Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 11. veljače 2021. [1]

Predmet C-579/19

R (povodom zahtjeva Association of Independent Meat Suppliers i dr.)
protiv
Food Standards Agency

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EZ) br. 854/2004 – Uredba (EZ) br. 882/2004 – Službene kontrole hrane životinjskog podrijetla – Pravo na sudski nadzor odluke službenog veterinara – Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u biti se odnosi na tumačenje članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi [2] i članka 54. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja [3]. Članak 5. stavak 2. Uredbe br. 854/2004 odnosi se na oznake zdravstvene ispravnosti koje stavljaju službeni veterinari kada smatraju da je meso prikladno za prehranu ljudi, dok se članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 odnosi na informaciju o pravu na žalbu protiv odluka koje donose nadležna tijela država članica kao rezultat takvih službenih kontrola.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] SL 2004., L 139, str. 206. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 10., str. 33.).

[3] SL 2004., L 165, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 51., str. 5.)

2. Uredbe br. 854/2004 i br. 882/2004 dio su pravnog okvira kojim je uređena sigurnost hrane u Europskoj uniji [4]. U širokom smislu, te uredbe utvrđuju usklađena pravila o službenim kontrolama koje provode nadležna tijela država članica kako bi osigurala da subjekti u poslovanju s hranom poštuju svoje obveze koje imaju prema pravu Unije. U tom kontekstu službeni veterinari posebno su kvalificirane osobe koje, uz pomoć službenih pomoćnika, izvršavaju zadatke u ime tih tijela u sustavu službenih kontrola mesa.

3. U ovom predmetu Sud je pozvan odlučiti o tome što proizlazi iz „prav[a] ulaganja pravnog lijeka na odluke koje su donijele nadležna tijela temeljem provedenih službenih kontrola", navedenog u uvodnoj izjavi 43. Uredbe br. 882/2004 i pobliže određenog u članku 54. stavku 3. te uredbe.

4. Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev pita o usklađenosti s uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004 pravnog sustava koji je postojao u Ujedinjenoj Kraljevini prije stupanja na snagu tih uredaba, odnosno s člankom 9. Zakona o sigurnosti hrane iz 1990. (u daljnjem tekstu: Zakon iz 1990.) [5]. Sud koji je uputio zahtjev postavlja to pitanje u kontekstu spora između, s jedne strane, tužitelja u glavnom postupku, društva Cleveland Meat Company (u daljnjem tekstu: društvo CMC) i Association of Independent Meat Suppliers te, s druge strane, tuženika, Food Standards Agency (Agencija za prehrambene standarde, Ujedinjena Kraljevina, u daljnjem tekstu: FSA), koji se odnosi na to koji je pravni lijek, od onih predviđenih nacionalnim pravom za sudsku ocjenu odluke koju je donio službeni veterinar o nestavljanju oznake zdravstvene ispravnosti na meso koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi, u skladu s pravom Unije. Je li postupak pred mirovnim sucem koji podrazumijeva nadzor merituma predmeta iz članka 9. Zakona iz 1990. jedini pravni lijek koji ispunjava navedeno pravo na pravni lijek propisano pravom Unije, kao što to tvrde tužitelji, ili je zahtjev za sudski nadzor zakonitosti prema pravu Ujedinjene Kraljevine (u daljnjem tekstu: zahtjev za sudski nadzor), u kojem je riječ o postupku pred sudom koji ne uključuje nadzor merituma predmeta, učinkovito i prikladno sredstvo za poštovanje zahtjeva koji se odnose na sigurnost hrane iz uredaba br. 854/2004 i br. 882/2004 te konkretnije, odbijanje službenog veterinara da stavi oznaku zdravstvene ispravnosti, kao što to tvrdi FSA. To pitanje nužno podrazumijeva razmatranje sudske prakse Suda o procesnoj autonomiji država članica pri utvrđivanju pravila za pravne postupke koja su namijenjena zaštiti prava Unije, podložno načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti te o pravu na djelotvoran pravni lijek, kako je zajamčeno prvim stavkom članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

5. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita, za usklađivanje s tim uredbama i općenitije pravom Unije, propisuje li Uredba br. 882/2004 žalbu protiv odluke službenog veterinara kojom se odbija stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti iz članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004, koja uključuje sudski nadzor merituma. Na to pitanje također treba odgovoriti uzimajući u obzir relevantnu sudsku praksu Suda u odnosu na prvi stavak članka 47. Povelje s obzirom na to da se on odnosi na opseg sudskog nadzora.

[4] On također uključuje: Uredbu (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.); Uredbu (EZ) br. 852/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o higijeni hrane (SL 2004., L 139, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 15., str. 42.); Uredbu (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla (SL 2004., L 139, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 11., str. 3.) i Uredbu (EZ) br. 1069/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o utvrđivanju zdravstvenih pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla i od njih dobivene proizvode koji nisu namijenjeni prehrani ljudi te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1774/2002 (Uredba o nusproizvodima životinjskog podrijetla) (SL 2009., L 300, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 16., str. 425.). Vidjeti točke 39. do 43. ovog mišljenja.

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

6. Stoga, u ovom se predmetu postavljaju nova pitanja koja se odnose na djelotvornu sudsku zaštitu pojedinaca u propisima Unije o hrani i odnos između Uredbe br. 854/2004 i Uredbe br. 882/2004 u tom pogledu. Također, ovaj predmet mogao bi imati i šire implikacije za razvitak sudske prakse Suda o sudskom nazoru upravnih odluka nacionalnih sudova na temelju članka 47. Povelje.

II. Pravni okvir

7. Člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004 propisuje se:

„Trupovi domaćih papkara i kopitara, divljih sisavaca iz uzgoja osim dvojezubaca te krupne divljači kao i polovice, četvrtine i dijelovi dobiveni rasijecanjem polovica na tri dijela namijenjena veleprodaji označavaju se oznakom zdravstvene ispravnosti u klaonicama i objektima za obradu divljači u skladu s odjeljkom I. poglavljem III. Priloga I. Oznaku zdravstvene ispravnosti stavlja službeni veterinar ili se ona stavlja pod njegovim odgovornošću, ako se službenim kontrolama ne utvrde nikakvi nedostaci zbog kojih bi meso bilo neprikladno za prehranu ljudi."

8. U skladu s uvodnom izjavom 43. Uredbe br. 882/2004:

„Subjekti u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje trebaju imati pravo ulaganja pravnog lijeka na odluke koje su donijele nadležna tijela temeljem provedenih službenih kontrola i treba ih se informirati o takvom pravu."

9. U skladu s člankom 54. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004:

„Nadležno tijelo dostavlja dotičnom subjektu ili njegovom zastupniku:

(a) pismenu obavijest o svojoj odluci u vezi s mjerama koje se poduzimaju u skladu sa stavkom 1. kao i o razlozima svoje odluke; i

(b) informaciju o pravu na žalbu protiv takvih odluka i o postupku i rokovima koji se primjenjuju."

III. Činjenično stanje, glavni postupak i prethodna pitanja

10. Društvo CMC kupilo je 11. rujna 2014. živog bika za oko 1400 funti (GBP) (oko 1700 eura). Službeni veterinar u klaonici društva CMC označio ga je kao prikladnog za klanje. *Post mortem* pregled trupa i nusproizvoda klanja proveo je službeni pomoćnik, odnosno inspektor za higijenu mesa, koji je identificirao tri apscesa na nusproizvodima klanja[6]. Kasnije tog dana službeni veterinar pregledao je trup i nakon rasprave s tim inspektorom proglasio meso neprikladnim za prehranu ljudi jer su apscesi izazvali sumnju da je bik imao pijemiju – oblik trovanja krvi[7]. Stoga, službeni veterinar nije stavio oznaku zdravstvene ispravnosti na trup kojom bi se potvrdilo da je

[6] Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, trup se koristi u smislu „trupa" koji je u točki 1.9. Priloga I. Uredbi br. 853/2004 definiran kao „tijelo životinje nakon klanja i obrade", dok pojam „nusproizvodi klanja" znači, prema njegovoj točki 1.11, „svježe meso osim mesa trupa, uključujući unutarnje organe i krv."

[7] Pijemija je trovanje krvi (septikemija) uzrokovano širenjem bakterija u krvotoku koje stvaraju gnoj i koje se oslobađaju iz apscesa.

prikladan za prehranu ljudi. Dakle, društvu CMC bilo je zabranjeno prodati trup u skladu s člankom 19. Food Safety and Hygiene (England) Regulationsa 2013 (Uredba o sigurnosti i higijeni hrane (Engleska) iz 2013.) [8].

11. Društvo CMC zatražilo je savjet drugog veterinara te je osporilo mišljenje službenog veterinara. Tvrdilo je da u slučaju spora i njegova odbijanja da dobrovoljno preda trup službeni veterinar treba zaplijeniti trup u skladu s člankom 9. Zakona iz 1990. i od mirovnog suca zahtijevati da utvrdi treba li ga proglasiti neprikladnim za prehranu. FSA, tijelo nadležno za zakonodavstvo Unije i nacionalno zakonodavstvo za sigurnost hrane te koje je zaduženo za službene kontrole u klaonicama, smatralo je da nije potrebno provesti taj postupak i da, s obzirom na to da ga je službeni veterinar smatrao neprikladnim za prehranu ljudi, trup treba zbrinuti kao nusproizvod životinjskog podrijetla.

12. Službeni veterinar, koji je djelovao u ime FSA-a, dostavio je 23. rujna 2014. društvu CMC obavijest u kojoj zahtijeva zbrinjavanje trupa kao nusproizvoda životinjskog podrijetla u skladu s člankom 25. stavkom 2. točkom (a) Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulationsa 2013 (Uredba o nusproizvodima životinjskog podrijetla (provedba) (Engleska) iz 2013.) [9] i Uredbom (EZ) br. 1069/2009. Ta je obavijest glasila kako slijedi: „Moguće je da imate pravo na žalbu protiv moje odluke u okviru sudskog nadzora. Zahtjev za takvu žalbu trebalo bi podnijeti odmah, a u svakom slučaju općenito u roku od tri mjeseca od dana nastanka razloga za zahtjev.”

13. Naime, zahtjev za sudski nadzor podnijeli su pred High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (United Kingdom) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel Queen's Bench, Ujedinjena Kraljevina) društvo CMC i Association of Independent Meat Suppliers (u daljnjem tekstu zajedno: tužitelji) kako bi osporili tvrdnju FSA-a da nije bilo potrebe za postupkom iz članka 9. Zakona iz 1990. i, podredno, kako bi tvrdili da je na Ujedinjenoj Kraljevini da pruži određena sredstva za osporavanje odluka službenog veterinara o tome je li meso prikladno za prehranu ljudi. Budući da je taj zahtjev taj sud odbio [10], isto kao i Court of Appeal (England) (Civil Division) (Žalbeni sud, Engleska i Wales, Građanski odjel, Ujedinjena Kraljevina) [11], tužitelji u glavnom postupku podnijeli su žalbu pred Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine).

14. Sud koji je uputio zahtjev naveo je, među ostalim, da postupak predviđen člankom 9. Zakona iz 1990. nije oblikovan kao žalba protiv odluke službenog veterinara o prikladnosti mesa za prehranu ljudi. U skladu s tim postupkom, ako ovlašteni službenik iz nadležnog tijela ili provedbenog tijela, poput FSA, smatra da hrana namijenjena za prehranu ljudi ne ispunjava zahtjeve sigurnosti hrane, potonji može zaplijeniti hranu kako bi o prikladnosti za prehranu odlučio mirovni sudac, koji može biti sudac porotnik ili pravno kvalificirani sudac okruga i koji je dostupan u svako doba. Ako mirovni sudac, na temelju elemenata koje smatra prikladnima, utvrdi da hrana ne ispunjava zahtjeve sigurnosti hrane, on ili ona mora ju proglasiti neprikladnom i naložiti njezino uništenje na trošak vlasnika, a ako mirovni sudac odbije proglasiti hranu neprikladnom, nadležno tijelo mora vlasniku nadoknaditi svako smanjenje njezine vrijednosti do kojeg je došlo zbog djelovanja službenika.

[8] UK Statutory Instruments 2013/2996. Kao što je to očito iz podataka kojima Sud raspolaže, tim se uredbama u Engleskoj predviđa izvršenje i provedba uredaba br. 178/2002, br. 852/2004, br. 853/2004 i br. 854/2004.

[9] UK Statutory Instruments 2013/2952.

[10] R (povodom zahtjeva Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) protiv Food Standards Agency (Agencija za prehrambene standarde) [2015.] EWHC 1896 (Admin).

[11] R (povodom zahtjeva Association of Independent Meat Suppliers i Anor) protiv Food Standards Agency (Agencija za prehrambene standarde) [2017.] EWHC Civ 431.

15. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da, prema mišljenju tužitelja, postupak predviđen člankom 9. Zakona iz 1990., koji je dio prava UK-a od 19. stoljeća i koji se nastavlja primjenjivati u okviru sustava sigurnosti hrane u Uniji, omogućava istodobno i provedbu odluke službenog veterinara o prikladnosti mesa za prehranu ljudi i subjektima u poslovanju s hranom da podvrgnu tu odluku sudskom nadzoru i da zatraže odluku mirovnog suca o tome je li trup zaista ispunjavao zahtjeve o sigurnosti hrane. Tužitelji priznaju da mirovni sudac ne može naložiti službenom veterinaru da stavi oznaku zdravstvene ispravnosti, ali ističu da se može očekivati, s jedne strane, da će službeni veterinar poštovati odluku i u skladu s tim staviti oznaku zdravstvene ispravnosti i, s druge strane, da postoji mogućnost dodjele naknade štete. Suprotno tomu, FSA osporava da je taj postupak prikladan, a još manje obvezan, za rješavanje spora o prikladnosti trupa za prehranu ljudi s obzirom na to da mirovni sudac nema ovlast naložiti službenom veterinaru stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti ili učiniti bilo što drugo osim odrediti zbrinjavanje trupa koje nema takvu oznaku. Sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da pretpostavi da je tumačenje tužitelja pravilno i da mirovni sudac ima ovlast donijeti odluku koja može dovesti do dodjele naknade štete ako smatra da je na trup trebalo staviti oznaku zdravstvene ispravnosti.

16. Sud koji je uputio zahtjev također je istaknuo mogućnost da upravitelj klaonice, poput društva CMC, podnese zahtjev za sudski nadzor kako bi osporio odluku službenog veterinara prema kojoj meso nije prikladno za prehranu ljudi te stoga odbijanje stavljanja oznake zdravstvene ispravnosti ili poništio obavijest o zbrinjavanju, poput one koja je društvu CMC dostavljena 23. rujna 2014., kao što je to navedeno u točki 12. ovog mišljenja. U tom postupku sud može poništiti tu odluku zbog bilo kojeg razloga koji odluku čini nezakonitom, uključujući i ako službeni veterinar djeluje u neprimjerenu svrhu, ne provede ispravan pravni test ili donese odluku koja je nerazumna ili za koju nema dovoljno dokaza. Usto, sud povremeno provodi saslušanja i izdaje obvezne naloge te ima ovlast dodijeliti naknadu štete za povrede prava iz Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP). Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da zahtjev za sudski nadzor nije žalba protiv merituma te odluke.

17. U tim je okolnostima Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se uredbama [br. 854/2004 i br. 882/2004] postupak prema kojem, u skladu s člankom 9. Zakona o sigurnosti hrane iz 1990., mirovni sudac odlučuje o meritumu predmeta i na temelju dokaza vještaka, koje predlažu obje stranke, o tome je li trup u skladu sa zahtjevima u pogledu sigurnosti hrane?

2. Nalaže li Uredba [br. 882/2004] pravo na žalbu u vezi s odlukom službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 da je meso trupa neprikladno za prehranu ljudi i, u slučaju potvrdnog odgovora, koji bi se pristup trebao primijeniti na preispitivanje osnovanosti odluke koju je donio službeni veterinar u slučaju žalbe u takvom slučaju?

IV. Postupak pred Sudom

18. Pisana očitovanja Sudu podnijeli su tužitelji, Ujedinjena Kraljevina i Europska komisija. Te su stranke odgovorile i na pisana pitanja koja im je uputio Sud.

19. Dok je ovaj predmet bio u tijeku pred Sudom, Ujedinjena Kraljevina napustila je Europsku uniju 31. siječnja 2020. U skladu s člankom 86. stavkom 2. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju[12] Sud ostaje nadležan za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koje sudovi Ujedinjene Kraljevine upute prije isteka prijelaznog razdoblja, kako je utvrđeno u članku 126. tog sporazuma, a to je načelno 31. prosinca 2020. Usto, na temelju članka 89. stavka 1. tog sporazuma, presuda Suda, bilo da se donese prije isteka prijelaznog razdoblja ili nakon toga, bit će u cijelosti obvezujuća za Ujedinjenu Kraljevinu i u njoj.

20. Stoga, budući da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku podnesen 31. srpnja 2019., Sud je nadležan o njemu odlučiti te će presuda koju Sud donese u predmetnom postupku obvezivati Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine).

V. Sažetak očitovanja stranaka

21. Tužitelji smatraju da na prvo pitanje valja odgovoriti niječno s obzirom na to da se postupak poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990. ne protivi uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004. Oni tvrde da činjenica da na temelju članka 5. Uredbe br. 854/2004 i Priloga I. toj uredbi službeni veterinar donosi odluke u vezi s oznakama zdravstvene ispravnosti mesa na temelju njegova ili njezina obrazovanja i kvalifikacija nije prepreka učinkovitom sudskom nadzoru merituma tih odluka. Naime, ni na jednom mjestu u tom zakonodavstvu nije isključeno pravo osporavanja tih odluka u okviru nacionalnih postupaka.

22. Tužitelji tvrde da na drugo pitanje valja odgovoriti tako da Uredba br. 882/2004 propisuje pravo na žalbu protiv odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 prema kojoj meso trupa nije bilo prikladno za prehranu ljudi i da žalbeni sud prilikom nadzora merituma te odluke treba provesti cjelovito preispitivanje svih činjeničnih i pravnih pitanja relevantnih za tu odluku i odlučiti o meritumu predmeta i na temelju dokaza, uključujući dokaze vještaka koje predlažu obje stranke, o tome je li trup u skladu sa zahtjevima u pogledu sigurnosti hrane. Prema njihovu mišljenju, Uredba br. 854/2004, koja se primjenjuje u okviru Uredbe br. 882/2004 i članka 54. stavka 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 43., uspostavlja opće pravo na podnošenje žalbe koje se primjenjuje na tu odluku. Oni osporavaju to da se članak 54. Uredbe br. 882/2004 primjenjuje samo na zadaće službenog veterinara iz članka 4. Uredbe br. 854/2004, ali ne i njezina članka 5., osobito zato što to nije u skladu s definicijom neusklađenosti iz članka 2. Uredbe br. 882/2004 i vrsta korektivnih mjera predviđenih člankom 54. stavkom 2. Uredbe br. 882/2004.

23. Tužitelji tvrde da zahtjev za sudski nadzor ne predviđa nadzor merituma i pozivaju se na članak 47. Povelje i relevantnu sudsku praksu Suda o pravu na djelotvoran pravni lijek[13]. Prema njihovu mišljenju, pravo upravitelja klaonice da osporava meritum odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 predviđeno je člankom 17. Povelje, u vezi s njezinim člankom 47. Oni tvrde da uništenje trupa kao nusproizvoda životinjskog podrijetla čini neopravdanu povredu prava vlasništva subjekta u poslovanju s hranom na temelju članka 17. Povelje kojim se, s obzirom na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu:

[12] SL 2020., L 29, str. 7. U skladu s člankom 86. stavkom 3. tog sporazuma, zahtjevi za prethodnu odluku smatraju se upućenima u trenutku upisa pismena kojim se pokreće postupak u tajništvu Suda. U ovom slučaju tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev 31. srpnja 2019.

[13] Tužitelji upućuju, među ostalim, na presude od 6. studenoga 2012., Otis i dr. (C-199/11, EU:C:2012:684) i od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

ESLJP) koja se odnosi na članak 1. Protokola br. 1 uz EKLJP [14], državama članicama nalažu procesne obveze kako bi subjekt mogao učinkovito osporiti mjeru o kojoj je riječ. Oni ističu da s obzirom na to da se spor odnosi na to je li meso prikladno za prehranu ljudi, postupak bi trebao biti brz i dostupan, poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990., te da je zahtjev za sudski nadzor preskup. Dodaju da je moguće upravno rješenje navedeno u očitovanjima Ujedinjene Kraljevine irelevantno s obzirom na to da je doneseno nakon glavnog postupka i ono u svakom slučaju ne predstavlja djelotvoran pravni lijek, osobito zato što nema obvezujuću pravnu snagu i ne podrazumijeva kontradiktorni postupak.

24. Ujedinjena Kraljevina smatra da na prvo pitanje valja odgovoriti potvrdno s obzirom na to da se Uredbi br. 854/2004 protivi postupak, poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990., osporavanja merituma odluke službenog veterinara na temelju njezina članka 5. stavka 2. Prema njezinu mišljenju, sustav uspostavljen člankom 5. Uredbe br. 854/2004, čiji cilj nije, za razliku od članka 4. te uredbe, ispraviti slučajeve neusklađenosti, kao i njezin Prilog I., povjerava odluku o prikladnosti mesa za prehranu ljudi službenom veterinaru na temelju njegova ili njezina profesionalnog iskustva i ocjene te zahtijeva da ta odluka bude konačna. Primjena članka 9. Zakona iz 1990. bila bi protivna toj uredbi s obzirom na to da ta odluka nije konačna i da će ovlast službenog veterinara za donošenje odluka biti prenesena na mirovnog suca koji nema posebne kvalifikacije i koji je ovisan o stručnim mišljenjima. Ujedinjena Kraljevina ističe da Uredba br. 882/2004 ne može propisati žalbeni postupak koji nije u skladu s Uredbom br. 854/2004 s obzirom na to da je ta uredba *lex specialis* od kojeg Uredba br. 882/2004 ne može odstupiti.

25. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da na drugo pitanje treba odgovoriti niječno s obzirom na to da se Uredbom br. 882/2004 ne propisuje pravo na žalbu protiv odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 i da nijedno rješenje koje omogućuje žalbu protiv merituma te odluke nije u skladu s Uredbom br. 854/2004. Prema njezinu mišljenju, članak 54. Uredbe br. 882/2004 ne primjenjuje se na odluku službenog veterinara o stavljanju oznake zdravstvene ispravnosti s obzirom na to da ne uključuje mjere izvršenja protiv subjekata za koje je utvrđeno da nisu poštovali propise o hrani i da se njezinim člankom 54. stavkom 3. samo zahtijeva da se predmetnom subjektu pruže informacije o pravnim lijekovima. Ističe da zahtjev za sudski nadzor upravitelju klaonice pruža odgovarajuće pravno sredstvo koje je u skladu s Uredbom br. 854/2004 i temeljnim pravima. Objašnjava da takav zahtjev omogućuje određenim nacionalnim sudovima da utvrde nezakonitost bilo koje odluke javnog tijela, ponište tu odluku i odluče koje mjere treba poduzeti umjesto nje te ako je službeni veterinar počinio pogrešku koja se tiče prava, donio nerazumnu odluku ili zanemario materijalne dokaze, sud može poništiti tu odluku i naložiti donošenje nove.

26. Ujedinjena Kraljevina ističe da je tumačenje uredbi br. 854/2004 i br. 882/2004 prema kojem se protiv odluke službenog veterinara kojom se odbija stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti ne može podnijeti žalba protiv merituma u skladu s pravom vlasništva upravitelja klaonice na temelju članka 17. Povelje te njemu istovjetnog članka 1. Protokola br. 1 EKLJP-a. Smatra da je takvo ugrožavanje tog prava proporcionalno i opravdano javnim interesom zaštite javnog zdravlja koji, s obzirom na sudsku praksu ESLJP-a koja se odnosi na članak 1. Protokola br. 1 uz EKLJP [15], ne zahtijeva nikakvo pravo na pravni lijek koje bi nadilazilo zahtjev za sudski nadzor.

[14] Tužitelji upućuju na presude od 1. travnja 2010., Denisova i Moiseyeva protiv Rusije (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303) i od 28. lipnja 2018., G. I. E. M. i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

[15] Ujedinjena Kraljevina upućuje, među ostalim, na presude od 24. listopada 1986., AGOSI protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880) i od 4. ožujka 2014., Microintelect OOD protiv Bugarske (CE:ECHR:2014:0304JUD0034129033).

27. Ujedinjena Kraljevina dodaje da je FSA od siječnja 2018. donio moguće upravno rješenje [16] prema kojem, ako se subjekt u poslovanju s hranom ne slaže s početnim utvrđivanjem službenog veterinara prema kojem je meso neprikladno za prehranu ljudi, on može zatražiti mišljenje drugog kvalificiranog veterinara, a službeni veterinar također može zatražiti mišljenje iskusnijih kolega. Službeni veterinar nakon toga može uzeti u obzir ta mišljenja prije donošenja odluke o stavljanju oznake zdravstvene ispravnosti. Prema njezinu mišljenju, tim se postupkom jača zahtjev za sudski nadzor jer se njime subjektu omogućuje da od službenog veterinara zahtijeva da uzme u obzir prigovore protiv njegova prvotnog mišljenja, stvarajući tako eventualne dodatne razloge za zahtijevanje sudskog nadzora moguće odluke o odbijanju stavljanja oznake zdravstvene ispravnosti.

28. Komisija, odgovarajući na pitanja obrnutim redoslijedom, smatra da na drugo pitanje valja odgovoriti na način da članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004 i s obzirom na članak 47. Povelje, nalaže državama članicama da predvide žalbeni postupak protiv odluke službenog veterinara o nestavljanju oznake zdravstvene ispravnosti te da su procesna pravila i opseg tog postupka u nadležnosti država članica u okviru njihova pravnog sustava, ali uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Ističe da se, u nedostatku posebnih odredaba u Uredbi br. 854/2004, primjenjuju opće odredbe Uredbe br. 882/2004 i da je odluka službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 obuhvaćena područjem primjene članka 54. stavka 3. Uredbe br. 882/2004 s obzirom na to da se ta odluka odnosi na situaciju neusklađenosti i da službeni veterinar djeluje u ime nadležnog tijela. Prema njezinu mišljenju, članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 43., nalaže državama članicama da predvide pravo na žalbu protiv te odluke.

29. Komisija tvrdi da u ovom slučaju države članice nisu dužne predvidjeti žalbeni postupak koji uključuje potpuni nadzor merituma s obzirom na tekst članka 54. stavka 3. Uredbe br. 882/2004 i cilj zaštite javnog zdravlja koji se nastoji postići uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004. Prema njezinu mišljenju također je bitno voditi računa o ulozi službenog veterinara u osiguranju tog cilja pri obavljanju njegovih ili njezinih zadaća na temelju Uredbe br. 854/2004, koje podrazumijevaju više vrlo preciznih činjeničnih ocjena u području kontrole i oznaka zdravstvene ispravnosti.

30. Komisija smatra da na prvo pitanje valja odgovoriti tako da se uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004 ne protivi postupak poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990., koji obuhvaća meritornu odluku o tome ispunjava li trup zahtjeve koji se odnose na sigurnost hrane. Na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za tumačenje svojeg nacionalnog prava, jest da utvrdi ispunjava li, i u kojoj mjeri, taj postupak zahtjeve navedene u odgovoru na drugo pitanje, osobito načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

VI. Analiza

31. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud protivi li se uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004 nacionalni postupak poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990., za osporavanje odluke službenog veterinara kojom se odbija stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti na meso koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi. To pitanje odnosi se na

[16] FSA, „Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection - Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection“, dostupno na njegovoj internetskoj stranici https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

sudsku praksu Suda o procesnoj autonomiji država članica za određivanje sudova nadležnih za odlučivanje o tužbama koje se temelje na pravu Unije, podložno načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti. Ono također uključuje i pravo na pristup sudu, koje je jedan od elemenata prava na djelotvoran pravni lijek na temelju prvog stavka članka 47. Povelje.

32. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita nalaže li se člankom 54. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004, državama članicama da predvide pravo na žalbu protiv merituma odluke službenog veterinara kojom se odbija stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti na meso koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi ili je ograničen opseg osporavanja te odluke putem zahtjeva za sudski nadzor dovoljan za poštovanje tih uredaba. To pitanje odnosi se na opseg sudskog nadzora kako se zahtijeva prvim stavkom članka 47. Povelje te je također povezano s pravom na pristup sudu. Isto tako, valja ispitati relevantnu sudsku praksu Suda koja se odnosi na načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

33. Ističem da Sud još nije razmatrao pitanja istaknuta u ovom slučaju. Kako bi se odgovorilo na njih, najprije je potrebno iznijeti nekoliko uvodnih napomena o vezi između članka 47. Povelje i glavnog postupka te propisa o sustavu sigurnosti hrane Unije i uloge službenog veterinara u tom kontekstu (odjeljak A). Radi logičkih i pravnih razloga zatim ću ispitati, obrnutim redoslijedom, drugo (odjeljak B) i prvo (odjeljak C) pitanje, s obzirom na to da je tumačenje pravnog okvira predviđenog uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004 za potrebe drugog pitanja relevantno za prvo pitanje.

34. Na temelju te analize došao sam do zaključka, kad je riječ o prvom pitanju, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, da se uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004, u vezi s načelom djelotvornosti i člankom 47. Povelje, protivi nacionalni postupak poput onoga iz članka 9. Zakona iz 1990. Kad je riječ o drugom pitanju, zaključio sam da se člankom 54. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004 državama članicama nalaže da predvide pravo na žalbu protiv odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 i da se tim odredbama, u vezi s člankom 47. Povelje, ne protivi postupak predviđen nacionalnim pravom poput zahtjeva za sudski nadzor, prema kojem nacionalni sud koji provodi sudski nadzor takve odluke ne može preispitivati meritum te odluke.

A. Uvodne napomene

1. Članak 47. Povelje i glavni postupak

35. Valja podsjetiti na to da je, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, Europska unija unija prava u kojoj osobe imaju pravo pobijati pred sudom zakonitost svake odluke ili drugog nacionalnog akta u vezi s primjenom akta Unije na njih[17]. U skladu s načelom lojalne suradnje koje je predviđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a, na sudovima država članica jest da osiguraju sudsku zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Unije, pri čemu članak 19. stavak 1. UEU-a usto državama članicama nalaže da osiguraju pravna sredstva nužna za osiguranje djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije. Ta obveza država članica odgovara pravu na učinkovito pravno sredstvo sadržanom u članku 47. Povelje,

[17] Vidjeti presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, t. 31.).

koje predstavlja potvrdu načela djelotvorne sudske zaštite [18]. U skladu s prvim stavkom članka 47. svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima tim člankom [19].

36. Kao što to proizlazi iz članka 51. stavka 1. Povelje, njezine se odredbe odnose na države članice samo kada provode pravo Unije [20]. Temeljna prava koja se jamče Poveljom primjenjuju se na sve situacije uređene pravom Unije i stoga ih se osobito mora poštovati kada nacionalni propis ulazi u područje primjene tog prava [21].

37. Nadalje, kao što je to Sud već utvrdio [22], na pravo na djelotvoran pravni lijek moguće se pozvati samo na temelju članka 47. Povelje a da njegov sadržaj ne mora biti pojašnjen drugim odredbama prava Unije ili odredbama nacionalnog prava država članica. Priznanje tog prava u određenom slučaju pretpostavlja da se osoba koja se na njega poziva koristi pravima ili slobodama zajamčenima pravom Unije. U tom pogledu, zaštita fizičkih i pravnih osoba od svojevoljnih ili neproporcionalnih intervencija javne vlasti u sferu privatnih aktivnosti osoba predstavlja opće načelo prava Unije na koje se te osobe mogu pozvati kao na pravo zajamčeno pravom Unije, u smislu članka 47. Povelje, kako bi pred sudom osporavale akt koji na njih negativno utječe.

38. U glavnom postupku upravitelj klaonice želi osporiti odluku službenog veterinara kojom odbija staviti oznaku zdravstvene ispravnosti na meso koje smatra neprikladnim za prehranu ljudi na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004. Nesporno je da je službeni veterinar tu odluku donio u ime nadležnog tijela, u ovom slučaju FSA, na temelju odredaba prava Unije. Smatram da je jasno da je Povelja primjenjiva u tim okolnostima. Nadalje, osoba na koju ta odluka nepovoljno utječe, poput upravitelja klaonice čije meso nije dobilo oznaku zdravstvene ispravnosti jer je ocijenjeno neprikladnim za prehranu ljudi, ima pravo pozivati se na članak 47. Povelje pred sudom u kontekstu primjene Uredbe br. 854/2004.

2. Sustav sigurnosti hrane Unije

39. Kao što sam to naveo u uvodnim napomenama, uredbe br. 854/2004 i br. 882/2004 ključni su pravni instrumenti u području službenih kontrola u okviru sustava sigurnosti hrane Unije, sustava koji sadržava određena opća pravila primjenjiva na svu hranu kao i posebna pravila u području higijene hrane [23].

40. Uredba br. 178/2002 utvrđuje temeljna načela u pogledu hrane i hrane za životinje, a posebno sigurnosti hrane, u državama članicama i na razini Unije [24], kojima se jamči visoka razina zaštite zdravlja ljudi i interesa potrošača u pogledu prehrambenih proizvoda [25]. Uvjeti za sigurnost hrane utvrđeni su u članku 14. Uredbe br. 178/2002 koji, među ostalim, zabranjuju stavljanje na tržište

[18] Vidjeti presudu od 29. siječnja 2020., GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, t. 32. i 33.).

[19] Vidjeti presudu od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 36.).

[20] Vidjeti presudu od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (Visoko obrazovanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, t. 212.).

[21] Vidjeti presudu od 24. rujna 2020., NK (Strukovno mirovinsko osiguranje) (C-223/19, EU:C:2020:753, t. 78.).

[22] Vidjeti presudu od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (Sudska zaštita od zahtjeva za informacije u poreznom pravu) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 54. do 59.).

[23] Za općenitu analizu vidjeti van der Meulen, B. M., 'The Structure of European Food Law', Laws, sv. 2., 2013., str. 69-98.

[24] Vidjeti Uredbu br. 178/2002, članak 1. stavak 2.; uvodne izjave 3. do 5., 10. do 12. Vidjeti također radni dokument službi Komisije, „Ocjena općih propisa o hrani (Uredba (EZ) br. 178/2002) u okviru programa REFIT", (SWD (2018) 38 *final*, dio I.), 15. siječnja 2018., konkretno t. 1.2 i 2.

[25] Vidjeti Uredbu br. 178/2002, članak 1. stavak 1., članak 5. stavak 1., članak 6. stavak 1., članak 7. stavak 1. i članak 8.; uvodne izjave 2. i 8.

nesigurne hrane, uključujući i one neprikladne za prehranu ljudi [26]. Usto, u skladu s člankom 17. navedene uredbe, glavna odgovornost za osiguranje sigurnosti hrane je na subjektima u poslovanju s hranom [27]. Države članice dužne su pratiti i provjeriti ispunjavaju li ti subjekti zahtjeve zakonodavstva Unije u području sigurnosti hrane i hrane za životinje i uspostaviti sustav službenih kontrola u tu svrhu [28].

41. Uredbom br. 882/2004 propisuju se opća pravila o službenim kontrolama svih vrsta hrane i hrane za životinje [29]. Cilj te uredbe je, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., među ostalim spriječiti, ukloniti ili smanjiti rizike za ljude i životinje na prihvatljivu razinu kroz provođenje službenih kontrola [30]. U tu svrhu, u skladu s člankom 2. stavkom 1. i člankom 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 4. i 6., na državama članicama jest da provode službene kontrole namijenjene provjeri toga poštuju li subjekti u poslovanju s hranom i s hranom za životinje propise o hrani i hrani za životinje u svim stadijima proizvodnje, prerade i distribucije [31]. Kao što je to Sud već utvrdio, zahtjev učinkovitosti službenih kontrola, koji se u više navrata spominje u odredbama Uredbe br. 882/2004, predstavlja glavnu zadaću zakonodavca Unije, a prije svega ovisi o kvaliteti inspekcijskih pregleda koje obavljaju službeni veterinari i službeni pomoćnici [32].

42. Osim Uredbe br. 882/2004, pravila koja se odnose na službene kontrole nalaze se u Uredbi br. 854/2004, koja je dio „Unijina paketa o higijeni hrane" – koji također sadržava uredbe br. 852/2004 i br. 853/2004 – s ciljem konsolidacije pojednostavnjivanja i ažuriranja zakonodavstva Unije u području higijene hrane [33]. Uredba br. 852/2004 odnosi se na opća pravila o higijeni hrane [34], dok se Uredbom br. 853/2004 utvrđuju posebna pravila o higijeni hrane životinjskog podrijetla [35], pri čemu je njihov glavni cilj osigurati visoku razinu zaštite potrošača u pogledu sigurnosti hrane [36]. Članak 5. Uredbe br. 853/2004 ovdje je posebno važan jer općenito zabranjuje subjektima u poslovanju s hranom da na tržište stavljaju proizvod životinjskog podrijetla, poput mesa, osim ako ima oznaku zdravstvene ispravnosti koja je dobivena u skladu s Uredbom br. 854/2004 [37]. Tom se uredbom predviđaju posebna pravila vezana uz službene kontrole mesa i ostalih životinjskih proizvoda [38]. Kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 4. Uredbe br. 854/2004, jedan od njezinih glavnih ciljeva jest osigurati zaštitu javnog zdravlja i, u skladu s uvodnim izjavama 8. i 9., službene kontrole mesa potrebne kako bi se provjerilo pridržavaju li se

[26] Vidjeti Uredbu br. 178/2002, članak 14. stavke 1. i 2. Vidjeti i presudu od 11. travnja 2013., Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, t. 34.).

[27] Vidjeti Uredbu br. 178/2002, članak 17. stavak 1.; uvodna izjava 30.

[28] Vidjeti Uredbu br. 178/2002, članak 17. stavak 2.

[29] Vidjeti Uredbu br. 882/2004, članak 1. stavak 1.; uvodne izjave 6., 7. i 45. Za definiciju pojma „službena kontrola" vidjeti njezin članak 2. stavak 1. Vidjeti također Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o cjelokupnim aktivnostima službenih kontrola u državama članicama u pogledu sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja i zdravlja biljaka (COM(2012) 122 *final*), 23. ožujak 2012.

[30] Vidjeti presudu od 17. ožujka 2016., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, t. 37.).

[31] Vidjeti presudu od 12. rujna 2019., Pollo del Campo i dr. (C-199/18, C-200/18 i C-343/18, EU:C:2019:718, t. 33.).

[32] Vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., Exportslachterij J. Gosschalk i dr. (C-477/18 i C-478/18, EU:C:2019:1126, t. 57. i 60.).

[33] Vidjeti Komisijino Izvješće o iskustvu stečenom u primjeni uredaba o higijeni hrane (EZ) br. 852/2004, (EZ) br. 853/2004 i (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004., COM (2009) 403 *final*, od 28. srpnja 2009., osobito točku 2. [neslužbeni prijevod]

[34] Vidjeti Uredbu br. 852/2004, članak 1. stavak 1.; uvodna izjava 8.

[35] Vidjeti Uredbu br. 853/2004, članak 1. stavak 1.; uvodna izjava 2.

[36] Vidjeti Uredbu br. 852/2004, uvodnu izjavu 7.; Uredbu br. 853/2004, uvodne izjave 9. i 10.; Vidjeti i presude od 2. svibnja 2019., T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, t. 44.) i od 12. rujna 2019., A i dr (C-347/17, EU:C:2019:720, t. 43.).

[37] Ili, u relevantnim slučajevima, identifikacijsku oznaku. Vidjeti Uredbu br. 853/2004, članak 5. stavak 1.; uvodna izjava 15. Definicija „proizvodi životinjskog podrijetla" i izraza koji se odnose na meso navedena je u točkama 1. i 8. Priloga I. toj uredbi.

[38] Vidjeti Uredbu br. 854/2004, članak 1. stavak 1.; uvodna izjava 2.

subjekti u poslovanju s hranom higijenskih pravila te je s obzirom na njihovo posebno stručno znanje primjereno da službeni veterinari obavljaju nadzorni pregled i inspekcijske preglede u klaonicama [39].

43. Osobito, kad je riječ o izmjenama prava Unije koje su nastupile nakon nastanka činjenica u glavnom postupku, ali koje su relevantne za ovaj predmet, valja istaknuti da Uredba 2017/625 [40] uključuje pravila Unije u području službenih kontrola u jedinstveni zakonodavni okvir [41], zamjenjujući tako, među ostalim, uredbe br. 854/2004 i br. 882/2004. Usto, Provedbena uredba Komisije 2019/627 [42] sadržava odredbe slične Uredbi br. 854/2004 o kojoj je riječ u ovom predmetu.

3. Uloga službenog veterinara

44. Također valja istaknuti, kao što je to već natuknuto, da službeni veterinar ima središnju ulogu u sustavu službenih kontrola mesa [43], kako je navedeno u Uredbi br. 854/2004 i njezinim prilozima. Službeni veterinar je u Uredbi br. 854/2004 definiran kao veterinar koji je u skladu s tom uredbom kvalificiran djelovati u tom svojstvu i kojega je imenovalo nadležno tijelo [44]. Prilog I. odjeljak III. poglavlje IV. Uredbe br. 854/2004 propisuje profesionalne kvalifikacije službenog veterinara u pogledu specijaliziranih znanja i obuke koje moraju biti ispunjene. Zbog svojeg statusa i profesionalnog iskustva službeni veterinar može se smatrati najkvalificiranijom osobom za obavljanje inspekcija u državama članicama i stoga pruža odgovarajuća jamstva kompetentnosti i ujednačenosti zdravstvenih zahtjeva za meso [45].

45. U tom pogledu, članci 4. i 5. Uredbe br. 854/2004, u vezi s njezinim Prilogom I. odjeljkom I., definiraju zadatke koji su općenito povezani s nadzornim pregledima, *ante mortem* i *post mortem* inspekcijama i oznakama zdravstvene ispravnosti koje provodi službeni veterinar kojem mogu pomagati druge osobe poput službenih pomoćnika koji su također posebno obučeni [46]. Članak 5. stavak 2. te uredbe predviđa da službeni veterinar osigurava da se oznaka zdravstvene ispravnosti stavlja na meso „ako se službenim kontrolama ne utvrde nikakvi nedostaci zbog kojih bi meso bilo neprikladno za prehranu ljudi” [47]. U tom pogledu, u Prilogu I. odjeljku II. poglavlju V. Uredbe br. 854/2004 navode se odluke o mesu koje službeni veterinar donosi nakon službenih kontrola,

[39] Vidjeti presudu od 5. studenoga 2014., Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, t. 17.).

[40] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o službenim kontrolama i drugim službenim aktivnostima kojima se osigurava primjena propisa o hrani i hrani za životinje, pravila o zdravlju i dobrobiti životinja, zdravlju bilja i sredstvima za zaštitu bilja, o izmjeni uredaba (EZ) br. 999/2001, (EZ) br. 396/2005, (EZ) br. 1069/2009, (EZ) br. 1107/2009, (EU) br. 1151/2012, (EU) br. 652/2014, (EU) 2016/429 i (EU) 2016/2031 Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 1/2005 i (EZ) br. 1099/2009 i direktiva Vijeća 98/58/EZ, 1999/74/EZ, 2007/43/EZ, 2008/119/EZ i 2008/120/EZ te o stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 854/2004 i (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Vijeća 89/608/EEZ, 89/662/EEZ, 90/425/EEZ, 91/496/EEZ, 96/23/EZ, 96/93/EZ i 97/78/EZ te Odluke Vijeća 92/438/EEZ (Uredba o službenim kontrolama) (SL 2017., L 95., str. 1. i ispravak SL 2017., L 137, str. 40).

[41] Vidjeti Uredbu 2017/625, članak 1.; uvodne izjave 19., 20., 43. i 92. Na temelju njezina članka 167., primjenjuje se od 14. prosinca 2019., uz određene iznimke.

[42] Provedbena uredba Komisije od 15. ožujka 2019. o utvrđivanju ujednačenog praktičnog uređenja za provedbu službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi u skladu s Uredbom (EU) 2017/625 Europskog parlamenta i Vijeća i o izmjeni Uredbe Komisije (EZ) br. 2074/2005 u pogledu službenih kontrola (SL 2019., L 131, str. 51. i ispravak SL 2019., L 325., str. 183.). Na temelju njezina članka 75. primjenjuje se od 14. prosinca 2019.

[43] Vidjeti Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi COM(2002) 377 *final*, 11. srpnja 2002. („Prijedlog”), Obrazloženje, točke 5. i 8. Vidjeti također točke 41. i 42. ovog mišljenja.

[44] Vidjeti Uredbu br. 854/2004, članak 2. stavak 1. točku (f). Za definiciju pojma „nadležno tijelo” vidjeti njezin članak 2. stavak 1. točku (c); Uredba br. 882/2004, članak 2. stavak 4.

[45] Vidjeti po analogiji presudu od 15. travnja 1997., Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, t. 35. i 36.).

[46] Vidjeti Uredbu br. 854/2004, članak 5. stavke 4. do 7., Prilog I. odjeljak III. Vidjeti i presude od 5. studenoga 2014., Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, , t. 19.) i od 17. ožujka 2016., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, t. 29.).

[47] Vidjeti također Uredbu br. 854/2004, Prilog I. odjeljak I. poglavlje III. točku 2. podtočku (a).

koje sadržavaju popis 21 razloga na temelju kojeg se meso mora proglasiti neprikladnim za prehranu ljudi, uključujući i onda kada, kao u ovom slučaju, meso potječe od životinja oboljelih od generalizirane bolesti poput pijemije ili ako, nakon što je ispitao sve bitne podatke, službeni veterinar smatra da meso može predstavljati opasnost za javno zdravlje ili zdravlje životinja ili je zbog bilo kojeg drugog razloga neprikladno za prehranu ljudi [48].

46. Slijedom toga, iz odredbi Uredbe br. 854/2004 očito je da je zakonodavac Unije povjerio službenom veterinaru dužnost da osigura da je meso koje se stavlja na tržište prikladno za prehranu ljudi i da tako osigura cilj zaštite javnog zdravlja koji se nastoji postići tom uredbom [49] kao i općenito sustavom sigurnosti hrane Unije [50]. Nadalje, službeni veterinar ima diskrecijsku ovlast na temelju Uredbe br. 854/2004 [51], koja se temelji na njegovu ili njezinu posebnom stručnom znanju za donošenje odluka o prikladnosti mesa za prehranu ljudi. Upravo je u tom kontekstu potrebno razmotriti pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

B. Drugo pitanje

47. Kao što je to navedeno u točki 32. ovog mišljenja, drugo pitanje upućeno Sudu odnosi se na to nalaže li se člankom 54. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004, državama članicama da predvide pravo na žalbu protiv merituma odluke službenog veterinara kojom se odbija stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti na meso koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi. Slijedom toga, najprije ću razmotriti je li članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 primjenjiv na odluku službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 (odjeljak 1.). Nakon toga ću ispitati opseg sudskog nadzora te odluke (odjeljak 2.).

1. Primjena članka 54. stavka 3. Uredbe br. 882/2004

48. U skladu s argumentima Ujedinjene Kraljevine, članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 ne primjenjuje se na odluku službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 niti ta odredba nalaže državama članicama da predvide pravo na žalbu protiv odluka nadležnih tijela donesenih na temelju članka 54. Uredbe br. 882/2004, nego samo obvezuje ta tijela da dostave informacije o takvom pravu u mjeri u kojoj ono postoji. Tužitelji u glavnom postupku i Komisija zauzimaju drukčije stajalište.

49. Najprije moram pojasniti da se slažem s tužiteljima i Komisijom u tome da se člankom 54. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004 propisuje pravo na žalbu protiv odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004. Razlozi zbog kojih sam donio takav zaključak su sljedeći.

50. Valja istaknuti da Uredba br. 854/2004 ne sadržava nikakva pravila o pravima na žalbu u pogledu odluka službenih veterinara. Iz članka 1. stavka 1.a te uredbe proizlazi da se ona primjenjuje uz Uredbu br. 882/2004 te da potonja uredba, u skladu s njezinim člankom 1.

[48] Vidjeti Uredbu br. 854/2004, Prilog I. odjeljak II. poglavlje V. točku 1. podtočku (f) i (u).

[49] Vidjeti po analogiji presudu od 15. travnja 1997., Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, t. 20.).

[50] Vidjeti bilješku 25. ovog mišljenja; vidjeti također na primjer Uredbu br. 852/2004, uvodnu izjavu 1.; presuda od 13. studenoga 2014., Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, t. 28.)

[51] Vidjeti po analogiji presudu od 12. rujna 2019., A i dr. (C-347/17, EU:C:2019:720, t. 65. do 69.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu A i dr. (EU:C:2018:974, t. 82. i 83. i bilješka 25.).

stavkom 3., ne utječe na posebne odredbe Unije o službenim kontrolama. Stoga, u nedostatku posebnih odredaba u Uredbi br. 854/2004 o pravu na podnošenje žalbi protiv odluka službenih veterinara, valja uputiti na opće odredbe Uredbe br. 882/2004.

51. Članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 odnosi se na mjere koje nadležno tijelo mora poduzeti u skladu s člankom 54. stavkom 1. te uredbe kako bi ispravilo situaciju u slučaju nepoštivanja. Prema toj odredbi nadležno tijelo mora dotičnom subjektu dostaviti pismenu obavijest o svojoj odluci i o razlozima za tu odluku te „informaciju o pravu na žalbu protiv takvih odluka i o postupku i rokovima koji se primjenjuju".

52. Prema mojem mišljenju, odluka službenog veterinara kojom se odbija stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti na meso koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 može se kvalificirati kao slučaj nepoštivanja u smislu članka 54. Uredbe br. 882/2004.

53. U tom pogledu valja istaknuti da je pojam „nepoštivanje" široko definiran u članku 2. stavku 10. Uredbe br. 882/2004 kao „nepoštivanje propisa o hrani ili hrani za životinje, propisa zaštite zdravlja i dobrobiti životinja". Usto, u članku 54. stavku 2. točki (b) te uredbe navode se, među ostalim, mjere koje ograničavaju ili zabranjuju stavljanje na tržište hrane te ta odredba ima također širok doseg s obzirom na to da se njezina točka (h) odnosi na „ostale mjere koje nadležno tijelo smatra primjerenima". U skladu s člankom 14. Uredbe br. 178/2002 (vidjeti točku 40. ovog mišljenja), hrana se ne smije staviti na tržište ako se smatra neprikladnom za prehranu ljudi. Iz članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 proizlazi da odbijanje službenog veterinara da stavi oznaku zdravstvene ispravnosti ima upravo za učinak proglašenje mesa neprikladnog za prehranu ljudi i sprečavanje njegova stavljanja na tržište. Kao što to ističe Komisija, također je nesporno da je odluka službenog veterinara o zdravstvenom označivanju donesena u ime nadležnog tijela, u ovom slučaju FSA.

54. Suprotno onomu što tvrdi Ujedinjena Kraljevina, čini mi se da je riječ o situaciji koju valja ispraviti mjerom izvršenja. Ovdje je riječ o zbrinjavanju mesa koje predstavlja opasnost za javno zdravlje donošenjem odluke o nestavljanju oznake zdravstvene ispravnosti. Kao što to navode tužitelji, ne postoji razlika između članaka 4. i 5. Uredbe br. 854/2004 u pogledu odluka nadležnih tijela na koje se primjenjuje članak 54. Uredbe br. 882/2004, osobito zato što bi to bilo protivno širokom pojmu nepoštovanja iz članka 2. Uredbe br. 882/2004 i mjerama iz njezina članka 54. stavka 2. Članak 4. stavak 3. Uredbe br. 854/2004 također pojašnjava da službene kontrole za potrebe članka 4. stavka 1. te uredbe uključuju one iz članka 5. te uredbe.

55. Točno je da se u članku 54. stavku 3. Uredbe br. 882/2004 upućuje na obvezu nadležnog tijela da pruži informacije o pravu na žalbu. Međutim, uvodna izjava 43. te uredbe glasi: „subjekti u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje trebaju imati pravo ulaganja pravnog lijeka na odluke koje su donijele nadležna tijela temeljem provedenih službenih kontrola i treba ih se informirati o takvom pravu."[52] Stoga, na temelju tumačenja članka 54. stavka 3. Uredbe br. 882/2004 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 43., valja smatrati da ta odredba ne nalaže državama članicama da predvide pravo na žalbu protiv odluka nadležnih tijela koje uključuju odluku službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004.

[52] Valja istaknuti, kao što je to navedeno u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, da se čini da je njemačka jezična verzija uvodne izjave 43. („Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können") i osobito članka 54. stavka 3. Uredbe br. 882/2004 („sein Widerspruchsrecht") različita od velike većine drugih jezičnih verzija koje koriste izraze slične onima iz verzije tih odredaba na engleskom jeziku; vidjeti na primjer francusku verziju uvodne izjave 43. („Les exploitants devraient avoir un droit de recours") i članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables").

56. Čini se da je ta analiza u skladu s nastankom uredbi br. 854/2004 i br. 882/2004. Konkretno, valja istaknuti da, iako Komisijin Prijedlog uredbe br. 854/2004 nije sadržavao nikakvu odredbu o pravu na žalbu [53], u prvom čitanju Europski parlament predložio je umetanje odredbe u kojoj bi se navodilo: „[d]ržave članice će osigurati da su subjektima u poslovanju s hranom dostupni odgovarajući žalbeni postupci. Podnošenje žalbe ne smije dovesti do kašnjenja ili odgode provedbe mjera predviđenih ovom Uredbom.” [54] Obrazloženje je bilo sljedeće: „[p]roizvođači moraju imati mogućnost žalbe protiv bilo koje odluke koju smatraju neopravdanom.” [55] Isto tako, Vijeće je predloženom tekstu dodalo odredbu koja je bila gotovo istovjetna članku 54. stavku 3. Uredbe br. 882/2004 [56]. Komisija je pak smatrala da prava na žalbu trebaju biti uređena u Prijedlogu uredbe o službenim kontrolama hrane i hrane za životinje [57], koji je doveo do Uredbe br. 882/2004. Stoga se predložene odredbe o pravu na žalbu ne nalaze u konačno donesenom tekstu Uredbe br. 854/2004.

57. Slijedom toga, iz sporazuma o isključenju odredbi predloženih u području prava na žalbu u Uredbi br. 854/2004 u korist onih sadržanih u Uredbi br. 882/2004 može se zaključiti da se članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 primjenjuje na odluke nadležnog tijela u okviru Uredbe br. 854/2004. Iz prijedloga Parlamenta također proizlazi da cilj takve odredbe nije bio samo pravo na dobivanje informacija, nego da se subjektima u poslovanju s hranom jamči pravo žalbe protiv odluka nadležnog tijela koje na njih negativno utječu.

58. Valja dodati da se čini da je ta analiza u skladu s Uredbom 2017/625 i Provedbenom uredbom br. 2019/627, kojima su zamijenjene uredbe br. 854/2004 i br. 882/2004 (vidjeti točku 43. ovog mišljenja). Osim odredbi koje odgovaraju članku 5. stavku 2. Uredbe br. 854/2004 [58] kao i članku 54. stavku 3. i uvodnoj izjavi 43. Uredbe br. 882/2004 [59], Uredba br. 2017/625 sadržava posebnu odredbu, odnosno članak 7. koji je naslovljen „Pravo na žalbu” i prema kojem fizičke i pravne osobe imaju pravo na žalbu u skladu s nacionalnim pravom protiv odluka koje nadležna tijela donesu u vezi s njima i takvo pravo ne utječe na obvezu tih tijela da bez odgode poduzmu mjere u skladu s tom uredbom. Članak 45. Provedbene uredbe 2019/627 također izričito navodi da „mjere u slučaju *nepoštovanja* zahtjeva za svježe meso” označavaju one koje se odnose na različite razloge na temelju kojih službeni veterinar proglašava meso neprikladnim za prehranu ljudi, kao što je slučaj kada meso potječe od životinja oboljelih od pijemije [60].

59. Stoga smatram da se članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 primjenjuje na odluku službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004. U svakom slučaju, ako Sud utvrdi da se članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 ne primjenjuje na takvu odluku, to ni na koji način u ovim okolnostima ne bi dovelo u pitanje pravo na žalbu upravitelja klaonice protiv te odluke na temelju članka 47. Povelje (vidjeti točku 38. ovog mišljenja).

[53] Vidjeti prijedlog uredbe naveden u bilješci 43. ovog mišljenja.

[54] Vidjeti Stajalište Europskog parlamenta doneseno na prvom čitanju prijedloga uredbe, 5. lipnja 2003. Prilog I. poglavlje 1. odjeljak II. A, nacrt točke 5.

[55] Vidjeti Izvješće Europskog parlamenta o prijedlogu uredbe, A5 – 0156/2003, 7. svibnja 2003., prijedlog izmjena 70.

[56] Vidjeti na primjer Doc 11104/03 ADD 3, 11. srpnja 2003., str. 15.; Zajedničko stajalište (EZ) br. 3/2004 o Prijedlogu, 27. listopada 2003. (SL 2004., C 48 E, str. 82.), nacrt članka 9. stavka 3. i Obrazloženje Vijeća, dio III. B.

[57] Vidjeti u tom pogledu Komisijin izmijenjen Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi (COM(2003) 577 *final*), 21. listopada 2003., Obrazloženje, točka 11.

[58] Vidjeti Uredbu 2017/625, članak 18. stavak 4.; vidjeti i njezin članak 3. stavak 51. i članak 18. stavak 5.; Provedbena uredba 2019/627, članak 1. točka (d) i članak 48. stavak 2. točka (a); uvodna izjava 17.

[59] Vidjeti Uredbu 2017/625, članak 138. stavak 3.; uvodna izjava 30.

[60] Vidjeti Provedbenu uredbu br. 2019/627, članak stavak 45. točku (f). Moje isticanje.

2. Opseg sudskog nadzora

60. Kao što to proizlazi iz njihovih očitovanja, tužitelji i Ujedinjena Kraljevina ne slažu se oko opsega sudskog nadzora odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004. Tužitelji u biti tvrde da se, kako bi se poštovalo njihovo pravo na djelotvoran pravni lijek, taj nadzor mora odnositi na meritum te odluke, kako je predviđeno člankom 9. Zakona iz 1990., dok Ujedinjena Kraljevina tvrdi da ta vrsta nadzora nije dopuštena Uredbom br. 854/2004 i da je zahtjev za sudski nadzor odgovarajući. Komisija u biti tvrdi da se člankom 54. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004 i s obzirom na članak 47. Povelje, ne zahtijeva sudski nadzor merituma te da je na državama članicama da riješe to pitanje, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti.

61. Slijedom toga, ističem da pitanje koje je upućeno Sudu nije pitanje nepostojanja bilo kakvog prava na žalbu dostupnog upravitelju klaonice u ovim okolnostima, nego pitanje djelotvornosti pravnog lijeka kojim taj upravitelj raspolaže na temelju nacionalnog prava za osporavanje odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 pred nacionalnim sudom, odnosno treba li taj pravni lijek podrazumijevati sudski nadzor merituma te odluke kako bi bio u skladu sa zahtjevima prava Unije.

62. Zaključio sam da je ograničeni opseg nadzora nacionalnog suda odluke službenog veterinara kojom se odbija stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti na meso koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi, poput zahtjeva za sudski nadzor, u skladu s člankom 54. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004 i s obzirom na članak 47. Povelje, te da se ne zahtijeva sudski nadzor merituma te odluke. Moji razlozi za donošenje takvog zaključka su sljedeći.

63. Valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz točke 9. ovog mišljenja, članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 ne sadržava nikakvo pravilo o ostvarivanju prava na žalbu koje je u njemu navedeno.

64. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ako ne postoji zakonodavstvo Unije u određenom području, unutarnji pravni poredak svake države članice, u skladu s načelom procesne autonomije, treba odrediti nadležne sudove i utvrditi detaljna postupovna pravila za pravne postupke koja su namijenjena zaštiti prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije. Ta pravila ne smiju, međutim, biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) niti u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati korištenje pravima koja priznaje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti)[61]. Štoviše, kao što je Sud već utvrdio, unatoč nepostojanju pravila prava Unije koja se odnose na podnošenje tužbi pred nacionalnim sudovima i kako bi se utvrdio opseg sudskog nadzora nacionalnih odluka donesenih u primjeni akta prava Unije, valja uzeti u obzir cilj tog akta i paziti na to da njegova učinkovitost ne bude narušena[62].

65. U tom pogledu Sud je razmatrao pitanja o opsegu sudskog nadzora upravnih odluka nacionalnih sudova u okviru svoje sudske prakse koja se odnosi na načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Na primjer presuda od 6. listopada 2015., East Sussex County Council[63] odnosila se na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio sud Ujedinjene Kraljevine i koji se odnosio na

[61] Vidjeti presude od 9. srpnja 2020., Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, t. 39.) i od 6. listopada 2020., La Quadrature du Net i dr. (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 223.).

[62] Vidjeti presudu od 26. lipnja 2019., Craeynest i dr. (C-723/17, EU:C:2019:533, t. 46.)

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, t. 17. do 26. i 46.

pitanje protivi li se Unijinoj direktivi o pravu na pristup informacijama o okolišu to da je razumnost naknade za pružanje tih informacija podvrgnuta ograničenom upravnom i sudskom nadzoru kako je predviđen pravom Ujedinjene Kraljevine.

66. U svojoj presudi [64] Sud je na to pitanje odgovorio niječno. Konkretno, istaknuo je da Unijina direktiva ne precizira opseg potrebnog upravnog i sudskog nadzora te da je stoga na nacionalnom pravu da odredi taj opseg, uz uvjet poštovanja načela ekvivalentnosti i djelotvornosti [65]. Kad je riječ o načelu djelotvornosti, Sud je također istaknuo da se na temelju nacionalnog prava nadzor ograničava na pitanje je li odluka koju je donijelo javno tijelo bila nerazumna, nezakonita ili nepravedna, uz vrlo ograničenu mogućnost nadziranja svih zaključaka o relevantnim činjenicama što ih donosi to tijelo [66]. Oslanjajući se na raniju sudsku praksu, Sud je utvrdio da postupak sudskog nadzora odluka upravnih tijela koji je ograničen u pogledu ocjene činjeničnih pitanja nije u suprotnosti s načelom djelotvornosti pod uvjetom da omogućuje nacionalnom sudu kojem je podnesena tužba za poništenje takve odluke da prilikom nadzora zakonitosti te odluke učinkovito primijeni relevantna načela i pravila prava Unije [67].

67. U svojoj sudskoj praksi Sud je također razmotrio nacionalna postupovna pravila o opsegu sudskog nadzora upravnih odluka na temelju prava na djelotvornu sudsku zaštitu zajamčenog člankom 47. Povelje u različitim kontekstima [68]. Naime, predmeti koji uključuju, kao u ovom slučaju, pravna sredstva koja imaju podnositelji zahtjeva za djelotvornu sudsku zaštitu svojih prava koja se temelje na pravu Unije izravno su povezana s člankom 47. Povelje te je usklađenost sa sudskom praksom ESLJP-a koja se odnosi na članak 6. stavak 1. i članak 13. EKLJP-a od temeljne važnosti [69].

68. U skladu s ustaljenom sudskom praksom načelo djelotvorne sudske zaštite iz članka 47. Povelje sastoji se od različitih elemenata, koji uključuju prava obrane, načelo jednakosti oružja, pravo na pristup sudu i pravo biti savjetovan, branjen i zastupan [70]. Kad je riječ osobito o pravu na pristup sudu predviđenom u prvom stavku članka 47. Povelje, Sud je utvrdio da, kako bi sud mogao riješiti spor koji se odnosi na prava i obveze koji proizlaze iz prava Unije, on mora imati ovlast razmotriti sva činjenična i pravna pitanja relevantna za spor koji se pred njim vodi [71]. Usto,

64 Vidjeti presudu od 6. listopada 2015., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, t. 61.).

65 Vidjeti presudu od 6. listopada 2015., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, t. 50., 51. i 53.).

66 Vidjeti presudu od 6. listopada 2015., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, t. 57.).

67 Vidjeti presudu od 6. listopada 2015., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, t. 58.) koja upućuje na presude od 21. siječnja 1999., Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, t. 30., 35. i 36.) i od 9. lipnja 2005., HLH Warenvertrieb i Orthica (C-211/03, C-299/03 i C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, t. 75. do 77. i 79.).

68 Vidjeti osobito presude od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, osobito t. 75. do 89.); od 12. srpnja 2018., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, t. 42. do 52.); i od 24. studenoga 2020., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, t. 40. do 56.). Za širu analizu o odnosu između načela djelotvornosti i djelotvorne sudske zaštite koja proizlazi iz članka 47. Povelje vidjeti, na primjer, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, t. 99. do 103.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea u predmetu Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, t. 66. do 69.).

69 Vidjeti u tom pogledu Prechal, S. i Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between ‚Rewe-effectiveness' and Effective Judicial Protection", Review of European Administrative Law, Review of European Administrative Law, sv. 4., 2011., str. 31.-50. i str. 47. i 48.; Widdershoven, R., „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits', Review of European Administrative Law, sv. 12, 2019., str. 5-34., i str. 21-27.

70 Vidjeti presudu od 26. srpnja 2017., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, t. 32.).

71 Vidjeti presudu od 6. studenoga 2012., Otis i dr. (C-199/11, EU:C:2012:684, t. 49.). Kao što je to Sud već utvrdio, to je jedan aspekt biti prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje u svrhu njezina članka 52. stavka 1.: vidjeti presudu od 6. listopada 2020., État luxembourgeois (Sudska zaštita od zahtjeva za informacije u poreznom pravu) (C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, t. 66.).

Sud je utvrdio da drugi stavak članka 47. Povelje podrazumijeva da je odluka upravnog tijela koje samo po sebi ne ispunjava uvjete neovisnosti i nepristranosti podvrgnuta kasnijem nadzoru sudbenog tijela koje mora, među ostalim, imati nadležnost ispitati sva relevantna pitanja [72].

69. Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da poštovanje prava na djelotvornu sudsku zaštitu na temelju članka 47. Povelje treba ocjenjivati s obzirom na posebne okolnosti svakog slučaja, a osobito s obzirom na prirodu akta o kojem je riječ, kontekst u kojem je on donesen i pravna pravila kojima se uređuje predmetno pravno područje [73]. Stoga, kao što to ističu neki autori, u predmetima koji se tiču članka 47. Povelje ne postoji ujednačen standard sudskog nadzora upravnih odluka koji provode nacionalni sudovi [74].

70. Daljnje smjernice mogu se naći u sudskoj praksi ESLJP-a u pogledu članka 6. stavka 1. i članka 13. EKLJP s obzirom na koje treba tumačiti članak 47. Povelje [75]. Konkretnije, u pogledu članka 6. stavka 1. EKLJP-a, taj je sud utvrdio da je zahtjev prema kojem sud mora imati „potpunu nadležnost" ispunjen kada sud ima „dovoljnu nadležnost" ili izvrši „dovoljan nadzor" u postupku koji se pred njim vodi. To odražava činjenicu da je često slučaj da je, u okviru žalbenih postupaka upravnog prava u državama koje su članice Vijeća Europe, opseg sudskog nadzora činjeničnog stanja u predmetu ograničen i da je obilježje postupaka nadzora da nadležna tijela nadziru ranije postupke, a ne donošenje činjeničnih odluka. Stoga, uloga članka 6. EKLJP-a u načelu nije osiguranje pristupa sudu koji može svojom vlastitom ocjenom ili mišljenjem zamijeniti one upravnih tijela te je ESLJP osobito inzistirao na poštovanju koje treba dati odlukama upravnih tijela zbog razloga svrsishodnosti koji često uključuju specijalizirana pravna područja [76].

71. U okviru ocjene dostatnosti opsega sudskog nadzora ESLJP uzima u obzir ovlasti predmetnog sudbenog tijela kao i elemente poput: 1. predmeta pobijane odluke, a osobito odnosi li se na pitanje koje zahtijeva stručno znanje ili iskustvo te je li njezino donošenje od upravnog tijela zahtijevalo slobodnu prosudbu i, ako jest, u kojoj mjeri; 2. načina na koji se došlo do te odluke, a osobito postupovnih jamstava koja su bila na raspolaganju u postupku pred upravnim tijelom; i 3. sadržaja spora, uključujući željene i stvarne razloge pobijanja [77]. Stoga, dostatnost provedenog nadzora ovisi o okolnostima određenog predmeta [78]. Načelo „potpune nadležnosti" tumačilo se fleksibilno, osobito u predmetima upravnog prava u kojima je nadležnost suda ograničena zbog tehničke prirode predmeta spora [79].

[72] Vidjeti presudu od 13. prosinca 2017., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, t. 39.). U tom pogledu Sud je utvrdio da izjave i utvrđenja upravnih tijela ne mogu obvezivati sudove: vidjeti presudu od 16. listopada 2019., Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, t. 65. do 69.).

[73] Vidjeti presudu od 26. srpnja 2017., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, t. 41.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, t. 104. do 107.).

[74] Vidjeti u tom pogledu Widdershoven, R., 'The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review', in de Poorter, J. i dr. (ur.), Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State, Asser Press, 2019., str. 39.-62., i str. 49.-53., 58.

[75] Vidjeti presudu od 30. lipnja 2016., Toma and Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, t. 40. i 41.). U skladu s objašnjenjima koja se odnose na članak 47. Povelje, zaštita predviđena u prvom stavku te odredbe šira je od zaštite predviđene člankom 13. EKLJP-a s obzirom na to da jamči pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, a drugi stavak te odredbe nije ograničen na sporove koji se odnose na prava i obveze građanskog prava, u usporedbi s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a.

[76] Vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes De Carvalho e Sá protiv Portugala (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 176. do 178.).

[77] Vidjeti presudu od 20. listopada 2015., Fazia Ali protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, t. 78.).

[78] Vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Ramos Nunes De Carvalho e Sá protiv Portugala (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, t. 181.).

[79] Vidjeti presudu od 21. lipnja 2016., Al-Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švicarske (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, t. 130.).

72. Na primjer, ESLJP u okviru primjene tih čimbenika nije utvrdio nikakvu povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a u okolnostima u kojima sud nije mogao svojom odlukom zamijeniti odluku upravnog tijela te je njegova nadležnost u pogledu činjenica bila ograničena, ali je tu odluku mogao poništiti zbog više razloga, a predmet pobijane odluke bilo je „klasično izvršavanje upravne diskrecijske ovlasti“ u specijaliziranom pravnom području u okviru osiguranja utvrđivanja standarda i poštovanja relevantnog zakonodavstva i propisa kojima se ostvaruju ciljevi od javnog interesa [80]. Nadalje, ESLJP je u više navrata utvrdio da pravno sredstvo sudskog nadzora predviđeno pravom Ujedinjene Kraljevine nudi dovoljan nadzor koji je u skladu s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a [81].

73. Suprotno tomu, ESLJP je utvrdio povrede članka 6. stavka 1. EKLJP-a kada je sud smatrao da je vezan prethodnim utvrđenjima upravnog tijela koja su bila odlučujuća za rješavanje spora a da pritom pitanja nije razmotrio neovisno [82] ili je bio spriječen odlučiti o spornom središnjem pitanju koje se odnosilo samo na jednostavno činjenično pitanje koje nije zahtijevalo veliko stručno znanje ili iskustvo, ni izvršavanje diskrecijske ovlasti u upravnim stvarima u okviru širih političkih ciljeva te je stoga o njima mogao odlučiti nespecijalizirani sud [83].

74. U tom pogledu, osobito napominjem da sudska praksa ESLJP-a koja se odnosi na članak 6. stavak 1. EKLJP-a omogućuje ograničeni nadzor merituma upravnih odluka nacionalnih sudova koji je usklađen s ispitivanjem upravnih pravnih lijekova u državama članicama. Osim toga, ta sudska praksa uzima u obzir stručno znanje i posebnu diskrecijsku ovlast upravnog tijela o kojem je riječ. Smatram da te elemente treba uzeti u obzir prilikom tumačenja članka 47. Povelje i njegove primjene u okolnostima ovog predmeta.

75. S obzirom na njegov tekst, članak 54. stavak 3. Uredbe br. 882/2004 ne nalaže državama članicama da predvide sudski nadzor merituma odluka nadležnog tijela. Iz toga slijedi da je taj aspekt u nadležnosti država članica, pod uvjetom da poštuju svoje obveze koje proizlaze iz prava Unije, a osobito zahtjeve koji proizlaze iz načela ekvivalentnosti i djelotvornosti te prava na djelotvornu sudsku zaštitu na temelju članka 47. Povelje. Stoga mi se čini da se uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004 u načelu ne protivi to da država članica utvrdi postupovna pravila kojima se predviđa da nacionalni sud nadzire meritum odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004, poput članka 9. Zakona iz 1990., ili kojima se predviđa ograničeni opseg osporavanja te odluke, poput zahtjeva za sudski nadzor.

76. Kad je riječ o načelu djelotvornosti, čini se da sudski nadzor merituma te odluke, s obzirom na sudsku praksu Suda navedenu u točkama 64. do 66. ovog mišljenja, nije potreban kako bi se osigurali ciljevi i djelotvornost uredaba br. 854/2004 i br. 882/2004. Naprotiv, čini mi se da bi ograničeni opseg osporavanja te odluke, poput zahtjeva za sudski nadzor, sačuvao posebno stručno znanje službenog veterinara pri odlučivanju o prikladnosti mesa za prehranu ljudi na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 u svrhu osiguranja toga da neprikladno meso ne bude stavljeno na tržište i stoga doprinio visokoj razini zaštite javnog zdravlja koja se nastoji

[80] Vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Sigma Radio Television Ltd protiv Cipra (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, t. 158. do 169., osobito t. 159. i 161.).

[81] Vidjeti presudu od 27. listopada 2009., Crompton protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, t. 72., 79. i 80.). U pogledu članka 13. EKLJP-a vidjeti presudu od 30. listopada 1991., Vilvarajah i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, t. 122. do 127.).

[82] Vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Sigma Radio Television Ltd protiv Cipra (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, t. 157.).

[83] Vidjeti presudu od 14. studenoga 2006., Tsfayo protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, t. 46. do 49., osobito t. 46.).

postići tom uredbom (vidjeti točku 42. ovog mišljenja). Sud također ne raspolaže elementima koji upućuju na to da bi zahtjev za sudski nadzor spriječio nacionalni sud da primijeni relevantna načela i pravila prava Unije prilikom nadzora te odluke.

77. Što se tiče prava na djelotvornu sudsku zaštitu na temelju članka 47. Povelje, očito je da u situaciji u glavnom postupku odluka službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 ne može biti predmet meritornog nadzora, ni pred upravnim tijelom ni pred sudom. S obzirom na sudsku praksu ESLJP-a koja se odnosi na članak 6. stavak 1. EKLJP-a (vidjeti točke 70. do 73. ovog mišljenja), može se smatrati da ova situacija odražava pravne sustave država članica u mjeri u kojoj nadzor nacionalnog suda nad meritumom upravnih odluka može biti ograničen a da pritom ne postoji pravo na razinu suda koji može svojim mišljenjem zamijeniti ono nadležnog tijela, osobito u situacijama koje uključuju posebno stručno znanje i izvršavanje margine prosudbe tog tijela. Prema mojem mišljenju to je ovdje slučaj kada je riječ o odluci koja se odnosi na oznaku zdravstvene ispravnosti mesa koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi i koja je donesena na temelju detaljnog pregleda tog mesa kao i širokog stručnog znanja i osposobljavanja službenog veterinara kako su navedeni u Uredbi br. 854/2004 (vidjeti točke 44. do 46. ovog mišljenja).

78. Također valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje (vidjeti točku 16. ovog mišljenja), u kontekstu zahtjeva za sudski nadzor sud može ispitati jesu li utvrđenja službenog veterinara potkrijepljena dokazima te može poništiti donesenu odluku. Stoga je očito da sud može provesti samostalnu ocjenu a da pritom nije vezan prethodnim utvrđenjima službenog veterinara i da ima ovlast poništiti odluku koju je taj službeni veterinar donio zbog više razloga.

79. Kad je riječ o mogućem upravnom rješenju navedenom u očitovanjima Ujedinjene Kraljevine (vidjeti točku 27. ovog mišljenja), to je rješenje izneseno u tekstu koji je objavio FSA i čini se da je riječ o upravnoj praksi. Nesporno je da se nije upotrijebio u glavnom postupku jer ga je FSA donio nakon nastanka tog spora. Međutim, valja istaknuti da taj postupak omogućuje službenom veterinaru da, s obzirom na druga mišljenja drugih iskusnih veterinara, ponovno razmotri svoju ocjenu mesa kao neprikladnog za prehranu ljudi prije nego što donese odluku na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004. U tom pogledu, čini mi se da, iako takav postupak može biti relevantan u svrhu podnošenja tužbe za pobijanje te odluke u slučajevima u kojima je proveden, on ne predstavlja sredstvo sudskog nadzora te odluke i stoga sam po sebi nije dovoljan kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita na temelju članka 47. Povelje.

80. Valja dodati da argumenti tužiteljâ koji se odnose na postupovne obveze koje države članice imaju u okviru prava vlasništva zaštićenog člankom 17. Povelje ne pobijaju tu analizu. S obzirom na sudsku praksu ESLJP-a koja se odnosi na članak 1. Protokola br. 1 uz EKLJP [84], a koju treba uzeti u obzir prilikom tumačenja članka 17. Povelje [85], prema mojem mišljenju može se smatrati da ograničeniji opseg osporavanja odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004, kao što je slučaj sa zahtjevom za sudski nadzor, voditelju klaonice pruža razumnu mogućnost da u svrhu učinkovitoga pobijanja te odluke pokrene postupak pred sudom s obzirom na to da je riječ o njegovu pravu vlasništva iz tog članka.

[84] Vidjeti presude od 3. travnja 2012., Kotov protiv Rusije (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, t. 114.) i od 12. srpnja 2016., Vrzić protiv Hrvatske (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, t. 110.).

[85] Vidjeti presudu od 21. svibnja 2019., Komisija/Mađarska (Plodouživanje na poljoprivrednim zemljištima) (C-235/17, EU:C:2019:432, t. 72.).

81. Stoga zaključujem da se članku 54. stavku 3. Uredbe br. 882/2004, u vezi s člankom 5. stavkom 2. Uredbe br. 854/2004 i s obzirom na članak 47. Povelje, ne protivi postupak predviđen nacionalnim pravom poput zahtjeva za sudski nadzor, koji predviđa sudski nadzor odluke službenog veterinara kojom se odbija stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti na meso koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi i prema kojem nacionalni sud koji provodi taj nadzor ne može nadzirati meritum te odluke.

C. Prvo pitanje

82. Kao što je to navedeno u točki 31. ovog mišljenja, prvo pitanje upućeno Sudu odnosi se na to protive li se uredbe br. 854/2004 i br. 882/2004 nacionalnom postupku poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990.

83. Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, to se pitanje postavlja u okviru spora u glavnom postupku između tužiteljâ i FSA-a o pravilnom postupku, prema nacionalnom pravu, sudskog nadzora odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 i o tome je li FSA poštovao pravila predviđena nacionalnim pravom.

84. Zaključio sam, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, da je nacionalni postupak poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990. protivan uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004, u vezi s načelom djelotvornosti i člankom 47. Povelje. Razlozi zbog kojih donosim takav zaključak su sljedeći.

85. Valja podsjetiti na to da iz točke 64. ovog mišljenja proizlazi da, prema sudskoj praksi Suda, ako ne postoji zakonodavstvo Unije u određenom području, unutarnji pravi poredak svake države članice, u skladu s načelom procesne autonomije, treba odrediti nadležne sudove i utvrditi detaljna postupovna pravila za pravne postupke koja su namijenjena zaštiti prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije, uz poštovanje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Kad je riječ o načelu djelotvornosti valja također podsjetiti na to da svaki slučaj u kojem se postavi pitanje o tome čini li nacionalna postupovna odredba praktično nemogućim ili pretjerano otežanim izvršavanje prava dodijeljenih pojedincima na temelju pravnog poretka Unije mora biti ispitan vodeći računa, prema potrebi, o načelima na kojima se temelji predmetni nacionalni pravni sustav, među kojima osobito načelo pravne sigurnosti[86]. Nadalje, utvrđujući postupovna pravila kojima se uređuju takve radnje države članice moraju osigurati usklađenost s člankom 47. Povelje[87].

86. Iz toga slijedi da su nacionalne mjere kojima se određuju sudovi nadležni za tužbe protiv odluke službenog veterinara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 obuhvaćene postupovnom autonomijom država članica, pod uvjetom da poštuju svoje obveze koje proizlaze iz prava Unije, među kojima su načela ekvivalentnosti i djelotvornosti te pravo na djelotvornu sudsku zaštitu na temelju članka 47. Povelje. Kao što je to navedeno u točki 75. ovog mišljenja, čini se da se uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004 u načelu ne protivi to da država članica propiše postupovna pravila kojima se predviđa da nacionalni sud nadzire meritum odluke službenog veterinara donesene na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004, poput članka 9. Zakona iz 1990., ili kojima se predviđa ograničeni opseg osporavanja te odluke, poput zahtjeva za sudski nadzor.

[86] Vidjeti presudu od 8. ožujka 2017., Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, t. 37.).

[87] Vidjeti presude od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 65.) i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 142).

87. Međutim, čini mi se da su sljedeći aspekti situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku osobito relevantni.

88. Kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev (vidjeti točku 14. ovog mišljenja), postupak predviđen člankom 9. Zakona iz 1990. podvrgava odluku službenog veterinara nadzoru mirovnog suca, koji na temelju odgovarajućih dokaza može smatrati da meso nije u skladu sa zahtjevima sigurnosti hrane. Međutim, službenik FSA-a je taj koji može pokrenuti postupak pred mirovnim sucem, a ne upravitelj klaonice čiji su interesi ugroženi tom odlukom. Prema mojem mišljenju, čini se da činjenica da voditelj klaonice ne može pokrenuti taj postupak kako bi ostvario svoja prava koja se temelje na pravu Unije, nego ovisi o intervenciji nacionalnih tijela poput FSA-a, u praksi onemogućava ili pretjerano otežava ostvarivanje prava Unije, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev.

89. Također, u tim okolnostima čini mi se da postupak predviđen člankom 9. Zakona iz 1990. ne jamči upravitelju klaonice pravo pristupa sudu u skladu s prvim stavkom članka 47. Povelje, s obzirom na to da taj subjekt nema stvarnu mogućnost pokretanja postupka pred sudom za osporavanje te odluke[88].

90. Nadalje, sustav sudskog nadzora predviđen pravom Ujedinjene Kraljevine čini se problematičnim zbog razloga pravne sigurnosti. Kao što je to Sud utvrdio, države članice imaju obvezu stvoriti dovoljno preciznu, jasnu i predvidljivu pravnu situaciju kako bi se pojedincima omogućilo poznavanje njihovih prava i obveza[89]. Podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, čini se da postupovna pravila o kojima je riječ u glavnom postupku ne ispunjavaju zahtjev pravne sigurnosti i stoga nisu u skladu s načelom djelotvornosti zbog nejasnoća u pogledu toga je li ispravan način osporavanja odluke službenog veterinara koja je donesena na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 putem postupka predviđenog člankom 9. Zakona iz 1990. ili putem zahtjeva za sudski nadzor.

91. Stoga zaključujem, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, da se uredbama br. 854/2004 i br. 882/2004, u vezi s načelom djelotvornosti i člankom 47. Povelje, protivi nacionalni postupak poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990.

VII. Zaključak

92. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja je uputio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine):

1. Podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, Uredbu (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi i Uredbu (EZ) br. 882/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i

[88] Vidjeti presudu od 12. prosinca 2019., *Aktiva Finants* (C-433/18, EU:C:2019:1074, t. 36.). Valja istaknuti da je ESLJP u svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na članak 6. stavak 1. EKLJP-a utvrdio da pravo na pristup sudu mora biti „stvarno i učinkovito", a ne „teoretsko ili iluzorno": vidjeti presudu od 5. travnja 2018., Zubac protiv Hrvatske (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, t. 77.). Vidjeti također u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, t. 43.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Hogana u predmetu B. M. M. i B. S. (Spajanje obitelji – maloljetno dijete) (C-133/19, EU:C:2020:222, t. 44.).

[89] Vidjeti presudu od 28. siječnja 2010., Komisija/Irska (C-456/08, EU:C:2010:46, t. 61.).

dobrobiti životinja, u vezi s načelom djelotvornosti i člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni postupak poput onog iz članka 9. Zakona iz 1990.

2. Člankom 54. stavkom 3. Uredbe br. 882/2004 državama članicama nalaže se da propišu pravo na žalbu protiv odluke službenog veterinara kojom se odbija staviti oznaka zdravstvene ispravnosti na meso koje se smatra neprikladnim za prehranu ljudi na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004. Te odredbe, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da im se ne protivi postupak predviđen nacionalnim pravom poput zahtjeva za sudski nadzor, prema kojem nacionalni sud koji provodi sudski nadzor takve odluke ne može preispitivati njezin meritum.