EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. február 11.[1]

C-579/19. sz. ügy

R (az Association of Independent Meat Suppliers és társa kérelmére)
kontra
Food Standards Agency

(a Supreme Court of the United Kingdom [az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 854/2004/EK rendelet – 882/2004/EK rendelet – Az állati eredetű élelmiszerek hatósági ellenőrzése – A hatósági állatorvos által hozott határozat bírósági felülvizsgálatához való jog – Az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke”

I. Bevezetés

1. A Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelme lényegében az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 854/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[2] 5. cikke (2) bekezdésének, valamint a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[3] 54. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik. A 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése az állategészségügyi jelöléseknek a hatósági állatorvosok általi, a hús emberi fogyasztásra való alkalmasságának megállapítása esetén való elhelyezését érinti, míg a 882/2004 rendelet 54. cikke (3) bekezdésének tárgya a tagállami hatóságok által a hatósági ellenőrzések eredményeként hozott döntések elleni fellebbezéshez való jogokkal kapcsolatos tájékoztatás.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] HL 2004. L 139., 206. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 75. o.

[3] HL 2004. L 165., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 200. o.

2. A 854/2004 és a 882/2004 rendelet az élelmiszer-biztonságot szabályozó európai uniós jogi szabályozás részét képezi.[4] Általánosságban elmondható, hogy ezek a rendeletek harmonizált szabályokat állapítanak meg az illetékes tagállami hatóságok által annak biztosítása érdekében végzett hatósági ellenőrzésekre vonatkozóan, hogy az élelmiszeripari vállalkozók eleget tegyenek az uniós jog szerinti kötelezettségeiknek. Ebben az összefüggésben a hatósági állatorvosok olyan különösen képzett személyek, akik a hatósági segédszemélyzet segítségével e hatóságok nevében látnak el feladatokat a húsra vonatkozó hatósági ellenőrzések rendszerében.

3. A jelen ügyben annak eldöntésére kérik a Bíróságot, hogy mi következik a 882/2004 rendelet (43) preambulumbekezdésében szereplő és az e rendelet 54. cikkében tovább részletezett, „az illetékes hatóság által a hatósági ellenőrzések eredményeként hozott döntések elleni fellebbezéshez való jogból”.

4. Először is a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy összeegyeztethető-e az Egyesült Királyság jogában az e rendeletek hatálybalépését megelőzően hatályos jogi szabályozás, nevezetesen a Food Safety Act 1990 (1990. évi élelmiszer-biztonsági törvény; a továbbiakban: 1990. évi törvény) 9. szakasza a 854/2004 és a 882/2004 rendelettel.[5] A kérdést előterjesztő bíróság az alapeljárás felperesei, a Cleveland Meat Company (a továbbiakban: CMC) és az Association of Independent Meat Suppliers, valamint az alperes, a Food Standards Agency (a továbbiakban: FSA) között azzal összefüggésben felmerülő jogvita keretében terjesztette elő kérdését, hogy melyik az az állategészségügyi jelölésnek az emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra történő elhelyezésének megtagadása tárgyában a hatósági állatorvos által hozott határozat bírósági értékelésére vonatkozóan a nemzeti jog alapján rendelkezésre álló út, amely összeegyeztethető az uniós joggal. Az 1990. évi törvény 9. szakasza, amely az ügy érdemének a békebíróság által történő felülvizsgálatára irányuló eljárás, az egyetlen út-e, amely megfelel az uniós jog által előírt, a fentiekben ismertetett fellebbezési jognak, ahogyan arra a felperesek hivatkoztak, vagy az Egyesült Királyság joga szerinti bírósági felülvizsgálat iránti kérelem („bírósági felülvizsgálati kérelem”), amely egy olyan bírósági eljárás, amelyben nem kerül sor az ügy érdemi felülvizsgálatára, hatékony és megfelelő eszközt jelent a 854/2004 és a 882/2004 rendeletben foglalt élelmiszer-biztonsági követelmények érvényesítésére, konkrétabban az állategészségügyi jelölés elhelyezésének a hatósági állatorvos által történő megtagadása esetén, ahogyan arra az FSA hivatkozott? Ez a kérdés szükségszerűen azt eredményezi, hogy figyelembe kell venni a Bíróság ítélkezési gyakorlatát a tagállamoknak az uniós jogok védelmére vonatkozó jogorvoslati kérelmek szabályainak meghatározásával kapcsolatos eljárási autonómiája tekintetében, figyelemmel az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvére, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jogra, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének első bekezdése biztosít.

5. Másodszor a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az e rendeleteknek és általánosabban az uniós jognak való megfelelés érdekében a 882/2004 rendelet előírja-e a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölés elhelyezését a rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján megtagadó

[4] Ez az alábbiakat is magában foglalja: az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.; helyesbítések: HL 2014. L 327., 9. o.; HL 2016. L 11., 19. o.), az élelmiszer-higiéniáról szóló, 2004. április 29-i 852/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 139., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 34. kötet, 319. o.); az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 853/2004/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (HL 2004. L 139., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 14. o.) és a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre és a belőlük származó termékekre vonatkozó egészségügyi szabályok megállapításáról és az 1774/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1069/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (állati melléktermékekre vonatkozó rendelet) (HL 2009. L 300., 1. o.; helyesbítések: HL 2012. L 216., 3. o., HL 2014. L 348., 31. o.). Lásd még a jelen indítvány 39–43. pontját.

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

határozatával szembeni jogorvoslat biztosítását, amely az ügy érdemi bírósági felülvizsgálatát foglalja magában. Ezt a kérdést is a Bíróságnak a Charta 47. cikkének első bekezdésére vonatkozó releváns ítélkezési gyakorlata fényében kell megválaszolni, mivel az a bírósági felülvizsgálat terjedelméhez kapcsolódik.

6. Következésképpen a jelen ügy új kérdéseket vet fel a magánszemélyeket az uniós élelmiszerjogban megillető hatékony bírói jogvédelem, valamint a 854/2004 és a 882/2004 rendelet között e tekintetben fennálló kapcsolat vonatkozásában. Messzebbre mutató következményekkel járhat a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatának alakulását illetően is, amely a közigazgatási határozatoknak a nemzeti bíróságok által a Charta 47. cikke alapján történő bírósági felülvizsgálatára vonatkozik.

II. Jogi háttér

7. A 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A patás háziállatok, a nyúlfélék kivételével a tenyésztett emlős vadak és a nagyvadak állati testeinek, valamint a hasított féltestek, negyedek, és a féltestek három nagykereskedelmi darabra vágásának eredményeként létrejövő darabok állategészségügyi jelölését az I. melléklet III. fejezetének I. szakaszával összhangban a vágóhidakon és a vadfeldolgozó-létesítményekben végzik el. Az állategészségügyi jelölések elhelyezése a hatósági állatorvos által vagy annak felügyelete alatt történik, ha a hatósági ellenőrzés nem tárt fel olyan hiányosságot, amely miatt a hús emberi fogyasztásra alkalmatlan lenne.”

8. A 882/2004 rendelet (43) preambulumbekezdése értelmében:

„A vállalkozóknak jogot kell biztosítani arra, hogy fellebbezéssel éljenek az illetékes hatóság által a hatósági ellenőrzések eredményeként hozott döntések ellen, és erről a jogról tájékoztatni kell őket.”

9. A 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése szerint:

„Az illetékes hatóság az érintett vállalkozót vagy annak egy képviselőjét:

a) írásban értesíti az (1) bekezdéssel összhangban foganatosítandó intézkedésekkel kapcsolatos döntéséről, a döntés indoklásával együtt; és

b) tájékoztatja az ilyen döntések elleni fellebbezési jogáról, valamint az alkalmazandó eljárásról és határidőkről.”

III. A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. 2014. szeptember 11-én a CMC élő bikát vásárolt körülbelül 1400 font sterlingért (GBP) (hozzávetőleg 1700 euró). A CMC vágóhídján szolgálatot teljesítő hatósági állatorvos a bikát vágásra alkalmasnak találta. A hasított test és a belsőségek vágást követő vizsgálatát a hatósági segédszemélyzet, az úgynevezett húshigiéniai ellenőr végezte, aki a hasított testben három

tályogot azonosított.[6] Ugyanezen a napon később a hatósági állatorvos megvizsgálta a hasított testet és az ellenőrrel való konzultációt követően a húst emberi fogyasztásra alkalmatlannak minősítette, mivel a tályog felvetette annak gyanúját, hogy a bika pyaemiában, a vérmérgezés egyik fajtájában szenvedett.[7] Ennélfogva a hatósági állatorvos nem helyezte el azt az állategészségügyi jelölést a hasított testen, amely igazolta volna az emberi fogyasztásra való alkalmasságot. Következésképpen a CMC részére megtiltották a hasított test értékesítését a Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (a 2013. évi élelmiszer-biztonsági

és -higiéniai előírások [Anglia]) alapján.[8]

11. A CMC egy másik állatorvos tanácsát kikérve megtámadta a hatósági állatorvos véleményét. Azt állította, hogy amennyiben a döntést vitatja, és nem adja át önként a hasított testet, a hatósági állatorvosnak az 1990. évi törvény 9. szakaszával összhangban a hasított testet le kell foglalnia és békebíróság elé kell vinnie annak megállapítására, hogy el kell-e kobozni. Az FSA, amely az uniós és a nemzeti élelmiszerbiztonsági jogszabályok tekintetében az illetékes hatóságnak minősül, és amely a vágóhidak hatósági ellenőrzéséért felel, úgy ítélte meg, hogy nem szükséges ezt az eljárást alkalmazni, és miután a hasított testet a hatósági állatorvos emberi fogyasztásra alkalmatlannak nyilvánította, azt állati melléktermékként ártalmatlanítani kell.

12. 2014. szeptember 23-án a hatósági állatorvos az FSA nevében eljárva értesítésében arra hívta fel a CMC-t, hogy a hasított testet állati melléktermékként ártalmatlanítsa az Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (az állati melléktermékekről szóló 2013. évi végrehajtási előírások, Anglia)[9] 25. cikke (2) bekezdésének a) pontja és az 1069/2009/EK rendelet alapján. Az értesítés a következőképpen szólt: „Határozatommal szemben bírósági felülvizsgálat útján jogorvoslattal lehet élni. A jogorvoslati kérelmet haladéktalanul, de mindenképpen általában a kérelem jogalapjának felmerülésétől számított három hónapon belül be kell nyújtani.”

13. A CMC és az Association of Independent Meat Suppliers (a továbbiakban együttesen: felperesek) bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztettek a High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (felsőbíróság [Anglia és Wales], Queen’s Bench kollégium, Egyesült Királyság) elé az FSA azon állításával szemben, amely szerint nem volt szükséges követni az 1990. évi törvény 9. szakaszában szabályozott eljárást, valamint másodlagosan azt állítják, hogy az Egyesült Királyság köteles biztosítani a hatósági állatorvosnak a hús emberi fogyasztásra való alkalmasságát érintő határozataival szembeni jogorvoslat valamilyen formáját. Ez az eljárás sikertelen volt az említett bíróság[10] és a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (fellebbviteli bíróság [Anglia és Wales], polgári kollégium, Egyesült Királyság)[11] előtt, ezért a felperesek a Supreme Court of the United Kingdomhoz (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) fordultak.

6 Ahogyan az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, a hasított testet a 853/2004 rendelet I. mellékletének 1.9. pontjában meghatározott „állati test” értelemben használják „az állat vágás és zsigerelés utáni testeként”, míg a „belsőség” kifejezés annak 1.11. pontja szerint „friss hús, amely nem tartozik az állati test fogalmához, beleértve a zsigereket és a vért”.

7 A pyaemia vérmérgezés (szkepszis), amelyet a tályogból felszabaduló gennyképző baktériumok véráramban történő szétterjedése okoz.

8 UK Statutory Instruments 2013/2996. Ahogyan az a Bíróság elé terjesztett információkból kitűnik, ezek a rendeletek rendelkeznek a 178/2002, 852/2004, 853/2004 és 854/2004 rendelet angliai végrehajtásáról és érvényesítéséről.

9 UK Statutory Instruments 2013/2952.

10 R (az Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd kérelmére) kontra Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

11 R (az Association of Independent Meat Suppliers & Anor kérelmére) kontra Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

14. A kérdést előterjesztő bíróság többek között közölte, hogy az 1990. évi törvény 9. szakaszában szereplő eljárást nem a hatósági állatorvosnak a hús emberi fogyasztásra való alkalmasságára vonatkozó határozatával szembeni jogorvoslatra vonatkozóan fogalmazták meg. Ezen eljárás alapján, amennyiben valamely élelmiszer-biztonsági vagy végrehajtási hatóság, például az FSA felhatalmazott tisztviselője számára úgy tűnik, hogy valamely emberi fogyasztásra szánt élelmiszer nem felel meg az élelmiszer-biztonsági követelményeknek, az élelmiszert lefoglalhatja annak érdekében, hogy békebíró, aki bírósági ülnök vagy valamely jogi végzettséggel rendelkező kerületi bíró lehet, valamint aki bármikor könnyen elérhető, döntsön róla. Ha a békebíró az általa megfelelőnek ítélt bizonyítékok alapján megállapítja, hogy az élelmiszer nem felel meg az élelmiszer-biztonsági követelményeknek, azt el kell koboznia és el kell rendelnie a tulajdonos költségére történő megsemmisítését, míg ha a békebíró megtagadja az élelmiszer elkobzását, a releváns hatóság köteles kártérítést nyújtani a tulajdonosnak a tisztviselő eljárásából eredő értékcsökkenésért.

15. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott arra, hogy a felperesek szerint az 1990. évi törvény 9. szakaszában szereplő eljárás, amely a XIX. század óta az Egyesült Királyság jogának részét képezi, és amely az uniós élelmiszer-biztonsági rendszer alapján továbbra is alkalmazandó, eszközt jelent mind a hatósági állatorvosnak a hús emberi fogyasztásra való alkalmasságára vonatkozó határozatának érvényesítésére, mind pedig arra, hogy a piaci szereplő az említett határozattal szemben bírósági felülvizsgálatot kérjen, és arra kérje a békebíróságot, hogy döntsön abban a kérdésben, hogy a hasított test ténylegesen megfelelt-e az élelmiszer-biztonsági követelményeknek. A felperesek elfogadják, hogy a békebíróság nem utasíthatja a hatósági állatorvost, hogy a hasított testet állategészségügyi jelöléssel lássa el, de azt állítják, hogy a hatósági állatorvostól elvárható, hogy a határozatot tiszteletben tartsa és ennek megfelelően állategészségügyi jelöléssel lássa el a hasított testet, valamint hogy kártérítés fizethető. Ezzel szemben az FSA nem fogadja el, hogy ez az eljárás alkalmazható – még kevésbé, hogy kötelező – az azzal kapcsolatos jogvita megoldására, hogy a hasított test alkalmas-e emberi fogyasztásra, mivel a békebíró nem utasíthatja a hatósági állatorvost, hogy valamely hasított testet állategészségügyi jelöléssel lásson el, vagy hogy az ilyen jelöléssel el nem látott hasított testek elkobzásán kívül mást tegyen. A kérdést előterjesztő bíróság annak alapul vételét kéri az Bíróságtól, hogy a felperesek értelmezése helyes, és a békebíróság hatáskörrel rendelkezik olyan döntés meghozatalára, amely kártérítés megítélését eredményezheti, amennyiben a békebíróság úgy véli, hogy a hasított testet el kellett volna látni állategészségügyi jelöléssel.

16. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte továbbá, hogy valamely vágóhíd üzemeltetője, mint amilyen a CMC, bírósági felülvizsgálat iránti kérelemmel megtámadhatja a hatósági állatorvos azon határozatát, amely szerint valamely hús emberi fogyasztásra alkalmatlan és amelyben ezért az állategészségügyi jelölést megtagadja, vagy ezen üzemeltető kérheti, hogy a bíróság helyezze hatályon kívül az olyan ártalmatlanításról szóló értesítést, mint amelyet 2014. szeptember 23-án kézbesítettek a CMC részre, ahogyan az a jelen indítvány 12. pontjában említésre került. Ebben az eljárásban az eljáró bíróság bármely olyan okból hatályon kívül helyezheti e határozatot, amely miatt a határozat jogellenesnek tekintendő, ideértve azt is, ha a hatósági állatorvos tisztességtelenül járt el, nem alkalmazza a megfelelő jogi tesztet vagy ha olyan határozatot hoz, amely észszerűtlen vagy nem kellően bizonyított. Az eljáró bíróság emellett adott esetben szóbeli meghallgatást tart és kötelező erejű végzéseket ad ki, és hatáskörrel rendelkezik arra, hogy kártérítést ítéljen meg az Emberi Jogok Európai Egyezményében (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.; a továbbiakban: EJEE) biztosított jogok megsértése esetén. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte, hogy a bírósági felülvizsgálati kérelem nem a határozat érdemi részével szembeni jogorvoslati kérelem.

17. E körülmények között a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A [854/2004/EK és a 882/2004] rendelettel ellentétes-e az olyan eljárás, amely szerint az 1990. évi törvény 9. szakasza értelmében békebíróság dönt – az ügy érdeme, valamint a felek által felkért szakértők véleményei alapján – arról, hogy a hasított test megfelel-e az élelmiszer-biztonsági követelményeknek?

2) A [882/2004] rendelet kötelezően előírja-e jogorvoslati jog biztosítását a hatósági állatorvos [854/2004] rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott azon határozatával kapcsolatban, amely szerint valamely hasított testről lefejtett hús emberi fogyasztásra alkalmatlan, és ha igen, milyen megközelítést kell alkalmazni egy ilyen ügy jogorvoslata során a hatósági állatorvos által hozott határozat érdemi részének felülvizsgálatakor?”

IV. A Bíróság előtti eljárás

18. A felperesek, az Egyesült Királyság és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz. E felek szintén megválaszolták a Bíróság által nekik feltett kérdéseket.

19. Míg a jelen ügy folyamatban volt a Bíróság előtt, az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból. A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás [12] 86. cikkének (2) bekezdése szerint a Bíróság továbbra is joghatósággal rendelkezik arra, hogy az Egyesült Királyság bíróságai által az átmeneti időszak vége előtt hozzá benyújtott kérelemre előzetes döntést hozzon, amely e megállapodás 126. cikke alapján főszabály szerint 2020. december 31-én jár le. Emellett e megállapodás 89. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság által az átmeneti időszak vége előtt vagy egy jövőbeni időpontban hozott ilyen ítélet teljes egészében kötelező erővel bír az Egyesült Királyságra nézve és az Egyesült Királyságban.

20. Következésképpen, mivel a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2019. július 31-én nyújtották be, a Bíróság továbbra is joghatósággal rendelkezik e kérelem elbírálására, és a Supreme Court of the United Kingdomot (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) köti a Bíróság jelen eljárásban meghozandó ítélete.

V. A felek észrevételeinek összefoglalása

21. A felperesek úgy vélik, hogy az első kérdésre nemleges választ kell adni, mivel a 854/2004 rendelettel és a 882/2004 rendelettel nem ellentétes az 1990. évi törvény 9. szakaszában szereplőhöz hasonló eljárás. Arra hivatkoznak, hogy az a tény, hogy a 854/2004 rendelet 5. cikke és I. melléklete szerint a hatósági állatorvos a képzettsége és képesítése alapján hoz határozatot a hús állategészségügyi jelölésére vonatkozóan, nem zárja ki a határozatok érdemi részének hatékony bírósági felülvizsgálatát. E jogszabályok ugyanis sehol sem zárják ki azt a jogot, hogy a nemzeti eljárások keretében megtámadják e határozatokat.

[12] HL 2020. L 29., 7. o. E megállapodás 86. cikkének (3) bekezdése szerint úgy kell tekinteni, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet abban az időpontban nyújtották be, amikor az eljárást megindító iratot a Bíróság Hivatala nyilvántartásba vette. Ebben az ügyben a kérelmet 2019. július 31-én vette nyilvántartásba a Bíróság Hivatala.

22. A felperesek azt kérik, hogy a Bíróság a második kérdésre azt a választ adja, hogy a 882/2004 rendelet előírja a hatósági állatorvos által a 854/2004/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott, azon határozattal szembeni jogorvoslathoz való jogot, amely szerint valamely hasított testről lefejtett hús emberi fogyasztásra alkalmatlan, és hogy a határozat érdemi részének felülvizsgálata során a fellebbviteli bíróságnak teljeskörűen felül kell vizsgálnia a határozathoz kapcsolódó összes ténybeli és jogi kérdést, és az ügy érdeme, valamint a felek által felkért szakértők véleményei alapján kell döntenie arról, hogy a hasított test megfelel-e az élelmiszer-biztonsági követelményeknek. Álláspontjuk szerint a 854/2004 rendelet a 882/2004 rendelettel összefüggésben alkalmazandó, és a 882/2004 rendelet 54. cikkének a (43) preambulumbekezdéssel összefüggésben értelmezett (3) bekezdése általános jogorvoslati jogot állapít meg, amely e határozatra is alkalmazandó. Vitatják, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikke csak a hatósági állatorvosnak a 854/2004 rendelet 4. cikkr szerinti feladataira vonatkozik, és az 5. cikke szerinti feladataira nem, különösen mivel ez összeegyeztethetetlen a „be nem tartásnak” a 882/2004 rendelet 2. cikkében szereplő meghatározásával, valamint a 854/2004 rendelet 54. cikkének (2) bekezdésében foglalt, orvoslásra szolgáló intézkedések típusaival.

23. A felperesek azzal érvelnek, hogy a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem nem ír elő ilyen érdemi felülvizsgálatot, és a Charta 47. cikkére, valamint a Bíróságnak a hatékony jogorvoslathoz való jogra vonatkozó megfelelő ítélkezési gyakorlatára hivatkoznak.[13] Álláspontjuk szerint a vágóhíd üzemeltetőjének arra vonatkozó jogát, hogy megtámadja a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat érdemi részét, a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 17. cikke írja elő. Azt állítják, hogy a hasított test mint állati melléktermék megsemmisítése indokolatlan beavatkozás az üzemeltetőt a Charta 17. cikke alapján megillető tulajdonjogba, amely az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatának fényében[14] eljárási kötelezettségeket ró a tagállamokra annak biztosítása érdekében, hogy az üzemeltető hatékonyan vitathassa az érintett intézkedést. Kiemelik, hogy mivel a jogvita a hús emberi fogyasztásra való alkalmasságával kapcsolatos, az eljárásnak gyorsnak és hozzáférhetőnek kell lennie, mint az 1990. évi törvény 9. szakasza esetében, és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem rendkívül költséges. Hozzáteszik, hogy az Egyesült Királyság észrevételeiben említett esetleges közigazgatási megoldás nem releváns, mivel az az alapeljárás tárgyát képező jogvitát elnapolja, és mindenesetre nem jelent hatékony jogorvoslatot, különösen mivel nincs jogilag kötelező ereje, és nem foglal magában kontradiktórius eljárást.

24. Az Egyesült Királyság szerint az első kérdésre igenlő választ kell adni, mivel a 854/2004 rendelet kizárja az 1990. évi törvény 9. szakaszában foglalthoz hasonló, a hatósági állatorvos által a rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat érdemi részének megtámadására irányuló eljárást. Véleménye szerint a 854/2004 rendelet 5. cikkével létrehozott rendszer, amelynek az e rendelet 4. cikkével ellentétben nem célja a jogsértés eseteinek orvoslása, a rendelet I. mellékletével együtt a hús emberi fogyasztásra való alkalmasságára vonatkozó határozat meghozatalát a hatósági állatorvosra bízza annak szakmai tapasztalata és objektív ítélőképessége alapján, és megköveteli, hogy ez a határozat végleges legyen. Az 1990. évi törvény 9. szakaszának alkalmazása ellentétes e rendelettel, mivel ezen alkalmazás esetén ez a határozat nem lenne végleges, és a hatósági állatorvosra ruházott határozathozatali hatáskört a békebíróra ruháznák, akinek nincs különleges képesítése, és aki a szakértői véleményeket venné alapul. Az Egyesült

[13] A felperesek e tekintetben a 2012. november 6-i Otis és társai ítéletre (C-199/11, EU:C:2012:684) és a 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítéletre (C-682/15, EU:C:2017:373) utalnak.

[14] A felperesek a 2010. április 1-jei Denisova és Moiseyeva kontra Oroszország ítéletre (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303) és a 2018. június 28-i G. I. E. M. és társai kontra Olaszország ítéletre utalnak.

Királyság azt állítja, hogy a 882/2004 rendelet nem írhat elő olyan jogorvoslati eljárást, amely összeegyeztethetetlen a 854/2004 rendelettel, mivel ez a rendelet *lex specialis*, amelytől a 882/2004 rendelet nem térhet el.

25. Az Egyesült Királyság azt kéri a Bíróságtól, hogy a második kérdésre nemleges választ adjon, mivel a 882/2004 rendelet nem írja elő a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozattal szembeni jogorvoslathoz való jogot, és a határozat érdemi részére vonatkozó jogorvoslatot lehetővé tevő megközelítés nem egyeztethető össze a 854/2004 rendelettel. Véleménye szerint a 882/2004 rendelet 54. cikke nem vonatkozik a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölés elhelyezésével kapcsolatos határozatára, mivel az nem jár az élelmiszerjogot be nem tartónak nyilvánított üzemeltetővel szembeni végrehajtási intézkedéssel, és a rendelet 54. cikkének (3) bekezdése csak azt követeli meg, hogy a jogorvoslati jogokkal kapcsolatban tájékoztassák az érintett üzemeltetőt. Azzal érvel, hogy a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem a 854/2004 rendelettel és az alapvető jogokkal összeegyeztethető jogorvoslatot biztosít a vágóhíd üzemeltetője számára. Kifejti, hogy egy ilyen kérelem lehetővé teszi bizonyos nemzeti bíróságok számára, hogy jogellenessé nyilvánítsák az állami szervek bármely határozatát, hatályon kívül helyezzék azt, és eldöntsék, hogy milyen határozatot vagy intézkedést kell hozni helyette, és ha a hatósági állatorvos tévesen alkalmazta a jogot, észszerűtlen határozatot hozott, vagy figyelmen kívül hagyott tárgyi bizonyítékokat, a bíróság hatályon kívül helyezheti a határozatot, és elrendelheti annak újbóli meghozatalát.

26. Az Egyesült Királyság úgy véli, hogy a 854/2004 és a 882/2004 rendelet azon értelmezése, amely szerint a hatósági állatorvos állategészségügyi megjelölést megtagadó határozatának érdemi részével szemben nincs jogorvoslat, összeegyeztethető a vágóhíd üzemeltetőjét a Charta 17. cikke és az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének ezzel megegyező tartalmú 1. cikke alapján megillető tulajdonjoggal. Úgy véli, hogy az e jogba történő bármiféle ilyen beavatkozás arányos és indokolt a közegészség védelmének közérdekű céljával, és az EJEB-nek az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatának fényében [15] nem teszi szükségessé a bírósági felülvizsgálati kérelmen túli jogorvoslati jogot.

27. Az Egyesült Királyság hozzáteszi, hogy 2018 januárja óta az FSA elfogadott egy esetleges közigazgatási megoldást, [16] amely szerint azokban az esetekben, amikor az üzemeltető nem ért egyet a hatósági állatorvos azon első megállapításával, amely szerint a hús emberi fogyasztásra alkalmatlan, kikérheti egy másik illetékes állatorvos véleményét is, és a hatósági állatorvos is kikérheti a tapasztaltabb kollégák véleményét. A hatósági állatorvos ezt követően figyelembe veheti ezeket a véleményeket az állategészségügyi jelöléssel kapcsolatos határozatának meghozatala előtt. Véleménye szerint ez a folyamat erősíti a bírósági felülvizsgálati kérelmet, mivel lehetővé teszi az üzemeltető számára annak megkövetelését, hogy a hatósági állatorvos vegye figyelembe az eredeti véleményével szemben támasztott kifogásokat, és ezáltal további jogalapokat teremtsen az állategészségügyi jelölés elhelyezését esetlegesen megtagadó határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezéséhez.

28. A Bizottság a kérdéseket fordított sorrendben kezelve úgy véli, hogy a második kérdésre úgy kell válaszolni, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett (3) bekezdése a Charta 47. cikkének fényében arra

[15] Az Egyesült Királyság többek között az 1986. október 24-i AGOSI kontra Egyesült Királyság ítéletre (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880) és a 2014. március 4-i Microintelect OOD kontra Bulgária ítéletre (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903) utal.

[16] FSA, „Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection – Approach to considering rejection of red meat carcases at post mortem inspection”, elérhető weboldalán: https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

kötelezi a tagállamokat, hogy a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölés elhelyezését megtagadó határozatával szemben biztosítsanak jogorvoslati eljárást, amelynek részletszabályait és alkalmazási körét az egyes tagállamok jogrendjének kell meghatároznia az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartása mellett. Azt állítja, hogy a 854/2004 rendelet különös rendelkezéseinek hiányában a 882/2004 rendelet általános rendelkezéseit kell alkalmazni, és a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat a 882/2004 rendelet 54. cikke (3) bekezdésének hatálya alá tartozik, mivel a határozat a be nem tartás esetére vonatkozik, és a hatósági állatorvos az illetékes hatóság nevében jár el. Véleménye szerint a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése – a rendelet (43) preambulumbekezdésének fényében értelmezve – arra kötelezi a tagállamokat, hogy a határozattal szemben jogorvoslati jogot biztosítsanak.

29. A Bizottság azt állítja, hogy a jelen ügyben a tagállamokat nem kötelezik arra, hogy teljes érdemi felülvizsgálatot magában foglaló jogorvoslati eljárást biztosítsanak, tekintettel a 882/2004 rendelet 54. cikke (3) bekezdésének szövegére és a közegészség védelmének a 854/2004 és a 882/2004 rendelet által követett céljára. Véleménye szerint ugyancsak alapvető fontosságú a hatósági állatorvos azon szerepének figyelembevétele, amelyet e célnak a 854/2004 rendelet szerinti feladatainak ellátása során történő elérésének a biztosításában tölt be, amely feladatok az ellenőrzések és az állategészségügyi jelölések tekintetében számos nagymértékben sajátos ténybeli megállapítást foglalnak magukban.

30. A Bizottság szerint az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 854/2004 és a 882/2004 rendelettel nem ellentétes az 1990. évi törvény 9. szakaszában foglalthoz hasonló eljárás, amely magában foglalja az ügy érdemében való határozathozatalt arra vonatkozóan, hogy a hasított test megfelel-e az élelmiszer-biztonsági követelményeknek. A nemzeti jog értelmezésére egyedül hatáskörrel rendelkező, kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy ez az eljárás megfelel-e, és ha igen, milyen mértékben, a második kérdésre adott válaszban megfogalmazott követelményeknek, különösen az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének.

VI. Elemzés

31. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ a Bíróságtól, hogy ellentétes-e a 854/2004 rendelettel és a 882/2004 rendelettel az 1990. év törvény 9. szakaszában foglalthoz hasonló, a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölésnek az emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra való elhelyezését megtagadó határozatának a megtámadására irányuló nemzeti eljárás. Ez a kérdés a Bíróságnak az uniós jogon alapuló keresetek elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok kijelölése tekintetében a tagállamokat megillető, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének alkalmazási körébe tartozó eljárási autonómiára vonatkozó ítélkezési gyakorlatához kapcsolódik. Ez magában foglalja a bírósághoz fordulás jogát is, amely a Charta 47. cikkének első bekezdése szerinti, hatékony jogorvoslathoz való jog egyik eleme.

32. A második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett (3) bekezdése arra kötelezi-e a tagállamokat, hogy a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölés emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra való elhelyezését megtagadó határozatának érdemi részével szemben jogorvoslati jogot biztosítsanak, vagy az e rendeleteknek való megfeleléshez elégséges a határozat bírósági felülvizsgálati kérelem

útján történő megtámadásának korlátozottabb terjedelme. Ez a kérdés a bírósági felülvizsgálatnak a Charta 47. cikkének első bekezdésében előírt terjedelmére vonatkozik, és a bírósághoz fordulás jogához is kapcsolódik. Hasonlóképpen figyelembe kell venni a Bíróságnak az egyenértékűség és tényleges érvényesülés elvére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát.

33. Megjegyzem, hogy a jelen ügyben előterjesztett kérdésekkel a Bíróság még nem foglalkozott. E kérdések megválaszolása érdekében először néhány előzetes észrevételt kell tenni a Charta 47. cikke és az alapeljárás közötti kapcsolatra, valamint az uniós élelmiszer-biztonsági rendszerre és a hatósági állatorvosnak az ezen összefüggésben betöltött szerepére vonatkozóan (A. szakasz). Logikai és jogi okokból ezt követően fordított sorrendben vizsgálom a második (B. szakasz) és az első (C. szakasz) kérdést, mivel a 854/2004 és a 882/2004 rendelet által meghatározott jogi keretnek a második kérdés tekintetében történő értelmezése releváns az első kérdés szempontjából.

34. Ezen elemzés alapján arra a következtetésre jutottam az első kérdéssel kapcsolatban, hogy a kérdést előterjesztő bíróság általi ellenőrzés függvényében a tényleges érvényesülés elvével és a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 854/2004 és 882/2004 rendelettel ellentétes az 1990. évi törvény 9. szakaszában foglalthoz hasonló nemzeti eljárás. A második kérdés tekintetében arra a következtetésre jutottam, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozattal szemben biztosítsanak jogorvoslati jogot, és a Charta 47. cikkének fényében értelmezett ezen rendelkezésekkel nem ellentétes a nemzeti jogban meghatározott, a felülvizsgálati kérelemre vonatkozóhoz hasonló eljárás, amelynek keretében az ilyen határozat bírósági felülvizsgálatát végző nemzeti bíróság érdemben nem vizsgálhatja felül e határozatot.

A. Előzetes észrevételek

1. A Charta 47. cikke és az alapeljárás

35. Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Európai Unió jogi unió, amelyben a jogalanyoknak joguk van ahhoz, hogy az uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét bíróság előtt vitassák.[17] Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében rögzített lojális együttműködés elve értelmében a tagállami bíróságok feladata a jogalanyok számára az uniós jogból eredő jogok bírói védelmének a biztosítása, és az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése ezenfelül előírja, hogy a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek. A tagállamokat terhelő ezen kötelezettség a Charta 47. cikke által szavatolt hatékony jogorvoslathoz való jognak felel meg, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi.[18] A Charta 47. cikkének első bekezdése szerint mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, a hivatkozott cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.[19]

[17] Lásd: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 31. pont).

[18] Lásd: 2020. január 29-i GAEC Jeanningros ítélet (C-785/18, EU:C:2020:46, 32. és 33. pont).

[19] Lásd: 2020. október 6-i Bank Refah Kargaran kontra Tanács ítélet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, 36. pont).

36. Ahogyan az a Charta 51. cikkének (1) bekezdéséből következik, a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban a címzettjei, amennyiben az uniós jogot hajtják végre.[20] A Chartában biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, és így azokat tiszteletben kell tartani akkor is, amikor valamely nemzeti szabályozás az uniós jog hatálya alá tartozik.[21]

37. Továbbá, ahogyan azt a Bíróság kimondta,[22] a hatékony jogorvoslathoz való jogra önmagában a Charta 47. cikke alapján lehet hivatkozni, anélkül hogy annak tartalmát más uniós jogi rendelkezéseknek vagy a tagállamok belső jogi rendelkezéseinek pontosítaniuk kellene. E jog valamely adott ügyben való elismerése azt feltételezi, hogy az e jogra hivatkozó személy az uniós jog által biztosított jogokra és szabadságokra hivatkozik. E tekintetben a közhatalomnak a természetes vagy jogi személyek magántevékenységébe történő önkényes vagy aránytalan beavatkozásával szembeni védelem az uniós jog általános elvének minősül, amelyre e személyek a Charta 47. cikke alapján az uniós jog által biztosított jogként hivatkozhatnak az e személyeknek sérelmet okozó aktusnak a Bíróság előtti megtámadása érdekében.

38. Az alapeljárásban a vágóhíd üzemeltetőjének jogorvoslati kérelme a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölésnek az emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján való elhelyezését megtagadó határozatának megtámadására irányul. Nem vitatott, hogy a hatósági állatorvos az érintett illetékes hatóság, a jelen esetben az FSA nevében hozta meg e határozatát az uniós jog rendelkezései alapján. Véleményem szerint egyértelmű, hogy a Charta ilyen körülmények között alkalmazandó. Emellett az a személy, akinek ez a határozat sérelmet okoz, mint amilyen a vágóhíd üzemeltetője, akinek a húsa nem kapott állategészségügyi jelölést, mivel azt emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélték, jogosult bíróság előtt a Charta 47. cikkére hivatkozni a 854/2004 rendelet alkalmazása keretében.

2. Az uniós élelmiszer-biztonsági rendszer

39. Ahogyan azt a bevezető észrevételeimben már említettem, a 854/2004 és a 882/2004 rendelet kulcsfontosságú jogi eszköz a hatósági ellenőrzések területén az uniós élelmiszer-biztonság rendszerén belül, amely az összes élelmiszerre vonatkozó általános szabályokat foglal magában, és az élelmiszer-higiéniát érintő különös szabályokat.[23]

40. A 178/2002 rendelet meghatározza az élelmiszer- és takarmányjogra, valamint különösen az élelmiszer-biztonságra vonatkozó alapelveket a tagállamokban és uniós szinten,[24] biztosítva az emberi egészség magas szintű védelmét és az élelmiszerekkel összefüggő fogyasztói érdekek védelmét.[25] Az élelmiszerbiztonsági követelményeket a 178/2002 rendelet 14. cikke határozza meg, amely többek között megtiltja a nem biztonságos – beleértve az emberi fogyasztásra alkalmatlan – élelmiszerek forgalomba hozatalát.[26] Ezenkívül az említett rendelet 17. cikke

[20] 2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-66/18, EU:C:2020:792, 212. pont).

[21] Lásd: 2020. szeptember 24-i NK (Vezetői foglalkoztatói nyugdíj) ítélet (C-223/19, EU:C:2020:753, 78. pont).

[22] Lásd: 2020. október 6-i État luxembourgeois (Az adójogban az információszolgáltatás iránti megkereséssel szembeni jogvédelem) ítélet (C-245/19 és C-246/19, EU:C:2020:795, 54–59. pont).

[23] Ennek általános tárgyalásáért lásd: B. M., „The Structure of European Food Law”, *Laws*, 2. kötet, 2013, 69–98. o.

[24] Lásd a 178/2002 rendelet 1. cikkének (2) bekezdését, (3)–(5) és (10)–(12) preambulumbekezdését. Lásd továbbá: Az általános élelmiszerjog (178/2002/EK rendelet) 2018-as REFIT értékeléséről szóló, 2018. január 15-i SWD(2018) 38 final bizottsági szolgálati munkadokumentum, 1. rész, különösen az 1.2 és a 2. pont.

[25] Lásd a 178/2002 rendelet 1. cikkének (1) bekezdését, 5. cikkének (1) bekezdését, 6. cikkének (1) bekezdését, 7. cikkének (1) bekezdését és 8. cikkét; (2) és (8) preambulumbekezdését.

[26] Lásd a 178/2002 rendelet 14. cikkének (1) és (2) bekezdését. Lásd továbbá: 2013. április 11-i Berger ítélet (C-636/11, EU:C:2013:227, 34. pont).

szerint az élelmiszerek biztonságának biztosításáért elsősorban az élelmiszeripari vállalkozók felelősek.[27] A tagállamok kötelesek felügyelni és ellenőrizni, hogy az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozók eleget tesznek-e az élelmiszer- és takarmánybiztonságra vonatkozó uniós jogi követelményeknek, és ennek érdekében működtetni kötelesek a hivatalos ellenőrzések rendszerét.[28]

41. A 882/2004 rendelet valamennyi élelmiszerre és takarmányra vonatkozóan meghatározza a hatósági ellenőrzés általános szabályait.[29] E rendelet célkitűzése az 1. cikkéből következően különösen az, hogy a hatósági ellenőrzések végzése révén megelőzze, megszüntesse vagy elfogadható mértékűre csökkentse az embereket és az állatokat fenyegető kockázatokat.[30] Ennek érdekében a 882/2004 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének és 3. cikkének a rendelet (4) és (6) preambulumbekezdésével összhangban értelmezett rendelkezései értelmében a tagállamok feladata, hogy hatósági ellenőrzéseket végezzenek annak vizsgálatára, hogy a takarmány- és élelmiszerjogot a vállalkozók az előállítás, feldolgozás és forgalmazás minden szakaszában betartják-e.[31] Ahogyan azt a Bíróság elismerte, a hatósági ellenőrzések hatékonyságának a 882/2004 rendelet rendelkezéseiben többször említett követelménye az uniós jogalkotó központi törekvése, amely elsősorban a hatósági állatorvosok és a hatósági segédszemélyzet által végzett vizsgálati tevékenységek minőségétől függ.[32]

42. A 882/2004 rendelet mellett a hatósági ellenőrzésekre vonatkozó szabályok megtalálhatók a 854/2004 rendeletben, amely az „uniós élelmiszer-higiéniai csomag" része – amely magában foglalja a 852/2004 és a 853/2004 rendeletet is –, amelynek célja az élelmiszer-higiéniai követelményekre vonatkozó uniós jogszabályok megerősítése, egyszerűsítése és frissítése.[33] A 852/2004 rendelet az élelmiszer-higiénia terén állapítja meg az általános szabályokat,[34] míg a 853/2004 rendelet az állati eredetű élelmiszerekre vonatkozóan állapít meg különleges higiéniai szabályokat,[35] a fő célkitűzésük a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása az élelmiszerbiztonságra való tekintettel.[36] A 853/2004 rendelet 5. cikke itt különös jelentőséggel bír, mivel általánosságban megtiltja a piaci szereplők számára, hogy állati eredetű termékeket, például húst hozzanak forgalomba, kivéve, ha az rendelkezik a 854/2004/EK rendelettel összhangban alkalmazott állategészségügyi jelöléssel.[37] E rendelet állapítja meg a hús és más állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésére vonatkozó különleges szabályokat.[38] Ahogyan az a 854/2004 rendelet (4) preambulumbekezdéséből kitűnik, a rendelet egyik fő célkitűzése a közegészség védelmének biztosítása, és e rendelet (8) és (9) preambulumbekezdése szerint szükség van a hús

27 Lásd a 178/2002 rendelet 17. cikkének (1) bekezdését; (30) preambulumbekezdését.

28 Lásd a 178/2002 rendelet 17. cikkének (2) bekezdését.

29 Lásd a 882/2004 rendelet 1. cikkének (1) bekezdését, (6), (7) és (45) preambulumbekezdését. A „hatóság" fogalmának meghatározásához lásd a rendelet 2. cikkének (1) bekezdését. Lásd továbbá: a tagállamokban az élelmiszer-biztonság, az állategészségügy és állatjóllét, valamint a növényegészségügy terén végzett hatósági ellenőrzések végrehajtásáról szóló, 2012. március 23-i COM(2012) 122 final bizottsági jelentés.

30 Lásd: 2016. március 17-i Kødbranchens Fællesråd ítélet (C-112/15, EU:C:2016:185, 37. pont).

31 Lásd: 2019. szeptember 12-i Pollo del Campo és társai ítélet (C-199/18, C-200/18 és C-343/18, EU:C:2019:718, 33. pont).

32 Lásd: 2019. december 19-i Exportslachterij J. Gosschalk és társai ítélet (C-477/18 és C-478/18, EU:C:2019:1126, 57. és 60. pont).

33 Lásd: az élelmiszer-higiéniáról szóló, 2004. április 29-i 852/2004/EK, 853/2004/EK és 854/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazása során nyert tapasztalatokról szóló, 2009. július 28-i COM(2009) 403 végleges bizottság jelentés, különösen 2. pont.

34 Lásd a 852/2004 rendelet 1. cikkét; (8) preambulumbekezdését.

35 Lásd a 853/2004 rendelet 1. cikkének (1) bekezdését; (2) preambulumbekezdését.

36 Lásd a 852/2004 rendelet (7) preambulumbekezdését; a 853/2004 rendelet (9) és (10) preambulumbekezdését. Lásd még: 2019. május 2-i T. Boer & Zonen ítélet (C-98/18, EU:C:2019:355, 44. pont); 2019. szeptember 12-i A és társai ítélet (C-347/17, EU:C:2019:720, 43. pont).

37 Vagy adott esetben az azonosító jelölés. Lásd a 853/2004 rendelet 5. cikkének (1) bekezdését; (15) preambulumbekezdését. Az „állati eredetű termékek" és a húshoz kapcsolódó kifejezések meghatározása e rendelet I. mellékletének 1. és 8. pontjában található.

38 Lásd a 854/2004 rendelet 1. cikkét; (2) preambulumbekezdését.

hatósági ellenőrzésére annak igazolása érdekében, hogy a vállalkozók betartják a higiéniai szabályokat, és tekintetbe véve a hatósági állatorvosok sajátos szakismeretét, az ő feladatuk, hogy a vizsgálatokat és más feladatokat elvégezzék a vágóhidakon.[39]

43. Különösen az uniós jognak az alapeljárás tényállása után bekövetkező, de a jelen ügy szempontjából releváns változásai tekintetében az (EU) 2017/625 rendelet[40] a hatósági ellenőrzésekre vonatkozó uniós szabályokat egyetlen jogszabályi keretbe foglalja,[41] és így többek között a 854/2004 és a 882/2004 rendelet helyébe lép. Emellett az (EU) 2019/627 bizottsági végrehajtási rendelet[42] tartalmaz a jelen ügy tárgyát képező 854/2004 rendeletben foglaltakhoz hasonló rendelkezéseket.

3. A hatósági állatorvos szerepe

44. Ki kell emelni azt is, hogy – ahogyan arra már utaltam – a hatósági állatorvos központi szerepet játszik a hús hatósági ellenőrzésének rendszerében[43] a 854/2004 rendeletben és annak mellékleteiben foglaltak szerint. A hatósági állatorvos a 854/2004 rendelet meghatározása szerint az ilyen minőségben való eljárásra e rendelettel összhangban megfelelően képesített és a hatáskörrel rendelkező hatóság által kijelölt állatorvos.[44] A 854/2004 rendelet I. melléklete III. szakaszának IV. fejezete meghatározza a hatósági állatorvos szakmai képesítését a különleges ismeretek és képzés tekintetében, amelyeknek e tekintetben teljesülniük kell. Helyzetéből és szakmai tapasztalatából eredően a hatósági állatorvos tekinthető a legjobban képzett személynek ahhoz, hogy a tagállamokban ellenőrzést végezzen, ennélfogva megfelelő garanciát kínál a szakértelem és a húsra vonatkozó állategészségügyi követelmények egységessége tekintetében.[45]

45. Ezzel kapcsolatban a 854/2004 rendelet 4. és 5. cikke e rendelet I. mellékletének I. szakaszával összefüggésben meghatározza azokat a feladatokat, amelyek általában a felülvizsgálattal, a levágást megelőző vágóhídi élőállat-vizsgálattal és a levágást követő húsvizsgálattal, valamint az állategészségügyi jelöléssel kapcsolatosak, és amelyeket hatósági állatorvos végez el, akit mások is segíthetnek, mint például az ugyancsak szakképzett hatósági segédszemélyzet.[46] E rendelet

[39] Lásd: 2014. november 5-i Cypra ítélet (C-402/13, EU:C:2014:2333, 17. pont).

[40] Az élelmiszer- és takarmányjog, valamint az állategészségügyi és állatjóléti szabályok, a növényegészségügyi szabályok, és a növényvédő szerekre vonatkozó szabályok alkalmazásának biztosítása céljából végzett hatósági ellenőrzésekről és más hatósági tevékenységekről, továbbá a 999/2001/EK, a 396/2005/EK, az 1069/2009/EK, az 1107/2009/EK, az 1151/2012/EU, a 652/2014/EU, az (EU) 2016/429 és az (EU) 2016/2031 európai parlamenti és tanácsi rendelet, az 1/2005/EK és az 1099/2009/EK tanácsi rendelet, valamint a 98/58/EK, az 1999/74/EK, a 2007/43/EK, a 2008/119/EK és a 2008/120/EK tanácsi irányelv módosításáról, és a 854/2004/EK és a 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 89/608/EGK, a 89/662/EGK, a 90/425/EGK, a 91/496/EGK, a 96/23/EK, a 96/93/EK és a 97/78/EK tanácsi irányelv és a 92/438/EGK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. március 15-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (a hatósági ellenőrzésekről szóló rendelet) (HL 2017. L 95., 1. o.; helyesbítések: HL 2017. L 137., 40. o.; HL 2019. L 148., 37. o.; HL 2020. L 415., 88. o.).

[41] Lásd a 2017/625 rendelet 1. cikkét, (19), (20), (43) és (92) preambulumbekezdését. A rendelet 167. cikke alapján bizonyos kivételekkel a rendeletet 2019. december 14-től kezdődően kell alkalmazni.

[42] Az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékeken az (EU) 2017/625 európai parlamenti és tanácsi rendelettel összhangban végzendő hatósági ellenőrzésekre vonatkozó egységes gyakorlati rendelkezések megállapításáról és a 2074/2005/EK bizottsági rendeletnek a hatósági ellenőrzések tekintetében történő módosításáról szóló, 2019. március 15-i bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2019. L 131., 51. o.; helyesbítés: HL 2019. L 325., 286. o.) A rendelet 75. cikke értelmében azt 2019. december 14-től kezdődően kell alkalmazni.

[43] Lásd az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó, 2002. július 11-i bizottsági javaslat (COM(2002) 377 végleges) (Javaslat) indokolásának 5. és 8. pontját. Lásd továbbá a jelen indítvány 41. és 42. pontját.

[44] Lásd a 854/2004 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének f) pontját. Az „illetékes hatóság” fogalmának meghatározásához lásd e rendelet 2. cikke (1) bekezdésének c) pontját és a 882/2004 rendelet 2. cikkének 4. pontját.

[45] Lásd analógia útján: 1997. április 15-i Bakers of Nailsea ítélet (C-27/95, EU:C:1997:188, 35. és 36. pont).

[46] Lásd a 854/2004 rendelet 5. cikkének (4)–(7) bekezdését, I. mellékletének III. szakaszát. Lásd még: 2014. november 5-i Cypra ítélet (C-402/17, EU:C:2014:2333, 19. pont); 2016. március 17-i Kødbranchens Fællesråd ítélet (C-112/15, EU:C:2016:185, 29. pont).

5. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a hatósági állatorvosnak biztosítania kell, hogy az állategészségügyi jelölést akkor helyezik el a húson, „ha a hatósági ellenőrzés nem tárt fel olyan hiányosságot, amely miatt a hús emberi fogyasztásra alkalmatlan lenne”[47]. Ezen túlmenően a 854/2004 rendelet I. melléklete II. szakaszának V. fejezete meghatározza a hatósági állatorvos által a hatósági ellenőrzéseket követően a húsra vonatkozóan meghozott határozatokat, amelyek magukban foglalják azon 21 ok felsorolását, amelyek alapján a húst emberi fogyasztásra alkalmatlannak kell nyilvánítani, ideértve azt is, ha a hús, mint a jelen ügyben, általános betegséggel, például pyaemiával érintett állatokból származik, vagy a hatósági állatorvos véleménye szerint – minden vonatkozó információ vizsgálata után – köz- és állategészségügyi kockázatot jelenthet, vagy bármely más ok miatt nem alkalmas emberi fogyasztásra.[48]

46. Következésképpen a 854/2004 rendelet rendelkezéseiből kitűnik, hogy az uniós jogalkotó a hatósági állatorvost bízta meg azzal a feladattal, hogy biztosítsa, hogy a forgalomba hozott hús emberi fogyasztásra alkalmas legyen, és hogy ezáltal biztosítsa a közegészség védelmének e rendelet által követett célját,[49] csakúgy, mint általában az uniós élelmiszerbiztonsági rendszer célját.[50] Emellett a hatósági állatorvos a 854/2004 rendelet alapján a különleges szakértelmén alapuló mérlegelési mozgástérrel rendelkezik[51] a hús emberi fogyasztásra való alkalmasságára vonatkozó határozatok meghozatalakor. Ilyen feltételek mellett kell megvizsgálni a jelen ügyben feltett kérdéseket.

B. A második kérdés

47. Ahogyan azt a jelen indítvány 32. pontjában említettem, a Bíróság elé terjesztett második kérdés arra vonatkozik, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett (3) bekezdése megköveteli-e a tagállamoktól, hogy a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölésnek az emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra való elhelyezését megtagadó határozatának érdemi részével szemben jogorvoslati jogot biztosítsanak. Ennek megfelelően először azt vizsgálom meg, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése alkalmazható-e a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozatra (1. szakasz). Ezután megvizsgálom a határozat bírósági felülvizsgálatának terjedelmét (2. szakasz).

1. A 882/2004 rendelet 54. cikke (3) bekezdésének alkalmazhatósága

48. Az Egyesült Királyság érvei szerint a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazható a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozatra, és ez a rendelkezés azt sem követeli meg a tagállamoktól, hogy jogorvoslati jogot biztosítsanak a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a 882/2004 rendelet 54. cikke alapján hozott határozataival szemben, hanem csupán arra kötelezi e hatóságokat, hogy nyújtsanak tájékoztatást e jogról, amennyiben az létezik. A felperesek és a Bizottság ettől eltérő álláspontot képviselnek.

[47] Lásd még a 854/2004 rendelet I. melléklete I. szakasza III. fejezete 2. pontjának a) alpontját.

[48] Lásd a 854/2004 rendelet I. melléklete II. szakasza V. fejezete 1. pontjának f) és u) alpontját.

[49] Lásd analógia útján: 1997. április 15-i Daut ítélet (C-105/95, EU:C:1997:189, 20. pont).

[50] Lásd a jelen indítvány 25. lábjegyzetét; lásd továbbá többek között: a 852/2004 rendelet (1) preambulumbekezdése; 2014. november 13-i Reindl ítélet (C-443/13, EU:C:2014:2370, 28. pont).

[51] Lásd analógia útján: 2019. szeptember 12-i A és társai ítélet (C-347/17, EU:C:2019:720, 65–69. pont); Bobek főtanácsnok A és társai ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2018:974, 82. és 83. pont, valamint a 25. lábjegyzet).

49. Elöljáróban meg kell állapítanom, hogy egyetértek a felperesekkel és a Bizottsággal abban, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése jogorvoslati jogot ír elő a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozattal szemben. Erre a következtetésre a következő okok alapján jutottam.

50. Meg kell állapítani, hogy a 854/2004 rendelet nem tartalmaz szabályokat a hatósági állatorvosok határozataival szembeni jogorvoslathoz való jogra vonatkozóan. E rendelet 1. cikkének (1a) bekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy azt a 882/2004 rendelet mellett kell alkalmazni, és a 882/2004 rendelet 1. cikkének (3) bekezdése alapján ez a rendelet nem sérti a hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos egyedi közösségi rendelkezéseket. Következésképpen a 854/2004 rendeletnek a hatósági állatorvosok határozataival szembeni jogorvoslati jogra vonatkozó különös rendelkezéseinek hiányában a 882/2004 rendelet általános rendelkezéseire kell hivatkozni.

51. A 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése azon intézkedésekre vonatkozik, amelyeket az illetékes hatóságnak a rendelet 54. cikkének (1) bekezdésével összhangban meg kell hoznia a helyzet orvoslása érdekében a szabályok be nem tartása esetén. E rendelkezés értelmében az illetékes hatóságnak írásban kell értesítenie az érintett vállalkozót a foganatosítandó intézkedésekkel kapcsolatos döntéséről a döntés indokaival együtt, és „tájékoztatnia kell az ilyen döntések elleni fellebbezési jogáról, valamint az alkalmazandó eljárásról és határidőkről”.

52. Véleményem szerint a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölésnek az emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján történő elhelyezését megtagadó határozata a 882/2004 rendelet 54. cikke értelmében vett be nem tartást érintő helyzetnek tekinthető.

53. E tekintetben ki kell emelni, hogy a „be nem tartás” fogalmát a 882/2004 rendelet 2. cikkének 10. pontja tágan határozza meg, úgymint „a takarmány- vagy élelmiszerjog, vagy az állatok egészségének vagy kíméletének védelmére vonatkozó szabályok be nem tartása”. Ezen túlmenően az említett rendelet 54. cikke (2) bekezdésének b) pontja többek között megemlíti azokat az intézkedéseket, amelyek korlátozzák vagy megtiltják az élelmiszerek forgalomba hozatalát, és e rendelkezés is tág hatállyal rendelkezik, mivel a h) pont „az illetékes hatóság által helyénvalónak ítélt bármely más intézkedésre” utal. A 178/2002 rendelet 14. cikke szerint (lásd a jelen indítvány 40. pontját) egyetlen élelmiszer sem hozható forgalomba, ha emberi fogyasztásra alkalmatlan. A 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdéséből az következik, hogy a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölés elhelyezését megtagadó határozata éppen azt jelenti, hogy a húst emberi fogyasztásra alkalmatlannak nyilvánítja, és megakadályozza annak forgalomba hozatalát. Ahogyan arra a Bizottság rámutatott, az sem vitatott, hogy a hatósági állatorvos az állategészségügyi jelölésre vonatkozó határozatát a jelen esetben az illetékes hatóság, nevezetesen az FSA nevében hozta meg.

54. Az Egyesült Királyság érveivel ellentétben úgy tűnik számomra, hogy ezt a helyzetet végrehajtási intézkedésekkel kell orvosolni. Itt a közegészségre veszélyt jelentő hús eltávolításáról van szó azáltal, hogy az állategészségügyi jelölés elhelyezésének megtagadása mellett döntenek. Ahogyan azt a felperesek jelezték, nincs különbség a 854/2004 rendelet 4. és 5. cikke között az illetékes hatóságok által hozott, a 882/2004 rendelet 54. cikkének hatálya alá tartozó határozatok tekintetében, különösen mivel ez ellentétes lenne a be nem tartásnak a 882/2004 rendelet 2. cikkében foglalt tág fogalmával és az e rendelet 54. cikkének (2) bekezdésében előírt

intézkedésekkel. A 854/2004 rendelet 4. cikkének (3) bekezdése azt is előírja, hogy az e rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett hatósági ellenőrzés magában foglalja az 5. cikkben meghatározott ellenőrzéseket.

55. Elismerem, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése az illetékes hatóságra vonatkozó azon kötelezettségre utal, hogy tájékoztatást kell nyújtania a fellebbezési jogokkal kapcsolatban. Mindazonáltal e rendelet (43) preambulumbekezdése szerint „[a] vállalkozóknak jogot kell biztosítani arra, hogy fellebbezéssel éljenek az illetékes hatóság által a hatósági ellenőrzések eredményeként hozott döntések ellen, és erről a jogról tájékoztatni kell őket.”[52] Ennélfogva a 882/2004 rendelet 54. cikke (3) bekezdésének a (43) preambulumbekezdés fényében történő értelmezése alapján úgy kell tekinteni, hogy e rendelkezés előírja a tagállamoknak, hogy fellebbezési jogot biztosítsanak az illetékes hatóságok által hozott határozatokkal szemben, amelyek a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozatot is magukban foglalják.

56. Úgy tűnik, hogy ez az elemzés összhangban áll a 854/2004 és a 882/2004 rendelet keletkezésével. Különösen meg kell jegyezni, hogy bár a 854/2004 rendeletre vonatkozó bizottsági javaslat nem tartalmazott semmiféle rendelkezést a jogorvoslati jogokra vonatkozóan,[53] az első olvasatban az Európai Parlament javaslatot tett egy olyan rendelkezés beillesztésére, amely előírja, hogy: „A tagállamok biztosítják, hogy az élelmiszeripari vállalkozók részére megfelelő jogorvoslati eljárások álljanak rendelkezésre. A jogorvoslati kérelem benyújtása nem eredményezheti az e rendeletben meghatározott intézkedések végrehajtásának késedelmét vagy elhalasztását.”[54] Az indoklás a következő volt: „A gyártóknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy minden olyan határozattal szemben jogorvoslati kérelemmel élhessenek, amelyet indokolatlannak tartanak.”[55] Hasonlóképpen, a Tanács is egy olyan rendelkezéssel egészítette ki a javasolt szöveget, amely gyakorlatilag megegyezett a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdésével.[56] Válaszul a Bizottság úgy vélte, hogy a jogorvoslati jogokkal az élelmiszerek és takarmányok hatósági ellenőrzéseiről szóló rendeletjavaslatban kell foglalkozni,[57] amely a 882/2004 rendelethez vezetett. A jogorvoslati jogra vonatkozóan javasolt rendelkezések így nem jelentek meg az elfogadott 854/2004 rendelet végleges szövegében.

57. Következésképpen a 854/2004 rendeletbe a jogorvoslati jogra vonatkozóan javasolt rendelkezéseket a 882/2004 rendeletben foglalt rendelkezések javára kizáró megállapodásból arra lehet következtetni, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése az illetékes hatóságnak a 854/2004 rendelettel összefüggésben hozott határozataira is alkalmazandó. A Parlament

[52] Meg kell jegyezni, hogy ahogyan azt az előzetes döntéshozatalra utaló végzés megállapítja, úgy tűnik, hogy a (43) preambulumbekezdés („Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können”) és különösen a 882/2004 rendelet 54. cikke (3) bekezdésének német nyelvű változata („sein Widerspruchsrecht”) eltér a többi nyelvi változatok túlnyomó többségétől, amelyek az említett rendelkezések angol nyelvű változatához hasonló megfogalmazást használnak, lásd például a francia nyelvű változatot a 882/2004 rendelet (43) preambulumbekezdése („Les exploitants devraient avoir un droit de recours”) és 54. cikkének (3) bekezdése („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables”) esetében.

[53] Lásd a jelen indítvány 43. lábjegyzetében hivatkozott javaslatot.

[54] Lásd az Európai Parlamentnek a javaslatra vonatkozó 2003. június 5-i, az első olvasatot követő állásfoglalását, I. melléklet, 1. fejezet, II. A. szakasz, az 5. pont tervezete.

[55] Lásd a javaslatról szóló, 2003. május 7-i európai parlamenti jelentést, A5-0156/2003, 70. módosítási javaslat.

[56] Lásd például: Doc 11104/03 ADD 3, 2003. július 11., 15. o.; a javaslatról szóló, 2003. október 27-i 3/2004/EK közös álláspont (HL 2004. C 48 E, 82. o.), a 9. cikk (3) bekezdésének tervezete és indokolás, III. B. rész.

[57] Lásd e tekintetben: az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról szóló rendelet módosítására irányuló, COM(2003) 577 végleges 2003. október 21-i bizottsági javaslat, indoklás, 11. pont.

javaslatából az is kitűnik, hogy az ilyen rendelkezés nem csupán a tájékoztatáshoz való jogra vonatkozott, hanem annak biztosítására is irányult, hogy a vállalkozók jogorvoslattal élhessenek az illetékes hatóság őket hátrányosan érintő határozataival szemben.

58. Hozzá kell tenni, hogy úgy tűnik, hogy ez az elemzés összhangban áll a 2017/625 rendelettel és a 2019/627 végrehajtási rendelettel, amelyek a 854/2004 és a 882/2004 rendelet helyébe léptek (lásd a jelen indítvány 43. pontját). A 854/2004 rendelet 5. cikke (2) bekezdésének [58] és a 882/2004 rendelet 54. cikke (3) bekezdésének és (43) preambulumbekezdésének [59] megfelelő rendelkezések mellett a 2017/625 rendelet magában foglal egy külön rendelkezést, a „Jogorvoslati jog" című 7. cikket, amely előírja, hogy az illetékes hatóságok által a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan a rendelkezésben említett esetekben hozott határozatok tekintetében e személyek számára a nemzeti jognak megfelelően biztosítani kell a jogorvoslati jogot, és e jog nem érintheti az illetékes hatóságok azon kötelezettségét, hogy gyors intézkedéseket kell hozniuk e rendelettel összhangban. A 2019/627 végrehajtási rendelet 45. cikke kifejezetten úgy rendelkezik, hogy „a friss húsra vonatkozó követelményeknek való *meg nem felelés* esetén meghozandó intézkedések" az azon különböző okokhoz kapcsolódó intézkedéseket jelölik, amelyek alapján a hatósági állatorvos a húst emberi fogyasztásra alkalmatlannak nyilvánítja, például amikor a hús pyaemia által érintett állatokból származik. [60]

59. Következésképpen úgy vélem, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdését a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozatra is alkalmazni kell. Mindenesetre, ha a Bíróság azt állapítja meg, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazható az ilyen határozatra, az semmiképpen sem kérdőjelezné meg ilyen körülmények között a vágóhíd üzemeltetőjét a Charta 47. cikke alapján az e határozattal szemben megillető jogorvoslathoz való jogot (lásd a jelen indítvány 38. pontját).

2. A bírósági felülvizsgálat terjedelme

60. Ahogyan az az észrevételeikből kitűnik, a felperesek és az Egyesült Királyság között vitás a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat bírósági felülvizsgálatának terjedelme. A felperesek lényegében azzal érvelnek, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joguk tiszteletben tartása érdekében az ilyen felülvizsgálatnak a határozat érdemi részére kell vonatkoznia, ahogyan azt az 1990. évi törvény 9. szakasza előírja, míg az Egyesült Királyság szerint a felülvizsgálat e formáját nem teszi lehetővé a 854/2004 rendelet, és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem megfelelő. A Bizottság a maga részéről lényegében azt állítja, hogy az érdemi bírósági felülvizsgálatot nem írja elő a 882/2004 rendelet 54. cikkének a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben és a Charta 47. cikkére figyelemmel értelmezett (3) bekezdése, és hogy ez a tagállamok feladata az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének sérelme nélkül.

61. Következésképpen megjegyzem, hogy a Bíróság előtti kérdés nem az, hogy ilyen körülmények között hiányzik-e a vágóhíd üzemeltetője részére biztosított jogorvoslati jog, hanem arra vonatkozik, hogy a nemzeti jog alapján az üzemeltető számára rendelkezésre álló, a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat nemzeti

[58] Lásd a 2017/625 rendelet 18. cikkének (4) bekezdését; lásd még a rendelet 3. cikkének 51. pontját és 18. cikkének (5) bekezdését; a 2019/627 végrehajtási rendelet 1. cikkének d) pontját és 48. cikke (2) bekezdésének a) pontját; (17) preambulumbekezdését.

[59] Lásd a 2017/625 rendelet 138. cikkének (3) bekezdését; (30) preambulumbekezdését.

[60] Lásd a 2019/627 végrehajtási rendelet 45. cikkének f) pontját. Kiemelés tőlem.

bíróság előtti vitatására szolgáló jogorvoslat mennyire hatékony, nevezetesen hogy e jogorvoslatnak az uniós jog követelményeinek való megfeleléshez a határozat érdemi részének bírósági felülvizsgálatát kell-e eredményeznie.

62. Arra a következtetésre jutottam, hogy a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölésnek az emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra való elhelyezését megtagadó határozatát érintő bírósági felülvizsgálatának korlátozott terjedelme, mint például ahogyan az a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet érintő felülvizsgálatot jellemzi, összeegyeztethető a 882/2004 rendelet 54. cikkének a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben és a Charta 47. cikkének fényében értelmezett (3) bekezdésével, és e határozat érdemi részének bírósági felülvizsgálata nem szükséges. A következtetésem a következő indokokon alapul.

63. Meg kell jegyezni, hogy ahogyan az a jelen indítvány 9. pontjából kitűnik, a 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése nem tartalmaz szabályokat az ott említett fellebbezési jog gyakorlására vonatkozóan.

64. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint uniós szabályozás hiányában az eljárási autonómia elvének megfelelően az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságokat és meghatározni az uniós jogrendből származó egyéni jogok védelmének biztosítására irányuló jogorvoslatok eljárási szabályait. E szabályok azonban nem lehetnek kedvezőtlenebbek a belső jog hatálya alá tartozó hasonló jellegű esetekre irányadókhoz képest (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).[61] Egyebekben, amint azt a Bíróság elismerte, a nemzeti bíróságok előtt indított keresetek részletes szabályaira vonatkozó uniós jogi szabályok hiánya ellenére, továbbá a valamely uniós jogi aktus alapján elfogadott nemzeti határozatokkal kapcsolatos bírósági felülvizsgálat terjedelmének meghatározása céljából figyelembe kell venni e jogi aktus célját, és ügyelni kell arra, hogy a hatékonysága ne sérüljön.[62]

65. E tekintetben a Bíróság az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvére vonatkozó ítélkezési gyakorlatának keretében foglalkozott a közigazgatási határozatoknak a nemzeti bíróságok által történő bírósági felülvizsgálatának terjedelmével kapcsolatos kérdésekkel. Például a 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet[63] az Egyesült Királyság bírósága által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet érintette azon kérdés tekintetében, hogy összeegyeztethetetlen-e a környezeti információkhoz való hozzáférés jogáról szóló uniós irányelvvel az, ha az ezen információk szolgáltatásáért járó díj észszerű jellege olyan korlátozott közigazgatási és bírósági felülvizsgálat tárgya lehet, mint amelyet az Egyesült Királyság joga előír.

66. Ítéletében[64] a Bíróság e kérdésre nemleges választ adott. Közelebbről kiemelte, hogy az uniós irányelv nem határozza meg a közigazgatási és bírósági felülvizsgálat megkövetelt terjedelmét, és így e terjedelem meghatározása – az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének sérelme nélkül – a tagállamok jogának feladata.[65] A tényleges érvényesülés elvét illetően a Bíróság azt is megjegyezte, hogy a nemzeti jog alapján a felülvizsgálat arra a kérdésre korlátozódik, hogy a hatóság által hozott határozat észszerűtlen, jogellenes vagy igazságtalan volt-e, és az említett hatóság által tett releváns ténybeli megállapítások felülvizsgálatának a terjedelme

[61] Lásd: 2020. július 9-i Vueling Airlines ítélet (C-86/19, EU:C:2020:538, 39. pont); 2020. október 6-i La Quadrature du Net és társai ítélet (C-511/18, C-512/18 és C-520/18, EU:C:2020:791, 223. pont).

[62] Lásd: 2019. június 26-i Craeynest és társai ítélet (C-723/17, EU:C:2019:533, 46. pont).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, 17–26. és 46. pont.

[64] Lásd: 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet (C-71/14, EU:C:2015:656, 61. pont).

[65] Lásd: 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet (C-71/14, EU:C:2015:656, 50., 51. és 53. pont).

korlátozott.[66] A korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozva a Bíróság megállapította, hogy a közigazgatási hatóságok határozatainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárás, amely a ténybeli kérdések értékelése tekintetében korlátozott, nem ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, feltéve, hogy lehetővé teszi az ilyen határozat megsemmisítése iránti keresetet elbíráló bíróság számára, hogy e határozat jogszerűségének felülvizsgálata keretében ténylegesen alkalmazhassa az uniós jog vonatkozó elveit és szabályait.[67]

67. A Bíróság az ítélkezési gyakorlatában a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának terjedelmével kapcsolatos nemzeti eljárási szabályokat is megvizsgálta számos összefüggésben a Charta 47. cikkében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jog alapján.[68] A jelen ügyhöz hasonló esetek, amelyek az uniós jogon alapuló jogaik hatékony bírói védelmét kérő személyek részére biztosított jogorvoslatokat érintik, közvetlenül kapcsolódnak a Charta 47. cikkéhez, mivel az EJEB-nek az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésére és 13. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatával való összhang rendkívül fontos.[69]

68. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a Charta 47. cikkében szereplő, hatékony bírói jogvédelemhez való jog különböző elemekből tevődik össze, beleértve különösen a védelemhez való jogot, a fegyveregyenlőség elvét, a bírósághoz fordulás jogát, valamint a tanácsadás, a védelem és képviselet igénybevételéhez való jogot.[70] Ami közelebbről a bírósághoz fordulásnak a Charta 47. cikkének első bekezdése szerinti jogát illeti, a Bíróság megállapította, hogy ahhoz, hogy valamely bíróság az uniós jogból származó jogokat és kötelezettségeket érintő jogvitákban határozni tudjon, hatáskörrel kell rendelkeznie az előtte folyamatban lévő ügy szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi körülmény vizsgálatára.[71] Emellett a Bíróság megállapította, hogy a Charta 47. cikke második bekezdésének való megfelelés azt feltételezi, hogy ha a közigazgatási hatóság határozata maga nem felel meg a függetlenség és pártatlanság feltételeinek, annak később bírósági felülvizsgálat tárgyát kell képeznie, és az azt elvégző bíróságnak konkrétan hatáskörrel kell rendelkeznie valamennyi releváns kérdés eldöntésére.[72]

69. Mindazonáltal a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a Charta 47. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelemhez való jog tiszteletben tartását az adott ügy egyedi körülményei alapján kell értékelni, különösen a szóban forgó jogi aktus jellegére, elfogadásának

66 Lásd: 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet (C-71/14, EU:C:2015:656, 57. pont).

67 Lásd: 2015. október 6-i East Sussex County Council ítélet (C-71/14, EU:C:2015:656, 58. pont), (az 1999. január 21-i Upjohn ítéletre [C-120/97, EU:C:1999:14, 30., 35. és 36. pont] utalva); 2005. június 9-i HLH Warenvertrieb és Orthica ítélet (C-211/03, C-299/03 és C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 75–77. és 79. pont).

68 Lásd többek között: 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, EU:C:2017:373, különösen 75–89. pont); 2018. július 12-i Banger ítélet (C-89/17, EU:C:2018:570, 42–52. pont); lásd: 2020. november 24-i Minister van Buitenlandse Zaken ítélet (C-225/19 és C-226/19, EU:C:2020:951, 40–56. pont). A tényleges érvényesülés elve és a Charta 47. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelem viszonyára vonatkozó szélesebb körű tárgyalást illetően lásd például: Bobek főtanácsnok Banger ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2018:225, 99–103. pont), valamint Saugmandsgaard Øe főtanácsnok Braathens Regional Aviation ügyre vonatkozó indítványa (C-30/19, EU:C:2020:374, 66–69. pont).

69 Lásd e tekintetben: Prechal, S. és Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between »Rewe-effectiveness« and Effective Judicial Protection”, *Review of European Administrative Law*, 4. kötet, 2011, 31–50. o., 47–48. o.; Widdershoven, R., „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits”, *Review of European Administrative Law*, 12. kötet, 2019, 5–34. o., 21–27. o.

70 Lásd: 2017. július 26-i Sacko ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 32. pont).

71 Lásd: 2012. november 6-i Otis és társai ítélet (C-199/11, EU:C:2012:684, 49. pont). Ahogyan azt a Bíróság kimondta, ez a hatékony jogorvoslathoz való, a Charta 47. cikkében előírt jog lényegének egyik szempontját jelenti a Charta 52. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában: lásd a 2020. október-6-i État luxembourgeois ítélet (Az adójogban az információszolgáltatás iránti megkereséssel szembeni jogvédelem) (C-245/19 és C-246/19, EU:C:2020:795, 66. pont).

72 Lásd: 2017. december 13-i El Hassani ítélet (C-403/16, EU:C:2017:960, 39. pont). E tekintetben a Bíróság kimondta, hogy a közigazgatási hatóságok nyilatkozatai és megállapításai nem köthetik a bíróságokat: lásd: 2019. október 16-i Glencore Agriculture Hungary ítélet (C-189/18, EU:C:2019:861, 65–69. pont).

körülményeire, valamint az adott tárgyra vonatkozó jogszabályokra figyelemmel.[73] Ennélfogva, ahogyan azt a szakirodalom megjegyezte, a Charta 47. cikkét érintő ügyekben a közigazgatási határozatoknak a nemzeti bíróságok által történő bírósági felülvizsgálatára nem egyetlen egységes standard vonatkozik.[74]

70. További iránymutatást lehet levonni az EJEB-nek az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésével és 13. cikkével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából, amelynek fényében kell a Charta 47. cikkét értelmezni.[75] Különösen az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésére tekintettel az EJEB megállapította, hogy az a követelmény, hogy a bíróságnak „teljes felülvizsgálati jogkörrel" kell rendelkeznie, akkor teljesül, ha „elégséges felülvizsgálati jogkört" gyakorolt vagy „elégséges felülvizsgálatot" végzett el az előtte folyó eljárásban. Ez azt tükrözi, hogy az Európa Tanács tagállamaiban a közigazgatási jogi fellebbezések kapcsán gyakran előfordul, hogy az ügy tényállása bírósági felülvizsgálatának terjedelme korlátozott, és hogy a felülvizsgálati eljárások jellemzője, hogy az illetékes hatóságok tényszerű döntések helyett a korábbi eljárásokat vizsgálják felül. Ennélfogva az EJEE 6. cikkének elvileg nem az a szerepe, hogy biztosítsa az olyan bírósághoz fordulást, amely a saját értékelésével vagy véleményével helyettesítheti a közigazgatási hatóságok értékelését vagy véleményét, és az EJEB különös hangsúlyt helyezett azon határozatok tiszteletben tartására, amelyeket a közigazgatási hatóságok célszerűségi szempontok alapján hoztak, és amelyek gyakran a jogi szakterületeket területeit érintik.[76]

71. Annak értékelésekor, hogy a bíróság által lefolytatott felülvizsgálat terjedelme elégséges-e, az EJEB figyelembe veszi a szóban forgó igazságszolgáltatási szerv hatáskörét, valamint egyéb tényezőket, mint például: 1) a fellebbezéssel megtámadott határozat tárgya, különösen az, hogy szakmai ismereteket vagy tapasztalatot igénylő szakosodott kérdésekről szólt-e, és hogy meghozatala során gyakoroltak-e közigazgatási mérlegelési jogkört, és ha igen, milyen mértékben; 2) a határozat meghozatalának módja, különösen a bírósági szerv előtti eljárás során elérhető eljárási garanciák; valamint 3) a jogvita tartalma, ideértve a fellebbezés kért és tényleges jogalapját.[77] Az adott ügy körülményeitől függ tehát, hogy a felülvizsgálat elégséges-e.[78] A „korlátlan felülvizsgálati jogkör" elvét rugalmasan értelmezték, különösen azokban a közigazgatási jogi ügyekben, ahol a bíróság felülvizsgálati jogköre a vita tárgyának technikai jellege miatt korlátozott volt.[79]

72. E tényezők alkalmazásakor például az EJEB nem állapította meg az EJEE 6. cikke (1) bekezdésének megsértését olyan körülmények között, amikor a bíróság nem helyettesíthette saját határozatával a közigazgatási hatóság határozatát, és a tényállásra vonatkozó felülvizsgálati jogköre korlátozott volt, de több okból is hatályon kívül helyezhette volna a határozatot, és a fellebbezéssel megtámadott határozat tárgya a „közigazgatási mérlegelési jogkör klasszikus gyakorlása" volt jogi szakterületen, amelyre a közérdek alapján az általános előírások, valamint a

[73] Lásd: 2007. július 26-i ítélet (C-348/16, EU:C:2017:591, 41. pont); lásd még: Bobek főtanácsnok Banger ügyre vonatkozó indítványa (C-89/17, EU:C:2018:225, 104–107. pont).

[74] Lásd e tekintetben: See Widdershoven, R., „The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review", in de Poorter, J. et al. (eds.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, 39–62. o., 49-53., 58. o.

[75] Lásd: 2016. június 30-i Toma és Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci ítélet (C-205/15, EU:C:2016:499, 40. és 41. pont). A Charta 47. cikkéhez fűzött magyarázatokból kitűnik, hogy az e rendelkezés első bekezdése szerinti védelem szélesebb körű, mint az EJEE 13. cikke szerinti védelem, mivel garantálja a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot, és e rendelkezés második bekezdése nem korlátozódik a polgári jogi jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos jogvitákra az EJEE 6. cikkének (1) bekezdéséhez képest.

[76] Lásd: 2018. november 6., Ramos Nunes De Carvalho e Sá kontra Portugália ítélet (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 176–178. §).

[77] Lásd: 2015. október 20., Fazia Ali kontra Egyesült Királyság ítélet (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 78. §).

[78] Lásd: 2018. november 6., Ramos Nunes De Carvalho e Sá kontra Portugália ítélet (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 181. §).

[79] Lásd: 2016. június 21-i Al-Dulimi és Montana Management Inc. kontra Svájc ítélet (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, 130. §).

vonatkozó jogszabályoknak és rendeleteknek való megfelelés biztosítása kontextusában került sor.[80] Ezenkívül az EJEB számos alkalommal megállapította, hogy az Egyesült Királyság joga alapján elérhető bírósági felülvizsgálat az EJEE 6. cikkének (1) bekezdése alapján elégséges.[81]

73. Ezzel szemben az EJEB megállapította az EJEE 6. cikke (1) bekezdésének megsértését, amikor a bíróság úgy vélte, hogy kötve van a közigazgatási szerv azon előzetes megállapításaihoz, amelyek az ügy kimenetele szempontjából döntő jelentőségűek, anélkül, hogy a kérdéseket önállóan megvizsgálta volna,[82] vagy amikor a felülvizsgálatot folytató bíróság nem dönthetett a jogvita központi kérdésében egy olyan egyszerű ténykérdést illetően, amely nem igényel szakmai ismereteket vagy tapasztalatot, és nem teszi szükségessé a közigazgatási mérlegelési jogkör gyakorlását szélesebb politikai célok alapján, és így a nem szakosított bíróság is dönthet róla.[83]

74. Ennek alapján megjegyzem különösen, hogy az EJEB-nek az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata lehetővé teszi a közigazgatási határozatok érdemi részének a nemzeti bíróságok által történő korlátozott felülvizsgálatát a közigazgatási jogorvoslatok tagállamok általi kezelésével összhangban. Emellett az ítélkezési gyakorlat figyelembe veszi az érintett közigazgatási hatóság különleges szakértelmét és mérlegelési jogkörét. Úgy vélem, hogy ezeket figyelembe kell venni a Charta 47. cikkének a jelen ügy körülményei között történő értelmezését és alkalmazását illetően.

75. A 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése a szövegét tekintve nem írja elő, hogy a tagállamok biztosítsák az illetékes hatóság határozatai érdemi részének bírósági felülvizsgálatát. Ebből az következik, hogy ez a tagállamok feladata, feltéve, hogy eleget tesznek az uniós jogból eredő kötelezettségeiknek, különös tekintettel az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvéből, valamint a Charta 47. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelemhez való jogból fakadó követelményekre. Ennélfogva úgy tűnik számomra, hogy a 854/2004 és a 882/2004 rendelet főszabály szerint nem zárja ki, hogy egy tagállam olyan eljárási szabályokat alkosson, amelyek előírják a hatósági állatorvos által a 854/200 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat érdemi részének a nemzeti bíróság által történő felülvizsgálatát, ahogyan az 1990. évi törvény 9. szakasza teszi, vagy amelyek e határozat megtámadásának korlátozottabb terjedelmét írják elő, mint az a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem esetében.

76. Ami a tényleges érvényesülés elvét illeti, úgy tűnik, hogy e határozat érdemi részének bírósági felülvizsgálata – a Bíróságnak az ezen indítvány 64–66. pontjában említett ítélkezési gyakorlatának fényében – nem szükséges a 854/2004 és a 882/2004 rendelet célkitűzéseinek és tényleges érvényesülésének biztosításához. Éppen ellenkezőleg, úgy tűnik számomra, hogy e határozat megtámadásának korlátozottabb terjedelme, mint a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem esetében, megőrzi a hatósági állatorvos részéről fennálló, a hús emberi fogyasztásra való alkalmasságára vonatkozó határozatnak a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján történő meghozatalakor annak biztosítása céljából alkalmazott különleges szakértelmet, hogy az alkalmatlan húst ne hozzák forgalomba, ezáltal hozzájárulva a közegészség-védelem magas szintjéhez, amely e rendelet célkitűzése (lásd a jelen indítvány 42. pontját). A Bíróságnak nincs

[80] Lásd: 2011. július 21-i Sigma Radio Television Ltd kontra Ciprus ítélet (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, 158–169. §, különösen az 159. és 161. §).

[81] Lásd: 2009. október 27-i Crompton kontra Egyesült Királyság ítélet (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, 72., 79. és 80. pont). Az EJEE 13. cikkét illetően lásd: 1991. október 30-i Vilvarajah és társai kontra Egyesült Királyság ítélet (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, 122–127. §).

[82] Lásd: 2011. július 21., Sigma Radio Television Ltd kontra Ciprus ítélet (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, 157. §).

[83] Lásd: 2006. november 14., Tsfayo kontra Egyesült Királyság ítélet (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, 46-49. §, különösen a 46. §).

arra utaló információja, hogy a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem megakadályozná a nemzeti bíróságot abban, hogy a határozat felülvizsgálatakor az uniós jog vonatkozó elveit és szabályait alkalmazza.

77. Ami a Charta 47. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelemhez való jogot illeti, úgy tűnik, hogy az alapeljárás tárgyát képező helyzetben a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat érdemi részét nem lehet felülvizsgálni közigazgatási hatóság vagy bíróság előtt. Az EJEB-nek az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának fényében (lásd a jelen indítvány 70–73. pontját) ez úgy tekinthető, hogy tükrözi a tagállamok jogrendszereit, mivel lehetőség van arra, hogy a közigazgatási határozatok érdemi részének a valamely nemzeti bíróság által történő k felülvizsgálata korlátozott legyen, és nem létezik egy bizonyos szintű, olyan bírósághoz forduláshoz való jog, amely az illetékes hatóság véleményét a saját véleményével helyettesíthetné, különösen olyan helyzetekben, amelyek különleges szakértelemmel kapcsolatosak, és a mérlegelési jogkörnek az adott hatóság általi gyakorlását érintik. Véleményem szerint a jelen ügyben ilyen helyzetről van szó, mivel az az emberi fogyasztásra alkalmasnak ítélt hús állategészségügyi jelölésére vonatkozó, azon határozattal kapcsolatos, amelyet a hús részletesebb ellenőrzése, valamint a hatósági állatorvos kiterjedt szakmai ismeretei és képzése alapján hoztak meg a 854/2004 rendeletben meghatározottak szerint (lásd a jelen indítvány 44–46. pontját).

78. Ki kell azt is emelni, hogy ahogyan az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik (lásd a jelen indítvány 16. pontját), az eljáró bíróság a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem keretében megvizsgálhatja, hogy a hatósági állatorvos megállapításait alátámasztják-e bizonyítékok, és hatályon kívül helyezheti az elfogadott határozatot. Úgy tűnik tehát, hogy a bíróság anélkül végezhet független értékelést, hogy kötve lenne a hatósági állatorvos előzetes megállapításaihoz, és hatáskörrel rendelkezik arra vonatkozóan, hogy több okból hatályon kívül helyezze a hatósági állatorvos által hozott határozatot.

79. Ami az Egyesült Királyság észrevételeiben említett lehetséges közigazgatási megoldást (lásd a jelen indítvány 27. pontját) illeti, ezt a megoldást az FSA szövegesen kiadta, és úgy tűnik, hogy ez közigazgatási gyakorlattá vált. Nem vitatott, hogy az alapeljárás tárgyát képező jogvitában nem alkalmazták, mivel az FSA ezt a jogvita felmerülését követően fogadta el. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy ez a folyamat lehetővé teszi a hatósági állatorvos számára, hogy más illetékes állatorvosok véleményének fényében felülvizsgálja a húst emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélő értékelését, mielőtt a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján meghozná határozatát. Ennek alapján úgy tűnik számomra, hogy bár egy ilyen folyamat releváns lehet a határozattal szembeni jogorvoslati kérelem benyújtása szempontjából azokban az esetekben, amikor azt igénybe veszik, ez nem jelenti a határozat bírósági felülvizsgálatának eszközét, és így önmagában nem elegendő a Charta 47. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelem biztosításához.

80. Hozzá kell tenni, hogy a Charta 17. cikke által védett tulajdonhoz való joggal összefüggésben a tagállamokra háruló eljárási kötelezettségekre vonatkozóan felhozott felperesi érvek nem kérdőjelezik meg ezt az elemzést. Az EJEB-nek az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkével[84] kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára figyelemmel, amelyet figyelembe kell venni a Charta 17. cikkének értelmezése során,[85] a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozattal szembeni, korlátozottabb terjedelmű

[84] Lásd: 2012. április 3-i Kotov kontra Oroszország ítélet (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, 114. §); 2016. július 12-i Vrzić kontra Horvátország ítélet (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, 110. §).

[85] Lásd: 2019. május 21-i Bizottság kontra Magyarország (Mezőgazdasági földterületeken létesített haszonélvezeti jog) ítélet (C-235/17, EU:C:2019:432, 72. pont).

jogorvoslat, mint amilyet a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem magában foglal, véleményem szerint olyannak tekinthető, amely a vágóhíd üzemeltetőjének észszerű lehetőséget kínál arra, hogy ügyét bíróság elé terjessze a határozattal szembeni hatékony jogorvoslat céljából, amennyiben az e cikk szerinti tulajdonjoga érintett.

81. Ennélfogva arra a következtetésre jutok, hogy a 882/2004 rendelet 54. cikkének a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben és a Charta 47. cikkének fényében értelmezett (3) bekezdésével nem ellentétes a nemzeti jogban meghatározott, a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet érintőhöz hasonló eljárás, amely a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölésnek az emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra való elhelyezését megtagadó határozatára vonatkozóan olyan bírósági felülvizsgálatot ír elő, amelynek keretében a felülvizsgálatot elvégző nemzeti bíróság nem jogosult arra, hogy e határozat érdemét felülvizsgálja.

C. Az első kérdés

82. Ahogyan azt a jelen indítvány 31. pontjában említettem, a Bíróság elé terjesztett első kérdés arra vonatkozik, hogy a 854/2004 és a 882/2004 rendelettel ellentétes-e az 1990. évi törvény 9. szakaszában foglalthoz hasonló nemzeti eljárás.

83. Ahogyan az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, ez a kérdés az alapeljárásban a felperesek és az FSA közötti, azzal kapcsolatosjogvita keretében merült fel, hogy a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat bírósági értékelésére vonatkozóan melyik a nemzeti jog szerinti helyes eljárás, és hogy az FSA betartotta-e a nemzeti jog által előírt szabályokat.

84. Arra a következtetésre jutottam, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálat sérelme nélkül – az 1990. évi törvény 9. szakaszában foglalthoz hasonló nemzeti eljárás összeegyeztethetetlen a tényleges érvényesülés elvével és a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 854/2004 és 882/2004 rendelettel. Erre a következtetésre a következő okok alapján jutottam.

85. Ahogyan az a jelen indítvány 64. pontjában már megállapításra került, a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint uniós szabályozás hiányában az eljárási autonómia elvének megfelelően az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságokat és meghatározni az uniós jogrendből származó egyéni jogok védelmének biztosítására irányuló jogorvoslatok eljárási szabályait az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének sérelme nélkül. A tényleges érvényesülés elvét illetően emlékeztetni kell arra, hogy minden olyan esetet, amikor felmerül az a kérdés, hogy valamely nemzeti eljárási rendelkezés gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi-e az uniós jogrend által a magánszemélyekre ruházott jogok gyakorlását, azon elvek – amelyek között szerepel a jogbiztonság elve – figyelembevételével kell megvizsgálni, amelyek az érintett nemzeti bírósági rendszer alapját képezik. [86] Emellett az ilyen keresetekre vonatkozó eljárási szabályok megállapításakor a tagállamoknak biztosítaniuk kell a Charta 47. cikkének betartását. [87]

[86] Lásd: 2017. március 8-i Euro Park Service ítélet (C-14/16, EU:C:2017:177, 37. pont).

[87] Lásd: 2016. november 8-i Lesoochranárske zoskupenie VLK ítélet (C-243/15, EU:C:2016:838, 65. pont); 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 142. pont).

86. Ebből az következik, hogy a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozattal szembeni keresetek elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságokat kijelölő nemzeti intézkedések a tagállamok eljárási autonómiájának hatálya alá tartoznak, feltéve, hogy azok megfelelnek az uniós jog szerinti kötelezettségeiknek, ideértve az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét, valamint a Charta 47. cikke szerinti, hatékony bírói jogvédelemhez való jogot. Amint azt a jelen indítvány 75. pontjában említettem, úgy tűnik, hogy a 854/2004 és a 882/2004 rendelet alapvetően nem zárja ki, hogy egy tagállam olyan eljárási szabályokat alkosson, amelyek előírják a hatósági állatorvos által a 854/200 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozat érdemi részének a nemzeti bíróság által történő felülvizsgálatát, ahogyan az 1990. évi törvény 9. szakasza teszi, vagy amelyek e határozat megtámadásának korlátozottabb terjedelmét írják elő, mint a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem esetében.

87. Mindazonáltal úgy tűnik számomra, hogy az alapeljárás tárgyát képező helyzet következő szempontjai különösen jelentőséggel bírnak.

88. Ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság jelezte (lásd a jelen indítvány 14. pontját), az 1990. évi törvény 9. szakaszában meghatározott eljárás a hatósági állatorvos határozatát a békebíróság által történő felülvizsgálatnak veti alá, amely bíróság a megfelelő bizonyítékok alapján megállapíthatja, hogy a hús nem felel meg az élelmiszer-biztonsági követelményeknek. Ugyanakkor nem a vágóhídnak az e határozattal érdekeiben sértett üzemeltetője, hanem az FSA tisztviselője az, aki az ügyet a békebíróság elé terjesztheti. Úgy tűnik számomra – a kérdést előterjesztő bíróság vizsgálatának sérelme nélkül –, hogy az, hogy a vágóhíd üzemeltetője nem élhet ezzel az eljárással az uniós jogon alapuló jogainak érvényesítése érdekében, és hogy ezen eljárás a nemzeti hatóságok – például az FSA – intézkedésétől függ, az uniós jogok gyakorlását gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi.

89. Hasonlóképpen, ilyen körülmények között úgy tűnik számomra, hogy az 1990. évi törvény 9. szakaszában meghatározott eljárás nem biztosítja a vágóhíd üzemeltetője részére a bírósághoz fordulás jogát a Charta 47. cikkének első bekezdésével összhangban, tekintettel arra, hogy az üzemeltető nem kap valós lehetőséget arra, hogy e határozattal szemben a bíróság előtt eljárást indítson. [88]

90. Emellett a bírósági felülvizsgálatnak az Egyesült Királyság joga szerinti rendszere problematikusnak tűnik a jogbiztonság miatt. Ahogyan azt a Bíróság elismerte, a tagállamok kötelesek olyan jogi helyzet kialakítására, amely kellően pontos, világos és előre látható ahhoz, hogy lehetővé tegye a magánszemélyek számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerjék. [89]A kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálat sérelme nélkül úgy tűnik, hogy az alapeljárás tárgyát képező eljárási szabályok nem felelnek meg a jogbiztonság követelményének, és ezért nem egyeztethetők össze a tényleges érvényesülés elvével, mivel nem egyértelmű, hogy a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján hozott határozattal szembeni jogorvoslat helyes útja az 1990. évi törvény 9. szakaszában meghatározott eljárás vagy a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem.

[88] Lásd: 2019. december 12-i Aktiva Finants ítélet (C-433/18, EU:C:2019:1074, 36. pont). Érdemes megjegyezni, hogy az EJEB az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatában megállapította, hogy a bírósághoz fordulás jogának „gyakorlatiasnak és hatékonynak" kell lennie, nem pedig „elméletinek vagy illuzórikusnak", lásd: 2018. április 5-i Zubac kontra Horvátország ítélet (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, 77. §). Lásd továbbá, e tekintetben: Cruz Villalón főtanácsnok Samba Diouf ügyre vonatkozó indítványa (C-69/10, EU:C:2011:102, 43. pont), és Hogan főtanácsnok B. M. M. és B. S. (Családegyesítés-kiskorú gyermek) ügyre vonatkozó indítványa (C-133/19, EU:C:2020:222, 44. pont).

[89] Lásd: 2010. január 28-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-456/08, EU:C:2010:46, 61. pont).

91. Következésképpen arra a következtetésre jutok, hogy a kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálat sérelme nélkül a tényleges érvényesülés elvével és a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett 854/2004 és 882/2004 rendelettel ellentétes az 1990. évi törvény 9. szakaszában foglalthoz hasonló nemzeti eljárás.

VII. Végkövetkeztetés

92. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

1) Az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 854/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet, valamint a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állategészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló, 2004. április 29-i 882/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet a tényleges érvényesülés elvével és az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az 1990. évi törvény 9. szakaszában foglalthoz hasonló nemzeti eljárás, a kérdést előterjesztő bíróság által végzendő vizsgálat sérelme nélkül.

2) A 882/2004 rendelet 54. cikkének (3) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák a hatósági állatorvosnak az állategészségügyi jelölésnek az emberi fogyasztásra alkalmatlannak ítélt húsra a 854/2004 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alapján történő elhelyezését megtagadó határozatával szembeni jogorvoslathoz való jogot. E rendelkezéseket a Charta 47. cikkével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes a nemzeti jogban előírt, a bírósági felülvizsgálati kérelmet érintőhöz hasonló eljárás, amelynek keretében az ilyen határozat bírósági felülvizsgálatát elvégző bíróság nem jogosult e határozat érdemi felülvizsgálatára.