήσεων για παροχή πληροφοριών στο φορολογικό δίκαιο) (C-245/19 και C-246/19, EU:C:2020:795, σκέψεις 54 έως 59).

2. Το ενωσιακό σύστημα ασφάλειας των τροφίμων

39. Όπως επισήμανα στις εισαγωγικές μου παρατηρήσεις, οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004 αποτελούν βασικές νομικές πράξεις για τους επίσημους ελέγχους στο πλαίσιο του ενωσιακού συστήματος ασφάλειας των τροφίμων, το οποίο περιλαμβάνει ορισμένους γενικούς κανόνες που εφαρμόζονται σε όλα τα τρόφιμα, σε συνδυασμό με ειδικούς κανόνες υγιεινής για τα τρόφιμα [23].

40. Ο κανονισμός 178/2002 θεσπίζει τις βασικές αρχές που διέπουν τη νομοθεσία για τα τρόφιμα και τις ζωοτροφές, ιδίως δε την ασφάλεια των τροφίμων, στα κράτη μέλη και στην Ένωση [24], προς εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας του ανθρώπου και των συμφερόντων των καταναλωτών σε σχέση με τα τρόφιμα [25]. Οι απαιτήσεις της ασφάλειας των τροφίμων καθορίζονται με το άρθρο 14 του κανονισμού 178/2002, το οποίο, μεταξύ άλλων, απαγορεύει τη διάθεση στην αγορά τροφίμων που είναι μη ασφαλή, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που είναι ακατάλληλα για κατανάλωση από τον άνθρωπο [26]. Επιπλέον, κατά το άρθρο 17 του κανονισμού αυτού, ο υπεύθυνος επιχείρησης τροφίμων φέρει την πρωταρχική ευθύνη για την ασφάλεια των τροφίμων [27]. Τα κράτη μέλη οφείλουν να παρακολουθούν και να ελέγχουν ότι οι υπεύθυνοι επιχείρησης τροφίμων τηρούν τις απαιτήσεις της νομοθεσίας της Ένωσης για την ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών και διατηρούν προς τον σκοπό αυτόν ένα σύστημα επίσημων ελέγχων [28].

41. Ο κανονισμός 882/2004 θεσπίζει γενικούς κανόνες για τους επίσημους ελέγχους σε όλα τα είδη τροφίμων και ζωοτροφών [29]. Σκοπός του κανονισμού 882/2004, όπως προκύπτει από το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού, είναι, μεταξύ άλλων, η πρόληψη ή η εξάλειψη των κινδύνων που θα μπορούσαν να ανακύψουν για τους ανθρώπους και τα ζώα ή η μείωση των κινδύνων αυτών σε αποδεκτά επίπεδα, διά της διενέργειας επισήμων ελέγχων [30]. Προς τον σκοπό αυτό, κατά το άρθρο 2, σημείο 1, και το άρθρο 3 του κανονισμού 882/2004, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές του σκέψεις 4 και 6, τα κράτη μέλη είναι εκείνα που οφείλουν να διενεργούν επισήμους ελέγχους προκειμένου να εξακριβώνουν ότι οι υπεύθυνοι επιχείρησης τηρούν τη νομοθεσία για τις ζωοτροφές και τα τρόφιμα σε όλα τα στάδια παραγωγής, μεταποίησης και διανομής [31]. Όπως έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο, η απαίτηση περί αποτελεσματικότητας των επίσημων ελέγχων, για την οποία γίνεται κατ' επανάληψη λόγος στον κανονισμό 882/2004, αποτελεί βασικό μέλημα του νομοθέτη της Ένωσης και εξαρτάται, κατά κύριο λόγο, από την ποιότητα των εργασιών επιθεώρησης που εκτελούν οι επίσημοι κτηνίατροι και οι επίσημοι βοηθοί [32].

23 Για μια γενική εξέταση, βλ. van der Meulen, B.M., «The Structure of European Food Law», *Laws*, τεύχος 2, 2013, σ. 69-98.

24 Βλ. κανονισμό 178/2002, άρθρο 1, παράγραφος 2, και αιτιολογικές σκέψεις 3 έως 5 και 10 έως 12. Βλ., επίσης, έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, «The REFIT evaluation of the General Food Law (Regulation No 178/2002)» [Η αξιολόγηση REFIT της γενικής νομοθεσίας για τα τρόφιμα (κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 178/2002)], SWD(2018) 38 final, μέρος Ι, της 15ης Ιανουαρίου 2018, ιδίως σημεία 1.2 και 2.

25 Βλ. κανονισμό 178/2002, άρθρο 1, παράγραφος 1, άρθρο 5, παράγραφος 1, άρθρο 6, παράγραφος 1, άρθρο 7, παράγραφος 1, και άρθρο 8· αιτιολογικές σκέψεις 2 και 8.

26 Βλ. κανονισμό 178/2002, άρθρο 14, παράγραφοι 1 και 2. Βλ., επίσης, απόφαση της 11ης Απριλίου 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, σκέψη 34).

27 Βλ. κανονισμό 178/2002, άρθρο 17, παράγραφος 1, και αιτιολογική σκέψη 30.

28 Βλ. κανονισμό 178/2002, άρθρο 17, παράγραφος 2.

29 Βλ. κανονισμό 882/2004, άρθρο 1, παράγραφος 1, και αιτιολογικές σκέψεις 6, 7 και 45. Για τον ορισμό του «επίσημου ελέγχου», βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού. Βλ., επίσης, έκθεση της Επιτροπής για τη συνολική λειτουργία των επίσημων ελέγχων στα κράτη μέλη σχετικά με την ασφάλεια των τροφίμων, την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων και την υγεία των φυτών [COM(2012) 122 final] της 23ης Μαρτίου 2012.

30 Βλ. απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, σκέψη 37).

31 Βλ. απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2019, Pollo del Campo κ.λπ. (C-199/18, C-200/18 και C-343/18, EU:C:2019:718, σκέψη 33).

32 Βλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Exportslachterij J. Gosschalk κ.λπ. (C-477/18 και C-478/18, EU:C:2019:1126, σκέψεις 57 και 60).

42. Παράλληλα με τον κανονισμό 882/2004, κανόνες για τους επίσημους ελέγχους εντοπίζονται και στον κανονισμό 854/2004, που αποτελεί μέρος της «δέσμης κανόνων της Ένωσης για την υγιεινή των τροφίμων» –η οποία περιλαμβάνει επίσης τους κανονισμούς 852/2004 και 853/2004– με σκοπό την ενοποίηση, την απλούστευση και την επικαιροποίηση της νομοθεσίας της Ένωσης για τις απαιτήσεις υγιεινής στον τομέα των τροφίμων[33]. Ο κανονισμός 852/2004 αφορά τους γενικούς κανόνες για την υγιεινή των τροφίμων[34] ενώ ο κανονισμός 853/2004 θεσπίζει ειδικούς κανόνες υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης[35], κύριος δε σκοπός τους είναι η διασφάλιση ενός υψηλού επίπεδου προστασίας του καταναλωτή όσον αφορά την ασφάλεια των τροφίμων[36]. Το άρθρο 5 του κανονισμού 853/2004 έχει ιδιαίτερη σημασία, καθόσον επιβάλλει τη γενική απαγόρευση στους υπεύθυνους επιχείρησης να διαθέτουν στην αγορά προϊόν ζωικής προέλευσης, όπως το κρέας, αν δεν φέρει σήμα καταλληλότητας που να έχει τεθεί σύμφωνα με τον κανονισμό 854/2004[37]. Ο κανονισμός αυτός θεσπίζει ειδικούς κανόνες για τους επίσημους ελέγχους όσον αφορά το κρέας και άλλα ζωικά προϊόντα[38]. Όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 4 του κανονισμού 854/2004, ένας από τους κύριους σκοπούς του είναι η διασφάλιση της προστασίας της δημόσιας υγείας, ενώ, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις 8 και 9 του κανονισμού αυτού, οι επίσημοι έλεγχοι στην παραγωγή κρέατος είναι απαραίτητοι, προκειμένου να εξακριβωθεί αν οι υπεύθυνοι επιχείρησης πληρούν τους κανόνες υγιεινής, και οι επίσημοι κτηνίατροι, βάσει των ειδικών γνώσεών τους, διενεργούν επιθεωρήσεις και άλλες πράξεις στα σφαγεία[39].

43. Όσον αφορά, ειδικότερα, τις αλλαγές που επήλθαν στο δίκαιο της Ένωσης μετά τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης, αλλά είναι συναφείς με την υπό κρίση υπόθεση, ο κανονισμός (ΕΕ) 2017/625[40] ενσωματώνει τους κανόνες της Ένωσης για τους επίσημους ελέγχους σε ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο[41], αντικαθιστώντας με τον τρόπο αυτό, μεταξύ άλλων, τους

33 Βλ. έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την πείρα που αποκτήθηκε από την εφαρμογή των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 852/2004, (ΕΚ) αριθ. 853/2004 και (ΕΚ) αριθ. 854/2004, της 29ης Απριλίου 2004, για την υγιεινή των τροφίμων [COM(2009) 403 final], της 28ης Ιουλίου 2009, ιδίως σημείο 2.

34 Βλ. κανονισμό 852/2004, άρθρο 1, παράγραφος 1, και αιτιολογική σκέψη 8.

35 Βλ. κανονισμό 853/2004, άρθρο 1, παράγραφος 1, και αιτιολογική σκέψη 2.

36 Βλ. κανονισμό 852/2004, αιτιολογική σκέψη 7, και κανονισμό αριθ. 853/2004, αιτιολογικές σκέψεις 9 και 10. Βλ., επίσης, αποφάσεις της 2ας Μαΐου 2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, σκέψη 44), και της 12ης Σεπτεμβρίου 2019, A κ.λπ. (C-347/17, EU:C:2019:720, σκέψη 43).

37 Ή, σε συναφείς υποθέσεις, επισήμανση αναγνώρισης. Βλ. κανονισμό 853/2004, άρθρο 5, παράγραφος 1, και αιτιολογική σκέψη 15. Ο ορισμός των «προϊόντων ζωικής προέλευσης» και όροι που αφορούν το κρέας εντοπίζονται στο παράρτημα I του κανονισμού αυτού, σημεία 1 και 8.

38 Βλ. κανονισμό 854/2004, άρθρο 1, παράγραφος 1, και αιτιολογική σκέψη 2.

39 Βλ. απόφαση της 5ης Νοεμβρίου 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, σκέψη 17).

40 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2017, για τους επίσημους ελέγχους και τις άλλες επίσημες δραστηριότητες που διενεργούνται με σκοπό την εξασφάλιση της εφαρμογής της νομοθεσίας για τα τρόφιμα και τις ζωοτροφές και των κανόνων για την υγεία και την καλή μεταχείριση των ζώων, την υγεία των φυτών και τα φυτοπροστατευτικά προϊόντα, για την τροποποίηση των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 999/2001, (ΕΚ) αριθ. 396/2005, (ΕΚ) αριθ. 1069/2009, (ΕΚ) αριθ. 1107/2009, (ΕΕ) αριθ. 1151/2012, (ΕΕ) αριθ. 652/2014, (ΕΕ) 2016/429 και (ΕΕ) 2016/2031, των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1/2005 και (ΕΚ) αριθ. 1099/2009 και των οδηγιών του Συμβουλίου 98/58/ΕΚ, 1999/74/ΕΚ, 2007/43/ΕΚ, 2008/119/ΕΚ και 2008/120/ΕΚ και για την κατάργηση των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 854/2004 και (ΕΚ) αριθ. 882/2004, των οδηγιών του Συμβουλίου 89/608/ΕΟΚ, 89/662/ΕΟΚ, 90/425/ΕΟΚ, 91/496/ΕΟΚ, 96/23/ΕΚ, 96/93/ΕΚ και 97/78/ΕΚ και της απόφασης 92/438/ΕΟΚ του Συμβουλίου (κανονισμός για τους επίσημους ελέγχους) (ΕΕ 2017, L 95, σ. 1).

41 Βλ. κανονισμό 2017/625, άρθρο 1, και αιτιολογικές σκέψεις 19, 20, 43 και 92. Σύμφωνα με το άρθρο 167 του κανονισμού αυτού, εφαρμόζεται από τις 14 Δεκεμβρίου 2019 υπό την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων.

κανονισμούς 854/2004 και 882/2004. Επιπρόσθετα, ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2019/627 της Επιτροπής[42] περιλαμβάνει παρόμοιες διατάξεις με τον επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση κανονισμό 854/2004.

3. Ο ρόλος του επίσημου κτηνιάτρου

44. Υπογραμμίζεται ότι ο επίσημος κτηνίατρος, όπως ήδη επισημάνθηκε, διαδραματίζει βασικό ρόλο εντός του συστήματος επίσημων ελέγχων για το κρέας[43], όπως ορίζεται στον κανονισμό 854/2004 και τα παραρτήματά του. Ως επίσημος κτηνίατρος νοείται, κατά τον κανονισμό 854/2004, ο κτηνίατρος ο οποίος, σύμφωνα με τον κανονισμό αυτό, έχει εξουσιοδοτηθεί να ενεργεί υπό αυτή την ιδιότητα και έχει διοριστεί από την αρμόδια αρχή[44]. Το παράρτημα Ι, τμήμα ΙΙΙ, κεφάλαιο IV, του κανονισμού 854/2004 ορίζει τα επαγγελματικά προσόντα που πρέπει να κατέχει ο επίσημος κτηνίατρος, όσον αφορά τις ειδικές γνώσεις και την κατάρτιση. Δεδομένης της ιδιότητας και της επαγγελματικής του πείρας, ο επίσημος κτηνίατρος μπορεί να θεωρηθεί ως ο πλέον αρμόδιος για τη διενέργεια επιθεωρήσεων στα κράτη μέλη και, συνεπώς, παρέχει κατάλληλες εγγυήσεις, από πλευράς ικανότητας και ομοιομορφίας, όσον αφορά τις υγειονομικής φύσεως απαιτήσεις που ισχύουν για το κρέας[45].

45. Σε αυτή την αλληλουχία, τα άρθρα 4 και 5 του κανονισμού 854/2004, σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι, τμήμα Ι, του κανονισμού αυτού, ορίζουν τα καθήκοντα, τα οποία αφορούν εν γένει τον έλεγχο, την επιθεώρηση πριν και μετά τη σφαγή και τη σήμανση καταλληλότητας, που εκτελεί ο επίσημος κτηνίατρος, ο οποίος μπορεί να επικουρείται από άλλους, όπως οι επίσημοι βοηθοί, οι οποίοι έχουν επίσης ειδική κατάρτιση[46]. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού ορίζει ότι ο επίσημος κτηνίατρος πρέπει να διασφαλίζει ότι ένα σήμα καταλληλότητας τίθεται επί του κρέατος, «όταν από επίσημους ελέγχους δεν προέκυψαν ελλείψεις οι οποίες καθιστούν το κρέας ακατάλληλο προς βρώση»[47]. Περαιτέρω, το παράρτημα Ι, τμήμα ΙΙ, κεφάλαιο V, του κανονισμού 854/2004 αφορά τις σχετικές με το κρέας αποφάσεις που λαμβάνει ο επίσημος κτηνίατρος κατόπιν επίσημων ελέγχων και περιλαμβάνει κατάλογο 21 λόγων βάσει των οποίων το κρέας πρέπει να θεωρείται ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση που, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, το κρέας προέρχεται από ζώα που πάσχουν από γενικευμένη νόσο, όπως πυαιμία, ή στην περίπτωση που το κρέας, κατά τη γνώμη του επίσημου κτηνιάτρου, ύστερα από την εξέταση όλων των σχετικών πληροφοριών, ενδέχεται να συνιστά κίνδυνο για τη δημόσια υγεία ή την υγεία των ζώων ή κρίνεται για άλλους λόγους ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο[48].

[42] Εκτελεστικός κανονισμός της Επιτροπής, της 15ης Μαρτίου 2019, περί καθορισμού ενιαίων πρακτικών ρυθμίσεων για τη διενέργεια των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα ζωικής προέλευσης που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/625 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2074/2005 της Επιτροπής όσον αφορά τους επίσημους ελέγχους (ΕΕ 2019, L 131, σ. 51). Σύμφωνα με το άρθρο 75 του κανονισμού αυτού, εφαρμόζεται από τις 14 Δεκεμβρίου 2019.

[43] Βλ. πρόταση της Επιτροπής για τον κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό ειδικών διατάξεων για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα ζωικής προέλευσης που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο [COM(2002) 377 τελικό], της 11ης Ιουλίου 2002 (στο εξής: πρόταση), αιτιολογική έκθεση, σημεία 5 και 8. Βλ. επίσης σημεία 41 και 42 των παρουσών προτάσεων.

[44] Βλ. κανονισμό 854/2004, άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο στ'. Για τον ορισμό της «αρμόδιας αρχής», βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ' του κανονισμού αυτού, και κανονισμό 882/2004, άρθρο 2, παράγραφος 4.

[45] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 15ης Απριλίου 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, σκέψεις 35 και 36).

[46] Βλ. κανονισμό 854/2004, άρθρο 5, παράγραφοι 4 έως 7, και παράρτημα Ι, τμήμα ΙΙΙ. Βλ., επίσης, αποφάσεις της 5ης Νοεμβρίου 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, σκέψη 19), και της 17ης Μαρτίου 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, σκέψη 29).

[47] Βλ., επίσης, κανονισμό 854/2004, παράρτημα Ι, τμήμα Ι, κεφάλαιο ΙΙΙ, σημείο 2, στοιχείο α'.

[48] Βλ., επίσης, κανονισμό 854/2004, παράρτημα Ι, τμήμα Ι, κεφάλαιο V, σημείο 1, στοιχεία στ' και κα'.

46. Συνεπώς, από τις διατάξεις του κανονισμού 854/2004 προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης έχει αναθέσει στον επίσημο κτηνίατρο την ευθύνη να διασφαλίζει ότι το κρέας που διατίθεται στην αγορά είναι κατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο και, ως εκ τούτου, να διασφαλίζει την επίτευξη του σκοπού προστασίας της δημόσιας υγείας τον οποίο επιδιώκει ο κανονισμός αυτός [49], καθώς και, εν γένει, το ενωσιακό σύστημα ασφάλειας των τροφίμων [50]. Επιπλέον, σύμφωνα με τον κανονισμό 854/2004 [51], ο επίσημος κτηνίατρος διαθέτει, βάσει της ειδικής κατάρτισής του, διακριτική ευχέρεια κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικών με την καταλληλόλητα ή μη του κρέατος για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Με αυτά ακριβώς τα δεδομένα θα πρέπει να εξετασθούν τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην υπό κρίση υπόθεση.

Β. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

47. Όπως επισημαίνεται στο σημείο 32 των παρουσών προτάσεων, αντικείμενο του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος που έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο είναι το ζήτημα αν το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν δικαίωμα σε άσκηση προσφυγής ουσίας κατά της απόφασης επίσημου κτηνιάτρου με την οποία αρνείται να επιθέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας που έχει θεωρηθεί ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Ως εκ τούτου, θα εξετάσω πρώτα αν το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 έχει εφαρμογή επί απόφασης που λαμβάνει ο επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 (ενότητα 1). Έπειτα, θα εξετάσω την έκταση του δικαστικού ελέγχου της απόφασης αυτής (ενότητα 2).

1. Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004

48. Σύμφωνα με τα επιχειρήματα που προέβαλε το Ηνωμένο Βασίλειο, το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 δεν έχει εφαρμογή επί απόφασης που λαμβάνει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 ούτε η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν δικαίωμα προσφυγής κατά αποφάσεων των αρμοδίων αρχών, οι οποίες έχουν ληφθεί βάσει του άρθρου 54 του κανονισμού 882/2004, αλλά απλώς επιβάλλει στις εν λόγω αρχές την υποχρέωση να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τέτοιο δικαίωμα, εφόσον βεβαίως αυτό υφίσταται. Οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης και η Επιτροπή έχουν αντίθετη γνώμη.

49. Δηλώνω εξαρχής ότι συμφωνώ με τις αναιρεσείουσες της κύριας δίκης και την Επιτροπή ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 προβλέπει δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης που λαμβάνει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004. Καταλήγω στη διαπίστωση αυτή για τους ακόλουθους λόγους.

50. Επισημαίνεται ότι ο κανονισμός 854/2004 δεν περιλαμβάνει κανόνες σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής όσον αφορά τις αποφάσεις των επίσημων κτηνιάτρων. Από το άρθρο 1, παράγραφος 1α, προκύπτει ότι ο κανονισμός αυτός εφαρμόζεται μαζί με τον κανονισμό 882/2004, σύμφωνα δε με το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, ο τελευταίος αυτός κανονισμός δεν θίγει τις ειδικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που αφορούν τους

[49] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 15ης Απριλίου 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, σκέψη 20).

[50] Βλ. υποσημείωση 25 των παρουσών προτάσεων· βλ. επίσης, για παράδειγμα, κανονισμό 852/2004, αιτιολογική σκέψη 1, και απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, σκέψη 28).

[51] Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2019, A κ.λπ. (C-347/17, EU:C:2019:720, σκέψεις 65 έως 69), και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση A κ.λπ. (EU:C:2018:974, σημεία 82 και 83 και υποσημείωση 25).

επίσημους ελέγχους. Συνεπώς, ελλείψει ειδικών διατάξεων στον κανονισμό 854/2004 σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων των επίσημων κτηνιάτρων, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι γενικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στον κανονισμό 882/2004.

51. Το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 αφορά τα μέτρα που πρέπει να λαμβάνει η αρμόδια αρχή, σύμφωνα με το άρθρο 54, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, για τη διόρθωση της κατάστασης σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η αρμόδια αρχή πρέπει να παρέχει στον ενδιαφερόμενο υπεύθυνο επιχείρησης γραπτή κοινοποίηση της απόφασής της για τα μέτρα που θα ληφθούν μαζί με το αιτιολογικό της, όπως και «πληροφορίες σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων αυτών, καθώς και σχετικά με την εφαρμοστέα διαδικασία και τις προθεσμίες».

52. Κατά την άποψή μου, η απόφαση επίσημου κτηνιάτρου με την οποία αρνείται να επιθέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας που έχει θεωρηθεί ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, μπορεί να θεωρηθεί ότι αφορά περίπτωση μη συμμόρφωσης κατά την έννοια του άρθρου 54 του κανονισμού 882/2004.

53. Συναφώς, επισημαίνεται ότι ο όρος «μη συμμόρφωση» ορίζεται ευρέως στο άρθρο 2, σημείο 10, του κανονισμού 882/2004 ως η «μη συμμόρφωση προς τη νομοθεσία περί ζωοτροφών ή τροφίμων και προς τους κανόνες για την προστασία της υγείας και της καλής διαβίωσης των ζώων». Επιπλέον, το άρθρο 54, παράγραφος 2, στοιχείο β′, του κανονισμού αυτού μνημονεύει, μεταξύ άλλων, τα μέτρα με τα οποία περιορίζεται ή απαγορεύεται η διάθεση των τροφίμων στην αγορά, η διάταξη δε αυτή ομοίως έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής, καθόσον το στοιχείο η′ κάνει λόγο για «κάθε άλλο μέτρο που κρίνει κατάλληλο η αρμόδια αρχή». Κατά το άρθρο 14 του κανονισμού 178/2002 (βλ. σημείο 40 των παρουσών προτάσεων) κανένα τρόφιμο δεν μπορεί να διατίθεται στην αγορά αν θεωρείται ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Από το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 προκύπτει ότι η άρνηση επίσημου κτηνιάτρου να επιθέσει σήμα καταλληλότητας έχει ακριβώς ως συνέπεια τον χαρακτηρισμό του κρέατος ως ακατάλληλου για κατανάλωση από τον άνθρωπο και την απαγόρευση διάθεσής του στην αγορά. Όπως επισήμανε η Επιτροπή, δεν αμφισβητείται επίσης ότι ο επίσημος κτηνίατρος έλαβε τη σχετική με τη σήμανση καταλληλότητας απόφασή του για λογαριασμό της αρμόδιας αρχής, δηλαδή εν προκειμένω της FSA.

54. Σε αντίθεση με τα επιχειρήματα που προβάλλει το Ηνωμένο Βασίλειο, φρονώ ότι πρόκειται για περίπτωση η οποία πρέπει να διορθωθεί με τη λήψη μέτρων επιβολής. Το ζητούμενο εν προκειμένω είναι η μη διάθεση στην αγορά κρέατος που αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια υγεία, τούτο δε μέσω της λήψης απόφασης να μην τεθεί επί του κρέατος αυτού σήμα καταλληλότητας. Όπως επισήμαναν οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης, δεν υπάρχει καμία διαφορά μεταξύ των άρθρων 4 και 5 του κανονισμού 854/2004 όσον αφορά τις αποφάσεις των αρμοδίων αρχών, οι οποίες υπόκεινται στο άρθρο 54 του κανονισμού 882/2004, ιδίως διότι κάτι τέτοιο θα ερχόταν σε αντίθεση προς τον ευρύ ορισμό της έννοιας «μη συμμόρφωση» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2 του κανονισμού 882/2004, καθώς και προς τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 54, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού. Το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 854/2004 ορίζει επίσης ότι οι επίσημοι έλεγχοι για τους σκοπούς του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού περιλαμβάνουν τους ελέγχους που προσδιορίζονται στο άρθρο του 5.

55. Αναγνωρίζω ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 κάνει λόγο για υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να παρέχει πληροφορίες σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής. Εντούτοις, η αιτιολογική σκέψη 43 του κανονισμού αυτού αναφέρει τα εξής: «Οι υπεύθυνοι επιχειρήσεων θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων που λαμβάνει η

αρμόδια αρχή ως αποτέλεσμα των επισήμων ελέγχων, και να είναι ενημερωμένοι για το δικαίωμα αυτό»[52]. Συνεπώς, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 43 του κανονισμού 882/2004, το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού πρέπει να θεωρηθεί ότι επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν δικαίωμα προσφυγής κατά των αποφάσεων της αρμόδιας αρχής, στις οποίες συγκαταλέγεται η απόφαση που λαμβάνει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004.

56. Η ανωτέρω ερμηνεία τελεί προφανώς σε συνοχή με το ιστορικό θέσπισης των κανονισμών 854/2004 και 882/2004. Ειδικότερα, πρέπει να σημειωθεί ότι, μολονότι η πρόταση του κανονισμού 854/2004, που είχε υποβάλει η Επιτροπή, δεν περιλάμβανε διατάξεις σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής[53], εντούτοις, κατά την πρώτη ανάγνωσή του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε να εισαχθεί διάταξη που να ορίζει ότι: «Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να υπάρχουν για τους φορείς εκμετάλλευσης επαρκή μέσα προσφυγής. Παρόλα αυτά, η χρήση των μέσων προσφυγής δεν πρέπει να οδηγήσει σε καθυστέρηση ή αναβολή των προτεινόμενων στον παρόντα κανονισμό μέτρων»[54]. Προς αιτιολόγηση της τροπολογίας προβλήθηκε ότι «[π]ρέπει οι παραγωγοί να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν προσφυγή εναντίον τυχόν αστήρικτων κατά τη δική τους άποψη αποφάσεων»[55]. Ομοίως, το Συμβούλιο προσέθεσε διάταξη στο προταθέν κείμενο, η οποία ήταν ουσιαστικά πανομοιότυπη με το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004[56]. Απαντώντας, η Επιτροπή εκτίμησε ότι πρόβλεψη για το δικαίωμα προσφυγής θα έπρεπε να περιληφθεί στην πρόταση κανονισμού για τους επίσημους ελέγχους των ζωοτροφών και των τροφίμων[57], η οποία κατέληξε στην έκδοση του κανονισμού 882/2004. Ως εκ τούτου, οι προτεινόμενες διατάξεις περί δικαιώματος προσφυγής δεν περιελήφθησαν στο τελικό κείμενο του κανονισμού 854/2004 όπως εγκρίθηκε.

57. Συνεπώς, από τη συμφωνία των ανωτέρω θεσμικών οργάνων να περιληφθούν οι προτεινόμενες διατάξεις σχετικά με το δικαίωμα προσφυγής όχι στον κανονισμό 854/2004, αλλά στο κείμενο του κανονισμού 882/2004 συνάγεται ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 έχει εφαρμογή επί των αποφάσεων που λαμβάνει η αρμόδια αρχή στο πλαίσιο του κανονισμού 854/2004. Επίσης, από την προταθείσα τροπολογία του Κοινοβουλίου προκύπτει σαφώς ότι η διάταξη αυτή δεν αφορούσε μόνον το δικαίωμα λήψης πληροφοριών, αλλά είχε ως σκοπό να διασφαλίσει ότι οι υπεύθυνοι επιχείρησης θα διαθέτουν δικαίωμα προσφυγής κατά των βλαπτικών για τους ίδιους αποφάσεων της αρμόδιας αρχής.

58. Πρέπει να προστεθεί ότι η ως άνω ανάλυση προφανώς είναι σύμφωνη με τον κανονισμό 2017/625 και τον εκτελεστικό κανονισμό 2019/627, οι οποίοι αντικατέστησαν τους κανονισμούς 854/2004 και 882/2004 (βλ. σημείο 43 των παρουσών προτάσεων). Πέραν των διατάξεων που

[52] Πρέπει να σημειωθεί ότι, όπως επισημαίνεται στην απόφαση περί παραπομπής, η γερμανική γλωσσική απόδοση της αιτιολογικής σκέψης 43 («Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können») και ιδίως του άρθρου 54, παράγραφος 3, του κανονισμού αριθ. 882/2004 («sein Widerspruchsrecht») φαίνεται να διαφέρει από τη συντριπτική πλειονότητα των άλλων γλωσσικών αποδόσεων· βλ., για παράδειγμα, τη γαλλική γλωσσική απόδοση της αιτιολογικής σκέψης 43 («Les exploitants devraient avoir un droit de recours») και του άρθρου 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 («des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables»).

[53] Βλ. πρόταση που παρατέθηκε στην υποσημείωση 43 των παρουσών προτάσεων.

[54] Βλ. θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που καθορίσθηκε σε πρώτη ανάγνωση της πρότασης, στις 5 Ιουνίου 2003, παράρτημα I, κεφάλαιο 1, τμήμα II.A., σχέδιο σημείου 5.

[55] Βλ. έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση, A5-0156/2003, της 7ης Μαΐου 2003, τροπολογία 70.

[56] Βλ., για παράδειγμα, έγγραφο 11104/03 ADD 3, της 11ης Ιουλίου 2003, σ. 15· κοινή θέση (ΕΚ) αριθ. 3/2004 επί της πρότασης, της 27ης Οκτωβρίου 2003 (ΕΕ 2004, C 48 E, σ. 82), σχέδιο άρθρου 9, παράγραφος 3, και αιτιολογική έκθεση του Συμβουλίου, Μέρος III.B.

[57] Βλ., συναφώς, τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής για τον κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό ειδικών διατάξεων για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα ζωικής προέλευσης που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο [COM(2003) 577 τελικό], της 21ης Οκτωβρίου 2003, αιτιολογική έκθεση, σημείο 11.

αντιστοιχούν στο άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004[58] καθώς και στο άρθρο 54, παράγραφος 3, και την αιτιολογική σκέψη 43 του κανονισμού 882/2004[59], ο κανονισμός 2017/625 περιλαμβάνει μια ειδική διάταξη, ήτοι το άρθρο 7, με τίτλο «Δικαίωμα προσφυγής», το οποίο ορίζει ότι οι απαριθμούμενες στη διάταξη αυτή αποφάσεις που λαμβάνουν οι αρμόδιες αρχές σχετικά με φυσικά ή νομικά πρόσωπα υπόκεινται στο δικαίωμα προσφυγής των προσώπων αυτών σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και ότι το δικαίωμα αυτό δεν θίγει την υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να λαμβάνουν χωρίς καθυστέρηση μέτρα σύμφωνα με τον εν λόγω κανονισμό. Το άρθρο 45 του εκτελεστικού κανονισμού 2019/627 προβλέπει επίσης ρητώς ότι ως «μέτρα που λαμβάνονται σε περιπτώσεις *μη συμμόρφωσης* με τις απαιτήσεις για το νωπό κρέας» νοούνται τα μέτρα που στηρίζονται στους διάφορους λόγους για τους οποίους ο επίσημος κτηνίατρος χαρακτηρίζει το κρέας ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, όπως είναι η περίπτωση κατά την οποία το κρέας προέρχεται από ζώα που πάσχουν από πυαιμία[60].

59. Συνεπώς, φρονώ ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 έχει εφαρμογή επί απόφασης που λαμβάνει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν το Δικαστήριο κρίνει ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 δεν έχει εφαρμογή επί τέτοιας απόφασης, τούτο ουδόλως θέτει εν αμφιβόλω το δικαίωμα προσφυγής που διαθέτει, υπό τέτοιες περιστάσεις, ο υπεύθυνος σφαγείου κατά της απόφασης αυτής με βάση το άρθρο 47 του Χάρτη (βλ. σημείο 38 των παρουσών προτάσεων).

2. Επί της έκτασης του δικαστικού ελέγχου

60. Όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν, οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης και το Ηνωμένο Βασίλειο ερίζουν ως προς την έκταση του δικαστικού ελέγχου της απόφασης την οποία λαμβάνει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004. Εν συνόψει, οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης ισχυρίζονται ότι, προκειμένου να διασφαλίζεται το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που διαθέτουν, ο έλεγχος αυτός πρέπει να αφορά την ουσία της απόφασης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 9 του νόμου του 1990, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο φρονεί ότι ο κανονισμός 854/2004 δεν επιτρέπει τέτοιου είδους έλεγχο και ότι η προσφυγή ελέγχου νομιμότητας αποτελεί επαρκές ένδικο βοήθημα. Από την πλευρά της, η Επιτροπή υποστηρίζει, κατά βάση, ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 και ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη, δεν επιτάσσει δικαστικό έλεγχο ουσίας και ότι πρόκειται για ζήτημα που εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

61. Ως εκ τούτου, παρατηρώ ότι το ζήτημα που τίθεται ενώπιον του Δικαστηρίου δεν είναι αν ο υπεύθυνος σφαγείου δεν διαθέτει κανένα δικαίωμα προσφυγής υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, αλλ' αντιθέτως αν το ένδικο βοήθημα που παρέχεται στον υπεύθυνο αυτόν σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, προκειμένου να προσβάλει, ενώπιον εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου, την απόφαση που έχει λάβει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, είναι αποτελεσματικό, δηλαδή αν το ένδικο βοήθημα αυτό πρέπει να συνεπάγεται τον δικαστικό έλεγχο της απόφασης αυτής επί της ουσίας, προκειμένου να συνάδει με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης.

[58] Βλ. κανονισμό 2017/625, άρθρο 18, παράγραφος 4· βλ., επίσης, άρθρο 3, σημείο 51, και άρθρο 18, παράγραφος 5, του κανονισμού αυτού, και εκτελεστικό κανονισμό 2019/627, άρθρο 1, στοιχείο δ', και άρθρο 48, παράγραφος 2, στοιχείο α', και αιτιολογική σκέψη 17.

[59] Βλ. κανονισμό 2017/625, άρθρο 138, παράγραφος 3, και αιτιολογική σκέψη 30.

[60] Βλ. εκτελεστικό κανονισμό 2019/627, άρθρο 45, στοιχείο στ'. Η υπογράμμιση δική μου.

62. Έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η άσκηση περιορισμένης έκτασης ελέγχου, από εθνικό δικαιοδοτικό όργανο, επί της απόφασης επίσημου κτηνιάτρου να μην επιθέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας χαρακτηρισθέν ως ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, όπως είναι ο δικαστικός έλεγχος που ασκείται στο πλαίσιο προσφυγής ελέγχου νομιμότητας, συμβιβάζεται με το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 και υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη, και ότι δεν απαιτείται δικαστικός έλεγχος της απόφασης αυτής επί της ουσίας. Οι λόγοι που με οδήγησαν στο συγκεκριμένο συμπέρασμα εκτίθενται στη συνέχεια.

63. Επισημαίνεται ότι, όπως εκτέθηκε στο σημείο 9 των παρουσών προτάσεων, το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 δεν περιλαμβάνει κανέναν κανόνα σχετικό με την άσκηση του διαλαμβανόμενου σε αυτό δικαιώματος προσφυγής.

64. Κατά πάγια νομολογία, ελλείψει σχετικών κανόνων της Ένωσης, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους, δυνάμει της αρχής της δικονομικής αυτονομίας, να ορίζει τα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα και να θεσπίζει τους λεπτομερείς δικονομικούς κανόνες για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων που αποσκοπούν στη διασφάλιση της προστασίας των παρεχόμενων από το δίκαιο της Ένωσης δικαιωμάτων των ιδιωτών. Ωστόσο, οι κανόνες αυτοί δεν πρέπει να είναι λιγότερο ευμενείς από εκείνους που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) ούτε να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμει η έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας)[61]. Επιπλέον, όπως έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο, παρά την απουσία κανόνων του δικαίου της Ένωσης σχετικών με τις διαδικασίες άσκησης ενδίκων βοηθημάτων και μέσων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, και προκειμένου να καθοριστεί η ένταση του δικαστικού ελέγχου των εθνικών αποφάσεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογήν πράξης του δικαίου της Ένωσης, είναι αναγκαίο να λαμβάνεται υπόψη ο σκοπός της πράξης αυτής και να διασφαλίζεται ότι δεν θίγεται η αποτελεσματικότητά της[62].

65. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει εξετάσει ερωτήματα που αφορούν την έκταση του δικαστικού ελέγχου διοικητικών αποφάσεων από εθνικά δικαστήρια στο πλαίσιο της νομολογίας της σχετικής με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Για παράδειγμα, η απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, East Sussex County Council[63], εκδόθηκε επί αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως υποβληθείσας από δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου, η οποία αφορούσε το ζήτημα του αν αντέκειτο στην οδηγία της Ένωσης για το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες ο προβλεπόμενος στο δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου περιορισμένος διοικητικός και δικαστικός έλεγχος επί του εύλογου χαρακτήρα του τέλους το οποίο επιβαλλόταν για την παροχή τέτοιων πληροφοριών.

66. Με την απόφασή του[64], το Δικαστήριο έδωσε στο ερώτημα αυτό αρνητική απάντηση. Ειδικότερα, επισήμανε ότι η προμνησθείσα οδηγία της Ένωσης δεν διευκρίνιζε την έκταση του απαιτούμενου διοικητικού και δικαστικού ελέγχου και ότι, συνεπώς, η έκταση του ελέγχου αυτού έπρεπε να προσδιοριστεί από το εθνικό δίκαιο, υπό την επιφύλαξη των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας[65]. Όσον αφορά την αρχή της αποτελεσματικότητας, το Δικαστήριο παρατήρησε επίσης ότι, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ο έλεγχος περιοριζόταν στο ζήτημα του αν

[61] Βλ. αποφάσεις της 9ης Ιουλίου 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, σκέψη 39), και της 6ης Οκτωβρίου 2020, La Quadrature du Net κ.λπ. (C-511/18, C-512/18 και C-520/18, EU:C:2020:791, σκέψη 223).

[62] Βλ. απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Craeynest κ.λπ. (C-723/17, EU:C:2019:533, σκέψη 46).

[63] C-71/14 (EU:C:2015:656, σκέψεις 17 έως 26 και 46).

[64] Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, σκέψη 61).

[65] Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, σκέψεις 50, 51 και 53).

η απόφαση της δημόσιας αρχής ήταν παράλογη, παράνομη ή άδικη, ενώ παρείχε περιορισμένο περιθώριο προς επανεξέταση των πραγματικών διαπιστώσεων στις οποίες είχε προβεί η αρχή αυτή [66]. Στηριζόμενο στην προγενέστερη νομολογία του, το Δικαστήριο έκρινε ότι διαδικασία προβλέπουσα δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων διοικητικών αρχών, ο οποίος έχει περιορισμένη έκταση αναφορικά με την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, μπορεί να συμβιβάζεται με την αρχή της αποτελεσματικότητας, υπό την προϋπόθεση ότι παρέχεται στο δικαστήριο ενώπιον του οποίου έχει προβληθεί αίτημα ακύρωσης τέτοιας απόφασης η ευχέρεια να εφαρμόσει αποτελεσματικά, στο πλαίσιο του ελέγχου της νομιμότητας της απόφασης αυτής, τις αρχές και τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης που ασκούν επιρροή [67].

67. Στη νομολογία του, το Δικαστήριο έχει επίσης εξετάσει, σε διάφορες περιπτώσεις, εθνικούς δικονομικούς κανόνες σχετικούς με την έκταση του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών αποφάσεων, υπό το πρίσμα του δικαιώματος παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται με το άρθρο 47 του Χάρτη [68]. Πράγματι, περιπτώσεις όπως η υπό κρίση υπόθεση, οι οποίες αφορούν ένδικα βοηθήματα ή μέσα παρεχόμενα σε πρόσωπα που επιζητούν την αποτελεσματική δικαστική προστασία των στηριζόμενων στο δίκαιο της Ένωσης δικαιωμάτων τους, συνδέονται ευθέως με το άρθρο 47 του Χάρτη, ύψιστη δε σημασία έχει, στο πλαίσιο αυτό, η συσχέτιση με τη νομολογία του ΕΔΔΑ επί του άρθρου 6, παράγραφος 1, και του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ [69].

68. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται με το άρθρο 47 του Χάρτη περιλαμβάνει διάφορα στοιχεία, μεταξύ των οποίων τα δικαιώματα άμυνας, η αρχή της ισότητας των όπλων, το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο και το δικαίωμα κάθε προσώπου να συμβουλεύεται δικηγόρο και να του αναθέτει την εκπροσώπηση και την υπεράσπισή του [70]. Όσον αφορά, ειδικότερα, το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο κατά το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, για να μπορεί ένα δικαστήριο να αποφανθεί επί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να είναι αρμόδιο να εξετάσει όλα τα πραγματικά και νομικά ζητήματα σχετικά με τη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί [71]. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, προκειμένου να τηρείται το άρθρο 47, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, η απόφαση την οποία έχει λάβει διοικητική αρχή που δεν πληροί, αυτή καθεαυτήν, τις προϋποθέσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας πρέπει να υπόκειται σε μεταγενέστερο έλεγχο από δικαιοδοτικό όργανο το οποίο πρέπει, μεταξύ άλλων, να έχει την αρμοδιότητα να εξετάσει όλα τα κρίσιμα ζητήματα [72].

66 Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, σκέψη 57).

67 Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, σκέψη 58) [η οποία παραπέμπει στις αποφάσεις της 21ης Ιανουαρίου 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, σκέψεις 30, 35 και 36), και της 9ης Ιουνίου 2005, HLH Warenvertrieb και Orthica (C-211/03, C-299/03 και C-316/03 έως C-318/03, EU:C:2005:370, σκέψεις 75 έως 77 και 79)].

68 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Μαΐου 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, ιδίως σκέψεις 75 έως 89), της 12ης Ιουλίου 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, σκέψεις 42 έως 52), και της 24ης Νοεμβρίου 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 και C-226/19, EU:C:2020:951, σκέψεις 40 έως 56). Για μια εκτενέστερη ανάλυση της αλληλεπίδρασης μεταξύ της αρχής της αποτελεσματικότητας και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δυνάμει του άρθρου 47 του Χάρτη, βλ., για παράδειγμα, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση Banger (EU:C:2018:225, σημεία 99 έως 103), και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα H. Saugmandsgaard Øe στην υπόθεση Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, σημεία 66 έως 69).

69 Βλ., συναφώς, Prechal, S., και Widdershoven, R., «Redefining the Relationship between "Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection», *Review of European Administrative Law*, τεύχος 4, 2011, σ. 31-50, στις σ. 47-48· Widdershoven, R., «National Procedural Autonomy and General EU Law Limits», *Review of European Administrative Law*, τεύχος 12, 2019, σ. 5-34, στις σ. 21-27.

70 Βλ. απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, σκέψη 32).

71 Βλ. απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2012, Otis κ.λπ. (C-199/11, EU:C:2012:684, σκέψη 49). Όπως έκρινε το Δικαστήριο, τούτο αποτελεί μια πτυχή της ουσίας του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής κατά το άρθρο 47 του Χάρτη, για τους σκοπούς του άρθρου 52, παράγραφος 1, αυτού: βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, État luxembourgeois (Δικαστική προστασία έναντι αιτήσεων για παροχή πληροφοριών στο φορολογικό δίκαιο) (C-245/19 και C-246/19, EU:C:2020:795, σκέψη 66).

72 Βλ. απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, σκέψη 39). Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι δηλώσεις και διαπιστώσεις των διοικητικών αρχών δεν μπορούν να δεσμεύουν τα δικαστήρια: βλ. απόφαση της 16ης Οκτωβρίου 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, σκέψεις 65 έως 69).

69. Εντούτοις, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο σεβασμός του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας βάσει του άρθρου 47 του Χάρτη πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τις ειδικές περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης υποθέσεως, ιδίως τη φύση της επίμαχης πράξης, το πλαίσιο εντός του οποίου αυτή εκδόθηκε και τους κανόνες δικαίου που διέπουν το οικείο ζήτημα [73]. Συνεπώς, όπως έχει επισημανθεί από τη θεωρία, δεν υφίστανται ομοιόμορφα πρότυπα για τον δικαστικό έλεγχο των διοικητικών αποφάσεων από τα εθνικά δικαστήρια σε υποθέσεις που αφορούν το άρθρο 47 του Χάρτη [74].

70. Περαιτέρω ερμηνευτικές κατευθύνσεις μπορούν να αντληθούν από τη νομολογία του ΕΔΔΑ επί του άρθρου 6, παράγραφος 1, και του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ, υπό το πρίσμα των οποίων θα πρέπει να ερμηνεύεται το άρθρο 47 του Χάρτη [75]. Όσον αφορά ιδίως το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ έχει κρίνει ότι η απαίτηση να ασκεί το εθνικό δικαστήριο «έλεγχο πλήρους δικαιοδοσίας» ικανοποιείται όταν το δικαστήριο αυτό έχει ασκήσει «επαρκή έλεγχο» ή έχει προβεί σε «επαρκή εξέταση» της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί. Η κρίση αυτή απηχεί τα όσα συνήθως ισχύουν στα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης αναφορικά με τις ένδικες προσφυγές του διοικητικού δικαίου, και συγκεκριμένα το ότι η έκταση του δικαστικού ελέγχου επί των πραγματικών περιστατικών μιας υπόθεσης είναι περιορισμένη και ότι χαρακτηριστικό της διαδικασίας ελέγχου αποτελεί το ότι τα αρμόδια όργανα επανεξετάζουν την προηγούμενη διαδικασία αλλά δεν λαμβάνουν αποφάσεις επί των πραγματικών περιστατικών. Ως εκ τούτου, ο ρόλος του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ δεν είναι κατ' αρχήν να διασφαλίζει την πρόσβαση σε δικαστήριο το οποίο δύναται, με τη δική του εκτίμηση ή κρίση, να υποκαθιστά εκείνη των διοικητικών αρχών, το δε ΕΔΔΑ έχει δώσει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη τήρησης των αποφάσεων που λαμβάνουν οι διοικητικές αρχές για λόγους σκοπιμότητας και οι οποίες αφορούν συχνά εξειδικευμένους τομείς του δικαίου [76].

71. Κατά την εκτίμηση του αν η έκταση του διενεργούμενου δικαστικού ελέγχου είναι επαρκής, το ΕΔΔΑ λαμβάνει υπόψη τις εξουσίες που διαθέτει το οικείο δικαιοδοτικό όργανο, σε συνδυασμό με παραμέτρους όπως: (1) το αντικείμενο της προσβαλλόμενης αποφάσεως, ιδίως δε το αν αυτή αφορά εξειδικευμένο ζήτημα που απαιτεί επαγγελματικές γνώσεις ή εμπειρία και το αν η διοικητική αρχή έχει ασκήσει διακριτική ευχέρεια και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, σε ποιον βαθμό· (2) τον τρόπο κατά τον οποίο λήφθηκε η απόφαση, ιδίως τις διαδικαστικές εγγυήσεις που ήταν διαθέσιμες στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του εκδόντος την απόφαση οργάνου, και (3) το περιεχόμενο της διαφοράς, συμπεριλαμβανομένων των λόγων προσβολής της απόφασης, συναγόμενων και προβληθέντων [77]. Συνεπώς, το ζήτημα της επάρκειας του διενεργηθέντος ελέγχου εξαρτάται από τις περιστάσεις της συγκεκριμένης

[73] Βλ. απόφαση της 26ης Ιουλίου 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, σκέψη 41)· βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, σημεία 104 έως 107).

[74] Βλ., συναφώς, Widdershoven, R., «The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review», de Poorter, J. κ.λπ. (επιμ), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, σ. 39-62, σε σ. 49-53 και 58.

[75] Βλ. απόφαση της 30ής Ιουνίου 2016, Toma και Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, σκέψεις 40 και 41). Σύμφωνα με τις επεξηγήσεις σχετικά με το άρθρο 47 του Χάρτη, η προστασία δυνάμει του πρώτου εδαφίου της διάταξης αυτής είναι ευρύτερη από την προστασία δυνάμει του άρθρου 13 ΕΣΔΑ, καθόσον διασφαλίζει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου και το δεύτερο εδάφιο της διάταξης αυτής δεν περιορίζεται σε διαφορές που αφορούν δικαιώματα και υποχρεώσεις αστικής φύσης, συγκριτικά με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ.

[76] Βλ. απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá κατά Πορτογαλίας (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 176 έως 178).

[77] Βλ. απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2015, Fazia Ali κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

περίπτωσης[78]. Ο κανόνας του «ελέγχου πλήρους δικαιοδοσίας» έχει ερμηνευθεί με ευελιξία, ιδίως σε υποθέσεις διοικητικού δικαίου στις οποίες ο έλεγχος του δικαστηρίου ήταν περιορισμένος λόγω της τεχνικής φύσης του αντικειμένου της διαφοράς[79].

72. Για παράδειγμα, στηριζόμενο σε εφαρμογή των ως άνω παραμέτρων, το ΕΔΔΑ διαπίστωσε ότι δεν συνέτρεχε παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ στην περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο δεν μπορούσε μεν με τη δική του απόφαση να υποκαταστήσει εκείνη της διοικητικής αρχής και ο έλεγχος που μπορούσε να διενεργήσει επί των πραγματικών περιστατικών ήταν περιορισμένος, αλλά θα μπορούσε να έχει ακυρώσει την απόφαση για διάφορους λόγους και το αντικείμενο της προσβαλλόμενης απόφασης αποτελούσε «κλασσική περίπτωση άσκησης διακριτικής ευχέρειας» σε έναν εξειδικευμένο τομέα του δικαίου, καθόσον η εν λόγω απόφαση είχε ληφθεί στο πλαίσιο της διασφάλισης του καθορισμού προτύπων και της τήρησης της συναφούς νομοθεσίας και ρυθμίσεων σύμφωνα με σκοπούς δημοσίου συμφέροντος[80]. Επιπλέον, το ΕΔΔΑ έκρινε σε αρκετές περιπτώσεις ότι η προβλεπόμενη στο δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου προσφυγή ελέγχου νομιμότητας παρείχε δυνατότητα επαρκούς ελέγχου υπό το πρίσμα του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ[81].

73. Αντιθέτως, το ΕΔΔΑ διαπίστωσε ότι συνέτρεχε παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ σε περιπτώσεις κατά τις οποίες το εθνικό δικαστήριο έκρινε ότι δεσμευόταν από προγενέστερες εκτιμήσεις των διοικητικών αρχών που ήταν καθοριστικές για την έκβαση της υπόθεσης, χωρίς να προβεί σε ανεξάρτητη εξέταση των εγειρόμενων ζητημάτων[82], ή σε περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν επιτρεπόταν να αποφανθεί επί του βασικού επίδικου αντικειμένου, το οποίο συνίστατο σε ένα απλό ζήτημα πραγματικών περιστατικών που δεν απαιτούσε επαγγελματική κατάρτιση ή εμπειρία ούτε συνδεόταν με την άσκηση διακριτικής ευχέρειας σύμφωνα με ευρύτερους σκοπούς πολιτικής υφής και, συνεπώς, μπορούσε να επιλυθεί από μη ειδικευμένο δικαστήριο[83].

74. Βάσει των ανωτέρω, παρατηρώ, ιδίως, ότι η νομολογία του ΕΔΔΑ επί του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ επιτρέπει τον περιορισμένο κατ' ουσίαν έλεγχο των διοικητικών αποφάσεων από τα εθνικά δικαστήρια, πράγμα το οποίο τελεί σε συνοχή με τη μεταχείριση που επιφυλάσσουν τα κράτη μέλη στις ένδικες προσφυγές του διοικητικού δικαίου. Επιπλέον, η ως άνω νομολογία λαμβάνει υπόψη τις ειδικές γνώσεις και τη διακριτική ευχέρεια της οικείας διοικητικής αρχής. Φρονώ ότι τα στοιχεία αυτά πρέπει να συνεκτιμηθούν κατά την ερμηνεία του άρθρου 47 του Χάρτη και κατά την εφαρμογή του υπό τις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης.

75. Λαμβανομένου υπόψη του γράμματός του, το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν δικαστικό έλεγχο της ουσίας των αποφάσεων της αρμόδιας αρχής. Συνεπώς, πρόκειται για ζήτημα που εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά τηρούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, ιδίως δε τις απαιτήσεις που απορρέουν από τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, καθώς και από το δικαίωμα αποτελεσματικής

78 Βλ. απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá κατά Πορτογαλίας (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 181).

79 Βλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2016, Al-Dulimi και Montana Management Inc. κατά Ελβετίας (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

80 Βλ. απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Sigma Radio Television Ltd κατά Κύπρου (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 158 έως 169, ιδίως § 159 και 161).

81 Βλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2009, Crompton κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, § 72, 79 και 80). Όσον αφορά το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, βλ. απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 1991, Vilvarajah κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, § 122 έως 127).

82 Βλ. απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Sigma Radio Television Ltd κατά Κύπρου (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 157).

83 Βλ. απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2006, Tsfayo κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, § 46 έως 49, ιδίως § 46).

δικαστικής προστασίας βάσει του άρθρου 47 του Χάρτη. Επομένως, κατά την άποψή μου, οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004 δεν αποκλείουν καταρχήν τη δυνατότητα κράτους μέλους να θεσπίσει δικονομικούς κανόνες που προβλέπουν τον κατ' ουσίαν έλεγχο, από εθνικό δικαιοδοτικό όργανο, της απόφασης που έχει λάβει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, όπως είναι ο έλεγχος που προβλέπει το άρθρο 9 του νόμου του 1990, ή δικονομικούς κανόνες που προβλέπουν την, σε πιο περιορισμένη έκταση, προσβολή της απόφασης αυτής, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της προσφυγής ελέγχου νομιμότητας.

76. Όσον αφορά την αρχή της αποτελεσματικότητας, η πρόβλεψη δικαστικού ελέγχου ουσίας αναφορικά με την ως άνω απόφαση δεν είναι αναγκαία, υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου που μνημονεύθηκε στα σημεία 64 έως 66 των παρουσών προτάσεων, προκειμένου να διασφαλιστούν οι σκοποί και η αποτελεσματικότητα των κανονισμών 854/2004 και 882/2004. Αντιθέτως, εκτιμώ ότι ο πιο περιορισμένης έκτασης έλεγχος μιας τέτοιας απόφασης, όπως είναι ο έλεγχος που ασκείται στο πλαίσιο προσφυγής ελέγχου νομιμότητας, διαφυλάσσει την εξειδικευμένη κατάρτιση στην οποία στηρίζεται ο επίσημος κτηνίατρος οσάκις λαμβάνει αποφάσεις σχετικές με την καταλληλόλητα ή μη του κρέατος για κατανάλωση από τον άνθρωπο, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, προκειμένου να αποτραπεί η διάθεση ακατάλληλου κρέατος στην αγορά και, επομένως, να διασφαλιστεί η επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της δημόσιας υγείας που επιδιώκει ο κανονισμός αυτός (βλ. σημείο 42 των παρουσών προτάσεων). Επιπλέον, το Δικαστήριο δεν διαθέτει στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι η προσφυγή ελέγχου νομιμότητας εμποδίζει το εθνικό δικαστήριο να εφαρμόσει τις σχετικές αρχές και τους σχετικούς κανόνες του δικαίου της Ένωσης κατά τον έλεγχο της απόφασης αυτής.

77. Όσον αφορά το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας βάσει του άρθρου 47 του Χάρτη, προκύπτει ότι, στην περίπτωση της κύριας δίκης, η απόφαση που λαμβάνει επίσημος κτηνίατρος δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 δεν μπορεί να υπόκειται σε έλεγχο ουσίας από διοικητική αρχή ή από δικαστήριο. Υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΕΔΔΑ επί του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ (βλ. σημεία 70 έως 73 των παρουσών προτάσεων), μπορεί να γίνει δεκτό ότι αυτή η κατάσταση απηχεί τα όσα ισχύουν στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, στις οποίες είναι δυνατόν να προβλέπεται μόνον περιορισμένος κατ' ουσίαν έλεγχος των διοικητικών αποφάσεων από εθνικό δικαιοδοτικό όργανο και δεν υπάρχει δικαίωμα σε βαθμό δικαιοδοσίας στον οποίο το επιλαμβανόμενο όργανο μπορεί να αντικαταστήσει με την εκτίμησή του εκείνη της αρμόδιας αρχής, ιδίως στις περιπτώσεις που απαιτούν ειδικές γνώσεις και συνεπάγονται την άσκηση διακριτικής ευχέρειας από την αρχή αυτή. Κατά την άποψή μου, τέτοια περίπτωση συντρέχει εν προκειμένω, δεδομένου ότι πρόκειται για απόφαση με αντικείμενο τη σήμανση καταλληλότητας κρέατος χαρακτηρισθέντος ως ακατάλληλου για κατανάλωση από τον άνθρωπο, η οποία έχει ληφθεί κατόπιν λεπτομερούς επιθεώρησης του κρέατος και βάσει των εκτεταμένων επαγγελματικών γνώσεων και της κατάρτισης του επίσημου κτηνιάτρου, όπως προσδιορίζονται στον κανονισμό 854/2004 (βλ. σημεία 44 έως 46 των παρουσών προτάσεων).

78. Επισημαίνεται επίσης ότι, όπως διευκρινίζει η απόφαση περί παραπομπής (βλ. σημείο 16 των παρουσών προτάσεων), στο πλαίσιο της προσφυγής ελέγχου νομιμότητας, το δικαστήριο μπορεί να εξετάσει αν οι διαπιστώσεις του επίσημου κτηνιάτρου τεκμηριώνονται με βάση αποδεικτικά στοιχεία και μπορεί να ακυρώσει την εκδοθείσα απόφαση. Ως εκ τούτου, προκύπτει ότι το δικαστήριο μπορεί να προβεί σε ανεξάρτητη εκτίμηση χωρίς να δεσμεύεται από τις προγενέστερες διαπιστώσεις του επίσημου κτηνιάτρου και έχει την εξουσία να ακυρώσει, βάσει διαφόρων λόγων, την απόφαση που έλαβε ο επίσημος κτηνίατρος.

79. Όσον αφορά τη δυνατότητα επίλυσης διά της διοικητικής οδού, περί της οποίας έκανε λόγο το Ηνωμένο Βασίλειο με τις παρατηρήσεις του (βλ. σημείο 27 των παρουσών προτάσεων), η δυνατότητα αυτή εκτίθεται σε κείμενο που έχει δημοσιεύσει η FSA και προφανώς αποτελεί διοικητική πρακτική. Δεν αμφισβητείται ότι η εν λόγω δυνατότητα δεν αξιοποιήθηκε στη διαφορά της κύριας δίκης, καθόσον προβλέφθηκε από την FSA αφότου ανέκυψε η επίμαχη διαφορά. Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι ο συγκεκριμένος μηχανισμός παρέχει στον επίσημο κτηνίατρο τη δυνατότητα να επανεξετάσει, υπό το πρίσμα δεύτερων αξιολογήσεων από αρμόδιους κτηνιάτρους, την εκτίμησή του περί μη καταλληλότητας του κρέατος για κατανάλωση από τον άνθρωπο, πριν λάβει απόφαση δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004. Βάσει των ανωτέρω, φρονώ ότι ο μηχανισμός αυτός, μολονότι μπορεί, στις περιπτώσεις που έχει χρησιμοποιηθεί, να έχει σημασία για τους σκοπούς άσκησης ένδικου βοηθήματος κατά τέτοιας απόφασης, εντούτοις δεν αποτελεί μέσο για τον δικαστικό έλεγχο της εν λόγω απόφασης και, συνεπώς, δεν αρκεί, αυτός καθεαυτόν, προς διασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας με βάση το άρθρο 47 του Χάρτη.

80. Επιπλέον, τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι αναιρεσείουσες της κύριας δίκης όσον αφορά τις διαδικαστικές υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη σε σχέση με το δικαίωμα ιδιοκτησίας που προστατεύεται από το άρθρο 17 του Χάρτη δεν αναιρούν την ως άνω ανάλυση. Υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΕΔΔΑ επί του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ [84], η οποία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο της ερμηνείας του άρθρου 17 του Χάρτη [85], εκτιμώ ότι ο περιορισμένης έκτασης έλεγχος απόφασης την οποία έχει λάβει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, όπως είναι ο έλεγχος που ασκείται στο πλαίσιο προσφυγής ελέγχου νομιμότητας, μπορεί να θεωρηθεί ότι παρέχει στον υπεύθυνο σφαγείου εύλογη δυνατότητα εκδίκασης της υπόθεσής του από δικαστήριο με σκοπό την αποτελεσματική προσβολή της απόφασης αυτής, στον βαθμό που θίγεται το προστατευόμενο με το ως άνω άρθρο δικαίωμα ιδιοκτησίας του.

81. Συνεπώς, φρονώ ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004, σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 και ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη, δεν αντιτίθεται σε διαδικασία του εθνικού δικαίου, όπως είναι η προσφυγή ελέγχου νομιμότητας, στο πλαίσιο της οποίας προβλέπεται ο δικαστικός έλεγχος απόφασης επίσημου κτηνιάτρου να μην θέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας που έχει θεωρηθεί ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο, πλην όμως το εθνικό δικαιοδοτικό όργανο που διενεργεί τον έλεγχο αυτό δεν επιτρέπεται να ελέγξει την απόφαση αυτή επί της ουσίας.

Γ. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

82. Όπως επισημαίνεται στο σημείο 31 των παρουσών προτάσεων, αντικείμενο του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο είναι αν οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004 αντιτίθενται σε εθνική διαδικασία όπως η διαδικασία του άρθρου 9 του νόμου του 1990.

83. Όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, το ερώτημα αυτό υποβάλλεται λόγω διχογνωμίας που ανέκυψε στην υπόθεση της κύριας δίκης μεταξύ των αναιρεσειουσών της κύριας δίκης και της FSA ως προς το ποια είναι η ορθή διαδικασία κατά το εθνικό δίκαιο για τον

[84] Βλ. αποφάσεις της 3ης Απριλίου 2012, Kotov κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, § 114), και της 12ης Ιουλίου 2016, Vrzić κατά Κροατίας (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, § 110).

[85] Βλ. απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών) (C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψη 72).

δικαστικό έλεγχο της απόφασης που έχει λάβει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 και ως προς το αν η FSA τήρησε τους κανόνες που προβλέπει το εθνικό δίκαιο.

84. Έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι, υπό την επιφύλαξη της εξακρίβωσης από το αιτούν δικαστήριο, εθνική διαδικασία, όπως η διαδικασία του άρθρου 9 του νόμου του 1990, δεν συμβιβάζεται με τους κανονισμούς 854/2004 και 882/2004, ερμηνευόμενους σε συνδυασμό με την αρχή της αποτελεσματικότητας και με το άρθρο 47 του Χάρτη. Έχω καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό για τους ακόλουθους λόγους.

85. Υπενθυμίζεται ότι, όπως επισημάνθηκε στο σημείο 64 των παρουσών προτάσεων, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ελλείψει σχετικών κανόνων της Ένωσης, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους, δυνάμει της αρχής της δικονομικής αυτονομίας, να ορίζει τα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα και να θεσπίζει τους λεπτομερείς δικονομικούς κανόνες για την άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων και μέσων που αποσκοπούν στη διασφάλιση της προστασίας των παρεχόμενων από το δίκαιο της Ένωσης δικαιωμάτων των ιδιωτών, υπό την επιφύλαξη των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Όσον αφορά την αρχή της αποτελεσματικότητας, υπενθυμίζεται επίσης ότι κάθε περίπτωση στην οποία τίθεται ζήτημα ως προς το αν μια εθνική δικονομική διάταξη καθιστά αδύνατη στην πράξη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των παρεχόμενων από το δίκαιο της Ένωσης δικαιωμάτων των ιδιωτών πρέπει να εξετάζεται λαμβάνοντας υπόψη, εφόσον συντρέχει λόγος, τις θεμελιώδεις αρχές της οικείας εθνικής έννομης τάξης, στις οποίες καταλέγεται η αρχή της ασφάλειας δικαίου[86]. Επιπλέον, κατά τη θέσπιση των δικονομικών κανόνων που διέπουν τα προαναφερθέντα ένδικα βοηθήματα και μέσα, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν την τήρηση του άρθρου 47 του Χάρτη[87].

86. Συνεπώς, τα εθνικά μέτρα για τον καθορισμό των δικαιοδοτικών οργάνων που είναι αρμόδια να επιλαμβάνονται ένδικων βοηθημάτων με τα οποία προσβάλλεται απόφαση ληφθείσα από επίσημο κτηνίατρο βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 εμπίπτουν στο πεδίο της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση ότι τα τελευταία τηρούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, καθώς και του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 47 του Χάρτη. Όπως επισημαίνεται στο σημείο 75 των παρουσών προτάσεων, οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004 δεν αποκλείουν καταρχήν τη δυνατότητα κράτους μέλους να θεσπίσει δικονομικούς κανόνες που προβλέπουν τον κατ' ουσίαν έλεγχο, από εθνικό δικαιοδοτικό όργανο, της απόφασης που έχει λάβει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004, όπως είναι ο έλεγχος που προβλέπει το άρθρο 9 του νόμου του 1990, ή δικονομικούς κανόνες που προβλέπουν την, σε πιο περιορισμένη έκταση, προσβολή της απόφασης αυτής, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της προσφυγής ελέγχου νομιμότητας.

87. Εντούτοις, φρονώ ότι οι ακόλουθες πτυχές της περίπτωσης στην υπόθεση της κύριας δίκης έχουν ιδιαίτερη σημασία.

88. Όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο (βλ. σημείο 14 των παρουσών προτάσεων), στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 9 του νόμου του 1990, η απόφαση του επίσημου κτηνιάτρου υπόκειται στον έλεγχο του Justice of the Peace (ειρηνοδίκη), ο οποίος μπορεί να κρίνει, βάσει

[86] Βλ. απόφαση της 8ης Μαρτίου 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, σκέψη 37).

[87] Βλ. αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 65), και της 14ης Μαΐου 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψη 142).

κατάλληλων αποδεικτικών στοιχείων, ότι το κρέας δεν πληροί τις απαιτήσεις ασφάλειας των τροφίμων. Ωστόσο, δυνατότητα να άγει την υπόθεση ενώπιον του Justice of the Peace (ειρηνοδίκη) έχει όχι ο υπεύθυνος σφαγείου, του οποίου τα συμφέροντα βλάπτονται από την απόφαση αυτή, αλλά ο αρμόδιος υπάλληλος της FSA. Το γεγονός ότι η διαδικασία αυτή δεν μπορεί να κινηθεί με πρωτοβουλία του υπευθύνου σφαγείου με σκοπό τη διασφάλιση των δικαιωμάτων που του παρέχει το δίκαιο της Ένωσης, αλλά εξαρτάται από ενέργεια των εθνικών αρχών, όπως η FSA, προφανώς καθιστά, υπό την επιφύλαξη εξακρίβωσης από το αιτούν δικαστήριο, αδύνατη στην πράξη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που στηρίζονται στο δίκαιο της Ένωσης.

89. Ομοίως, υπό τις ως άνω περιστάσεις, εκτιμώ ότι η διαδικασία του άρθρου 9 του νόμου του 1990 δεν διασφαλίζει στον υπεύθυνο σφαγείου δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο σύμφωνα με το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, δεδομένου ότι δεν του παρέχει πραγματική δυνατότητα να κινήσει ένδικη διαδικασία ενώπιον δικαστηρίου προκειμένου να προσβάλει την εν λόγω απόφαση [88].

90. Επιπλέον, το προβλεπόμενο στο δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου σύστημα δικαστικού ελέγχου παρίσταται προβληματικό από απόψεως ασφάλειας δικαίου. Όπως έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίζουν νομικές ρυθμίσεις αρκούντως ακριβείς, σαφείς και προβλέψιμες, ώστε να παρέχεται στους πολίτες η δυνατότητα να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και τις υποχρεώσεις τους [89]. Υπό την επιφύλαξη εξακρίβωσης από το αιτούν δικαστήριο, οι επίμαχοι στην υπόθεση της κύριας δίκης δικονομικοί κανόνες προφανώς δεν ανταποκρίνονται στην απαίτηση ασφάλειας δικαίου και, συνεπώς, δεν συνάδουν με την αρχή της αποτελεσματικότητας, καθόσον δεν διευκρινίζουν αν η ορθή οδός για την προσβολή απόφασης που έχει λάβει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 είναι η κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 9 του νόμου του 1990 ή η άσκηση προσφυγής ελέγχου νομιμότητας.

91. Συνεπώς, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, με την επιφύλαξη εξακρίβωσης από το αιτούν δικαστήριο, οι κανονισμοί 854/2004 και 882/2004, ερμηνευόμενοι σε συνδυασμό με την αρχή της αποτελεσματικότητας και με το άρθρο 47 του Χάρτη, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική διαδικασία, όπως αυτή του άρθρου 9 του νόμου του 1990.

VII. Πρόταση

92. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Supreme Court of the United Kingdom (Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου) ως εξής:

1) Με την επιφύλαξη εξακρίβωσης από το αιτούν δικαστήριο, ο κανονισμός (ΕΚ) 854/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον καθορισμό ειδικών διατάξεων για την οργάνωση των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα ζωικής προέλευσης που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο, και ο κανονισμός

[88] Βλ. απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, σκέψη 36). Αξίζει να σημειωθεί ότι το ΕΔΔΑ έχει κρίνει στη νομολογία του σχετικά με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ ότι το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο πρέπει να είναι «πρακτικό και αποτελεσματικό» και όχι «θεωρητικό ή πλασματικό»: βλ. απόφαση της 5ης Απριλίου 2018, Zubac κατά Κροατίας (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 77). Βλ. επίσης, συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, σημείο 43), και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Hogan στην υπόθεση B. M. M. και B. S. (Οικογενειακή επανένωση – ανήλικο τέκνο) (C-133/19, EU:C:2020:222, σημείο 44).

[89] Βλ. απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2010, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-456/08, EU:C:2010:46, σκέψη 61).

(ΕΚ) 882/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τη διενέργεια επίσημων ελέγχων της συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία περί ζωοτροφών και τροφίμων και προς τους κανόνες για την υγεία και την καλή διαβίωση των ζώων, ερμηνευόμενοι σε συνδυασμό με την αρχή της αποτελεσματικότητας και με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική διαδικασία όπως αυτή του άρθρου 9 του νόμου του 1990.

2) Το άρθρο 54, παράγραφος 3, του κανονισμού 882/2004 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν δικαίωμα προσφυγής κατά απόφασης που έχει λάβει επίσημος κτηνίατρος βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 854/2004 να μην επιθέσει σήμα καταλληλότητας σε κρέας που έχει θεωρηθεί ακατάλληλο για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Οι διατάξεις αυτές, ερμηνευόμενες υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη, έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε διαδικασία του εθνικού δικαίου, όπως η διαδικασία της προσφυγής ελέγχου νομιμότητας, στο πλαίσιο της οποίας το εθνικό δικαιοδοτικό όργανο που διενεργεί τον δικαστικό έλεγχο της απόφασης αυτής δεν επιτρέπεται να προβεί σε έλεγχο της ουσίας της.