Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 11 февруари 2021 година [1]

Дело C-579/19

R (по жалба на Association of Independent Meat Suppliers и др.)
срещу
Food Standards Agency

(Преюдициално запитване, отправено от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕО) № 854/2004 — Регламент (ЕО) № 882/2004 — Официален контрол върху продуктите от животински произход — Право на съдебен контрол за законосъобразност на решението на официален ветеринарен лекар — Принципи на равностойност и ефективност — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване на Supreme Court of the United Kingdom (Върховният съд на Обединеното кралство) се отнася по същество за тълкуване на член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за определяне на специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за човешка консумация [2], а също и на член 54, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните [3]. Член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 урежда поставянето на здравни маркировки от официални ветеринарни лекари върху месо, което считат, че е годно за човешка консумация, а член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 урежда информацията относно правото на обжалване на актове на компетентните органи на държавите членки, издадени в резултат от официален контрол.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] ОВ L 139, 2004 г., стр. 206; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 132.

[3] ОВ L 165, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 58, стр. 216.

2. Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 са част от правната уредба на Европейския съюз в областта на безопасността на храните[4]. Най-общо посочените регламенти хармонизират правилата за официалния контрол, упражняван от компетентните органи на държавите членки, с цел да гарантират, че стопанските субекти в хранителната промишленост изпълняват задълженията си съгласно правото на Съюза. В този контекст официалните ветеринарни лекари действат като лица със специална квалификация и със съдействието на официални помощници изпълняват задачи от името на споменатите органи в рамките на системата за официален контрол на месото.

3. По настоящото дело Съдът ще се произнесе какво е съдържанието на „право[то] на обжалване на решенията, взети от компетентните органи в резултат на официалния контрол“, упоменато в съображение 43 от Регламент № 882/2004 и уредено в член 54, параграф 3 от същия.

4. Първо, запитващата юрисдикция иска да се установи дали правният режим, който е съществувал в Обединеното кралство преди влизането в сила на Регламенти № 854/2004 и № 882/2004, а именно режимът по член 9 от Food Safety Act 1990 (Закон за безопасност на храните от 1990 г., наричан по-нататък „Законът от 1990 г.“), е в съответствие с тези регламенти[5]. Въпросът на запитващата юрисдикция възниква в рамките на спор между жалбоподателите в главното производство, Cleveland Meat Company (наричано по-нататък „CMC“) и Association of Independent Meat Suppliers (Асоциация на независимите доставчици на месо), и ответника, Food Standards Agency (Агенция за стандартите на храните, наричана по-нататък „FSA“), по въпроса кой от наличните националноправни способи за съдебен контрол на решение на официален ветеринарен лекар да не постави здравна маркировка на месо, считано за негодно за човешка консумация, е съвместим с правото на Съюза. Представлява ли член 9 от Закона от 1990 г., който предвижда разглеждане на делото по същество от Justice of the Peace (мирови съдия), единственият способ, който съответства на описаното по-горе право на обжалване, предвидено в правото на Съюза, както твърдят жалбоподателите, или искането за съдебен контрол за законосъобразност по реда, предвиден законодателството в Обединеното кралство (наричано по-нататък „искането за съдебен контрол за законосъобразност“) в рамките на съдебно производство без разглеждане на делото по същество, представлява ефективен и подходящ способ за прилагане на изискванията за безопасност на храните, предвидени в Регламенти № 854/2004 и № 882/2004, както и, според твърденията на FSA, за прилагане конкретно на отказа на официален ветеринарен лекар да постави здравна маркировка? Този въпрос неизбежно води до разглеждане на практиката на Съда относно процесуалната автономия на държавите членки, за да се установи какви правила важат във връзка с производствата за защита на права, произтичащи от правото на Съюза, при спазване на принципите на равностойност и ефективност и на правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано в член 47, първа алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

[4] Тя включва също: Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 1), Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход (ОВ L 139, 2004 г., стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 71), и Регламент (ЕО) № 1069/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година за установяване на здравни правила относно странични животински продукти и производни продукти, непредназначени за консумация от човека, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1774/2002 (Регламент за страничните животински продукти) (ОВ L 300, 2009 г., стр. 1). Вж. също точки 39—43 от настоящото заключение.

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

5. Второ, запитващата юрисдикция иска да се установи дали, за да се осигури спазването на посочените регламенти, а и по-общо на правото на Съюза, Регламент № 882/2004 предвижда изискване за обжалваемост на решението на официален ветеринарен лекар, с което се отказва поставянето на здравна маркировка на основание член 5, параграф 2 от Регламент № 852/2004, което включва съдебен контрол по същество. На този въпрос също трябва да се отговори единствено с оглед на относимата практика на Съда по член 47, първа алинея от Хартата, тъй като се отнася до обхвата на съдебния контрол.

6. В този смисъл по настоящото дело възникват неразглеждани до момента въпроси, свързани с ефективната съдебна защита на частноправни субекти в рамките на правната уредба на Съюза в областта на безопасността на храните, както и с взаимовръзката между Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 в тази насока. То би могло да има и по-широко значение за развитието на практиката на Съда относно съдебния контрол на административните актове пред националните съдилища на основание член 47 от Хартата.

II. Правна уредба

7. Член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 предвижда:

„Поставянето на здравната маркировка върху труповете на домашни копитни животни, дивечови бозайници, отглеждани в стопанства, които не са лагоморфни, и едър дивеч, както и върху трупни половини, четвъртини и парчета, получени чрез разфасовка на трупните половини на три цели парчета, се извършва в кланици и предприятия за производство на месо от дивеч в съответствие с изискванията на раздел I, глава III от приложение I. Здравната маркировка се поставя от или на отговорността на официалния ветеринарен лекар, когато официалният контрол не е установил наличието на недостатъци, които биха могли да направят месото негодно за човешка консумация“.

8. Съгласно съображение 43 от Регламент № 882/2004:

„Стопанските субекти следва да имат право на обжалване на решенията, взети от компетентните органи в резултат на официалния контрол, и да бъдат информирани за това право“.

9. Член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 гласи:

„Компетентният орган предоставя на въпросния стопански субект или негов представител:

а) писмено уведомление за решението си относно действието, което трябва да се предприеме в съответствие с параграф 1, заедно с мотивите за решението; и

б) информация за правото на обжалване на такива решения, както и за приложимата процедура и сроковете“.

III. Факти, производство и преюдициални въпроси

10. На 11 септември 2014 г. CMC купува жив бик за около 1400 GBP (лири стерлинги) (около 1700 EUR). Бикът е приет като годен за клане от официалния ветеринарен лекар към кланицата на CMC. Следкланичният преглед на трупа и на вътрешните органи е

извършен от официален помощник, наречен инспектор по хигиена на месото, който установява три абсцеса по вътрешните органи[6]. По-късно същия ден официалният ветеринарен лекар извършва преглед на кланичния труп и след обсъждане с инспектора обявява месото за негодно за човешка консумация, тъй като наличието на абсцеси дава основание за съмнения, че бикът е страдал от пиемия, форма на отравяне на кръвта[7]. Поради това официалният ветеринарен лекар не поставя здравна маркировка върху кланичния труп, която би удостоверила, че той е годен за човешка консумация. CMC следователно няма право да продава кланичния труп съгласно член 19 от Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013[8] (Правилника за безопасност и хигиена на храните (Англия) от 2013 г.).

11. CMC изисква становище от друг ветеринарен лекар и оспорва становището на официалния ветеринарен лекар. То твърди, че при възникване на спор и отказ от негова страна да предаде кланичния труп доброволно, официалният ветеринарен лекар трябва да изземе трупа съгласно член 9 от Закона от 1990 г. и да отнесе въпроса до Justice of the Peace (мировия съдия), който да реши дали кланичният труп подлежи на забрана за ползване. Според FSA — компетентният орган съгласно законодателството на Съюза и националното законодателство в областта на безопасността на храните, който отговаря за официалния контрол в кланиците, не се налага прилагането на това производство и, след като официалният ветеринарен лекар приема, че кланичният труп е негоден за човешка консумация, той следва да бъдат изхвърлен като страничен животински продукт.

12. На 23 септември 2014 г. официалният ветеринарен лекар, действащ от името на FSA, връчва на CMC съобщение, с което го задължава да изхвърли трупа като страничен животински продукт на основание член 25, параграф 2, буква а) от Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013[9] (Наредба (за принудителните мерки) във връзка със страничните животински продукти (Англия) от 2013 г.) и Регламент № 1069/2009. Съобщението гласи следното: „Възможно е да упражните правото си на обжалване на настоящото решение по реда на съдебния надзор. Жалба трябва да бъде подадена в кратки срокове и при всички положения обикновено в рамките на три месеца от момента на възникване на основанието за обжалване“.

13. Действително CMC и Association of Independent Meat Suppliers (наричани по-нататък заедно „жалбоподателите“) отправят искане за съдебен контрол за законосъобразност до High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение, Обединено кралство), с което оспорват твърдението на FSA, че не се налага прилагането на процедурата, предвидена в член 9 от Закона от 1990 г., а при условията на евентуалност твърдят, че Обединеното кралство следва да предвиди способ за оспорване на решението на официалния ветеринарен лекар относно годността на месото за човешка консумация. Искането е отхвърлено от този съд[10], както и от Court of Appeal

[6] Видно от акта за преюдициално запитване, понятието „кланичен труп“ се използва в смисъла на „труп“ съгласно определението в точка 1.9 от приложение I към Регламент № 853/2004, тоест „тялото на животно след клане и почистване“, докато „вътрешни органи“, съгласно точка 1. 1.11 от него, означава „карантия“, тоест „прясно месо, което не е трупно, включително вътрешности и кръв“.

[7] Пиемията е отравяне на кръвта (септицемия), предизвикано от разпространението на гноеродни бактерии в резултат на абсцес.

[8] UK Statutory Instruments 2013/2996. Видно от предоставената на Съда информация, този правилник предвижда прилагане и изпълнение в Англия на Регламенти № 178/2002, № 852/2004, № 853/2004 и № 854/2004.

[9] UK Statutory Instruments 2013/2952.

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

(England & Wales) (Civil Division) (Апелативен съд (Англия и Уелс) (Гражданско отделение), Обединено кралство) [11], поради което жалбоподателите обжалват пред Supreme Court of the United Kingdom (Върховният съд на Обединеното кралство).

14. Запитващата юрисдикция посочва по-специално че процедурата, предвидена в член 9 от Закона от 1990 г., не е уредена като способ за обжалване на решението на официалния ветеринарен лекар относно годността на месото за човешка консумация. В рамките на тази процедура, ако оправомощено длъжностно лице на орган в областта на храните или на контролен орган, какъвто е FSA, установи, че храни, предназначени за човешка консумация, не отговарят на изискванията за безопасност на храните, то може да ги изземе, за да може въпросът да се разгледа от Justice of the Peace (мировия съдия), който може да бъде непрофесионален магистрат или съдия с юридическа правоспособност от районен съд, в чийто район се намира кланицата и който без затруднение може да бъде на разположение по всяко време. Ако въз основа на доказателствата, които счете за подходящи, Justice of the Peace (мировият съдия) установи, че храната не отговаря на изискванията за безопасност на храните, налага забрана за използването ѝ и разпорежда нейното унищожаване за сметка на собственика, а откаже да наложи забрана за използване, съответният орган трябва да обезщети собственика за намаляването на стойността, която следва от действията на длъжностното лице.

15. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че според жалбоподателите процедурата, предвидена в член 9 от Закона от 1990 г., която е част от законодателството на Обединеното кралство от 19 век и продължава да се прилага при действието на режима за безопасност на храните на Съюза, представлява способ както за принудително изпълнение на решението на официалния ветеринарен лекар относно годността на месото за човешка консумация, така и за съдебен контрол на това решение по инициатива на операторите, които могат да се обърнат към Justice of the Peace (мировият съдия) с искане за решение дали кланичният труп всъщност отговаря на изискванията за безопасност на храните. Жалбоподателите признават, че Justice of the Peace (мировият съдия) не може да разпореди на официалния ветеринарен лекар да постави здравна маркировка, но твърдят, че от официалния ветеринарен лекар може да се очаква да изпълни решението и съответно да постави такава маркировка, както и че може да бъде присъдено обезщетение. Обратно, FSA не приема, че тази процедура е подходяща, а още по-малко задължителна за разрешаването на спора дали кланичен труп е годен за човешка консумация, тъй като Justice of the Peace (мировият съдия) няма правомощия да разпорежда на официалния ветеринарен лекар да поставя здравна маркировка или да направи нещо различно, а само да наложи забрана за използване на кланичен труп без такава маркировка, както и да разпореди изхвърлянето му. Запитващата юрисдикция посочва, че Съдът следва да приеме за установено, че направеното от жалбоподателите тълкуване е правилно и че Justice of the Peace (мировият съдия) е оправомощен да постанови решение, което може да доведе до присъждане на обезщетение, ако счете, че на кланичния труп е трябвало да бъде поставена здравна маркировка.

16. Запитващата юрисдикция отбелязва също че операторът на кланица, какъвто е CMC, може да инициира производство за съдебен контрол за законосъобразност, за да оспори решение на официален ветеринарен лекар, с което определено месо се обявява за негодно за човешка консумация и съответно се отказва здравна маркировка, или пък може да инициира производство за отмяна на съобщението за изхвърляне, каквото е връчено на

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

СМС на 23 септември 2014 г., както бе посочено в точка 12 от настоящото заключение. В това производство съдът може да отмени решението на всяко основание, което води до незаконосъобразност на решението, включително ако официалният ветеринарен лекар е действал в разрез с целта на закона, не е приложил правилен правен критерий или е стигнал до необосновано или недостатъчно доказано решение. В допълнение съдът понякога изслушва свидетели, дава задължителни указания и има право да присъжда обезщетение за нарушения на права, произтичащи от Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“). Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че съдебният контрол за законосъобразност не е въззивно производство, в което решението се разглежда по същество.

17. При тези обстоятелства Supreme Court of the United Kingdom (Върховният съд на Обединеното кралство) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли Регламенти [№ 854/2004 и № 882/2004] процедура, при която съгласно член 9 от [Закона от 1990 г.] Justice of the Peace [мировият съдия] решава, по същество и въз основа на показания на експерти на всяка от страните, дали кланичните трупове не отговарят на изискванията за безопасност на храните?

(2) Изисква ли Регламент [№ 882/2004] да бъде предвидено право на обжалване срещу решение на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент [№ 854/2004], че месото от кланичен труп е негодно за човешка консумация, и ако да, какъв подход следва да се възприеме при разглеждането на основателността на такова решение в производството по обжалването му?“.

IV. Производството пред Съда

18. Писмени становища пред Съда представят жалбоподателите, Обединеното кралство и Европейската комисия. Същите страни отговарят и на поставените им от Съда писмени въпроси.

19. Докато производството по делото е висящо пред Съда, на 31 януари 2020 г. Обединеното кралство напуска Европейския съюз. Съгласно член 86, параграф 2 от Споразумението за оттеглянето на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия[12] Съдът продължава да е компетентен да се произнася преюдициално по запитвания от съдилища и трибунали на Обединеното кралство, отправени преди края на преходния период, който съгласно определението по член 126 от същото по принцип настъпва на 31 декември 2020 г. В допълнение съгласно член 89, параграф 1 от това споразумение решенията на Съда, постановени преди края на преходния период или след това, имат задължителна сила в своята цялост спрямо Обединеното кралство и на негова територия.

[12] ОВ L 29, 2020 г., стр. 7. Съгласно член 86, параграф 3 от това споразумение преюдициалните запитвания се считат за отправени в момента, в който исковата молба е била регистрирана от секретариата на Съда. По настоящото дело запитването е регистрирано от секретариата на Съда на 31 юли 2019 г.

20. Следователно, тъй като преюдициалното запитване по настоящото дело е отправено на 31 юли 2019 г., Съдът продължава да е компетентен да се произнесе по него, а Supreme Court of the United Kingdom (Върховният съд на Обединеното кралство) е обвързан от предстоящото решение на Съда в рамките на това производство.

V. Кратко представяне на становищата на страните

21. Жалбоподателите твърдят, че отговорът на първия въпрос трябва да е отрицателен, тъй като Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 допускат процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г. Те сочат, че вземането на решения на основание член 5 от Регламент № 854/2004 и приложение I към него от официалния ветеринарен лекар относно здравната маркировка на месото въз основа на неговата квалификация и обучение не е пречка за ефективен съдебен контрол по същество на тези решения. Действително никъде в посочения акт правото да се оспорват такива решения не се отрича.

22. Според жалбоподателите на втория въпрос трябва да се отговори в смисъл, че Регламент № 882/2004 предвижда право на обжалване на решението на официалния ветеринарен лекар в член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, че месото от кланичен труп е негодно за човешка консумация, а когато разглежда основателността на решението, въззивният съд трябва да преразгледа изцяло всички правни и фактически въпроси от значение за решението и въз основа на твърденията и доказателствата по делото, включително заключенията на вещите лица на двете страни, да реши дали месото от кланичен труп не отговаря на изискванията за безопасност на храните. Според тях Регламент № 854/2004 се прилага в контекста на Регламент № 882/2004, а член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 във връзка със съображение 43 от него установява общо право на обжалване, приложимо за това решение. Те оспорват, че член 54 от Регламент № 882/2004 се прилага само за задачите на официалния ветеринарен лекар по член 4 от Регламент № 854/2004, но не и за тези по член 5 от него, по-специално тъй като това не е в съответствие с определението за неспазване по член 2 от Регламент № 882/2004 и видовете мерки за коригиране, предвидени в член 54, параграф 2 от Регламент № 882/2004.

23. Жалбоподателите твърдят, че искането за съдебен контрол за законосъобразност не осигурява преразглеждане по същество и се позовават на член 47 от Хартата и релевантната практика на Съда относно правото на ефективни правни средства за защита [13]. Според тях правото на оператор на кланица да оспорва основателността на решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 е предвидено в член 17 във връзка с член 47 от Хартата. Те сочат, че унищожаването на кланичния труп като страничен животински продукт представлява неоснователна намеса в правото на собственост на оператора по член 17 от Хартата, която с оглед на практиката на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) относно член 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ [14] налага на държавите членки процесуални задължения, свързани с обезпечаване на ефективна възможност операторът да оспори съответните мерки. Подчертават, че тъй като спорът е дали месото е годно за човешка консумация, производството трябва да е без забавяне и достъпно, както по реда на член 9 от Закона от 1990 г., а искането за съдебен контрол за законосъобразност е

[13] По-специално жалбоподателите се позовават на решения от 6 ноември 2012 г., Otis и др. (C-199/11, EU:C:2012:684), и от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Жалбоподателите се позовават на решения на ЕСПЧ от 1 април 2010 г., Denisova и Moiseyeva с/у Русия (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), и от 28 юни 2018 г. G.I.E.M. и др. с/у Италия (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

възпиращо скъпо. Добавят, че упоменатото в становището на Обединеното кралство административно решение е неприложимо, тъй като следва във времето възникването на спора в главното производство и при всички положения не съставлява ефективно правно средство за защита, най-вече тъй като не е правно задължително и състезателно.

24. Обединеното кралство твърди, че отговорът на първия въпрос трябва да е утвърдителен, тъй като Регламент № 854/2004 не допуска процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г. във връзка с оспорването на основателността на решението на официалния ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от този регламент. Според него режимът, установен от член 5 от Регламент № 854/2004, който за разлика от член 4 от същия не се отнася до коригирането на несъответствия с изискванията, а във връзка с приложение I към този регламент поверява решението на официалния ветеринарен лекар дали месото е годно за човешка консумация, взето въз основа на професионалния опит и квалифицираната му преценка, изисква това решение да бъде окончателно. Прилагането на член 9 от Закона от 1990 г. било в разрез с посочения регламент, тъй като решението не било окончателно, а правомощието за вземане на решения, предоставено на официалния ветеринарен лекар, било прехвърлено на Justice of the Peace (мировия съдия), който не бил квалифициран специалист и разчитал на експертизи. Обединеното кралство твърди, че Регламент № 882/2004 не може да изисква производство по обжалване, несъвместимо с Регламент № 854/2004, тъй като последният е lex specialis, който Регламент № 882/2004 не може да дерогира.

25. Обединеното кралство твърди, че отговорът на втория въпрос трябва да е отрицателен, тъй като Регламент № 882/2004 не предвижда право на обжалване на решението на официален ветеринарен лекар на основание член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, а подходът, при който се дава възможност за обжалване на основателността на това решение, е несъвместим с Регламент № 854/2004. Според него член 54 от Регламент № 882/2004 не се прилага по отношение на решението на официален ветеринарен лекар относно поставянето на здравна маркировка, тъй като то не е свързано с действия по принудително изпълнение по отношение на оператори, за които е установено, че са нарушили законодателството за храните, а член 54, параграф 3 изисква само предоставянето на информация на съответния оператор относно правото на обжалване. Обединеното кралство сочи, че искането за съдебен контрол за законосъобразност предоставя адекватно средство за защита на оператора, съвместимо с Регламент № 854/2004 и основните права. Разяснява, че такова искане позволява определени национални съдилища да обявят всяко решение на публичен орган за незаконосъобразно, да го отменят и да разпоредят с какво решение или акт то да бъде заменено, а ако официалният ветеринарен лекар е допуснал грешка при прилагане на правото, взел е необосновано решение или не е взел предвид съществени доказателства, съдът би могъл да отмени решението и да изиска постановяването на ново такова.

26. Обединеното кралство твърди, че тълкуването на Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 в смисъл, че решението на официален ветеринарен лекар да не постави здравна маркировка не подлежи на обжалване по същество, е съвместимо с правото по член 17 от Хартата на собственост на оператора на кланица и аналога на това право по член 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ. Обединеното кралство счита, че всяка такава намеса в това право е пропорционална и обоснована от обществения интерес от закрила на общественото

здраве, а в светлината на практиката на ЕСПЧ по член 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ [15] тя не изисква право на обжалване, простиращо се по обхват извън искането за съдебен контрол за законосъобразност.

27. Обединеното кралство добавя, че от януари 2018 г. FSA приема възможно административно разрешение [16], при което в случаите на несъгласие на оператор с първоначалната преценка на официалния ветеринарен лекар, че месото е негодно за човешка консумация, той може да поиска становище от друг компетентен ветеринарен лекар, а официалният ветеринарен лекар също може да поиска становище от по-опитни колеги. След това официалният ветеринарен лекар може да вземе предвид тези становища при вземането на решение относно поставянето на здравна маркировка. Според Обединеното кралство тази процедура убедително подкрепя искането за съдебен контрол за законосъобразност, тъй като дава възможност на оператора да настоява официалният ветеринарен лекар да вземе под внимание възраженията против първоначалното му становище, което ще осигури допълнителни основания за искането за съдебен контрол за законосъобразност на евентуалния отказ за поставяне на здравна маркировка.

28. Комисията, разглеждайки въпросите в обратен ред, сочи, че на втория въпрос трябва да се отговори в смисъл, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 във връзка с член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 и с оглед на член 47 от Хартата изисква държавите членки да предвидят производство за обжалване на решението на официален ветеринарен лекар да не поставя здравна маркировка, като всяка държава членка следва да определи приложимите във връзка с него процесуални правила и неговия обхват при спазване на принципите на равностойност и ефективност. Тя твърди, че в отсъствието на конкретни разпоредби в Регламент № 854/2004 се прилагат общите разпоредби на Регламент № 882/2004, както и че решението на официалния ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 попада в обхвата на член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004, тъй като това решение е свързано с положение на несъответствие, а официалният ветеринарен лекар действа от името на компетентния орган. Според нея член 54, параграф 3 във връзка със съображение 43 от Регламент № 882/2004 изисква държавите членки да предвидят право на обжалване на това решение.

29. Комисията сочи, че по настоящото дело от държавите членки не се изисква да предвидят пълно въззивно производство за обжалване предвид текста на член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 и целта за защита на общественото здраве, преследвана с Регламенти № 854/2004 и № 882/2004. Според нея също е особено важно да се отчете ролята на официалния ветеринарен лекар за постигането на тази цел при упражняване на неговите функции по Регламент № 854/2004, свързани с високоспециализирани фактически преценки в рамките на инспекциите и във връзка със здравните маркировки.

30. Комисията твърди, че на първия въпрос трябва да се отговори в смисъл, че Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 допускат процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г., включваща произнасяне по съществото на спора дали кланичният труп не отговаря на изискванията за безопасност на храните. Запитващата юрисдикция, която единствена е

[15] Обединеното кралство се позовава по-специално на решения на ЕСПЧ от 24 октомври 1986 г., AGOSI с/у Обединено кралство (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), и от 4 март 2014 г., Микроинтелект ООД с/у България (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

[16] „Подход за преценка на отхвърлянето на червено месо от кланични трупове при следкланичен преглед“, достъпно на уебсайта https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

компетентна да тълкува своето национално право, следва да прецени дали и в каква степен тази процедура отговаря на изискванията, изложени в отговор на втория въпрос, и по-специално на принципите на равностойност и ефективност.

VI. Анализ

31. С първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество указания от Съда дали Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 не допускат национална процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г. за оспорването на решение на официален ветеринарен лекар, с което той отказва да постави здравна маркировка на месо, негодно за човешка консумация. Въпросът е свързан с практиката на Съда относно процесуалната автономия на държавите членки при определяне на юрисдикциите, компетентни да гледат дела, отнасящи се до правото на Съюза, при спазване на принципите на равностойност и ефективност. Той е свързан и с правото на достъп до съд, което е един от елементите на правото на ефективни правни средства за защита съгласно член 47, първа алинея от Хартата.

32. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 във връзка с член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 налага на държавите членки да предвидят право на обжалване по същество на решението на официален ветеринарен лекар да не постави здравна маркировка на месо, което счита за негодно за човешка консумация, или по-ограниченият обхват на оспорване на решението чрез искане за съдебен контрол за законосъобразност е достатъчен за изпълнението на тези регламенти. Този въпрос е свързан с обхвата на съдебния контрол, изискван от член 47, първа алинея от Хартата, както и с правото на достъп до съд. Следва да се има предвид и практиката на Съда относно принципите на равностойност и ефективност.

33. Отбелязвам, че повдигнатите по настоящото дело въпроси не са били разглеждани от Съда. За да им бъде даден отговор, първо, необходими са някои предварителни бележки относно връзката на член 47 от Хартата с главното производство, както и относно режима на Съюза за безопасност на храните и ролята на официалния ветеринарен лекар в този контекст (раздел А). Поради логически и правни съображения на следващо място ще разгледам в обратен ред втория (раздел Б), а след това първия (раздел В) въпрос, тъй като тълкуването на правната уредба, закрепена в Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 за целите на втория въпрос, е релевантно с оглед на първия въпрос.

34. Въз основа на този анализ по първия въпрос стигам до извода, че стига запитващата юрисдикция да потвърди това, Регламенти № 854/2004 и № 882/2004, разгледани във връзка с принципа на ефективност и член 47 от Хартата, не допускат национална процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г. По отношение на втория въпрос стигам до извода, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 изисква държавите членки да предвидят право на обжалване на решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, както и че тези разпоредби, разгледани в светлината на член 47 от Хартата, допускат уредба в национално право, съгласно която при производството по обжалване на това решение съответната национална юрисдикция няма право да се произнесе по неговата основателност.

A. Предварителни бележки

1. Член 47 от Хартата и главното производство

35. Следва да се припомни, че съгласно установената съдебна практика Европейският съюз е правов съюз, в който правните субекти имат правото да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение или на всеки друг национален акт, свързан с прилагането към тях на акт на Съюза [17]. Юрисдикциите на държавите членки са длъжни по силата на принципа за лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС, да гарантират съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, като, от друга страна, член 19, параграф 1 ДЕС задължава държавите членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. Това задължение на държавите членки съответства на правото на ефективни правни средства за защита, прогласено в член 47 от Хартата, което препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита [18]. Съгласно член 47, първа алинея от Хартата всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия [19].

36. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата разпоредбите ѝ се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза [20]. Гарантираните от Хартата основни права трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, и следователно трябва да се зачитат по-конкретно когато национална правна уредба попада в приложното поле на това право [21].

37. Освен това, както постановява Съдът [22], правото на ефективни правни средства за защита може да бъде изтъкнато пряко въз основа на член 47 от Хартата, без да се налага съдържанието на тази разпоредба да се уточнява с други разпоредби от правото на Съюза или с разпоредби на вътрешното право на държавите членки. Признаването на посоченото право в конкретен случай означава, че изтъкващото го лице се позовава на права или на свободи, гарантирани от правото на Съюза. С оглед на това защитата на физическите и юридическите лица срещу произволна или непропорционална намеса на публичната власт в частната им сфера на дейност е общ принцип на правото на Съюза, на който тези лица могат да се позоват като на право, гарантирано от правото на Съюза по смисъла на член 47, първа алинея от Хартата, за да оспорят по съдебен ред акт с неблагоприятни за тях последици.

38. В главното производство оператор на кланица иска да оспори решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, с което се отказва здравна маркировка на месо, считано за негодно за човешка консумация. Безспорно е, че официалният ветеринарен лекар взема това решение от името на съответния компетентен орган, който в случая е FSA, и на основание разпоредби от правото на Съюза. Според мен е

[17] Вж. решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 31).

[18] Вж. решение от 29 януари 2020 г., GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, т. 32 и 33).

[19] Вж. решение от 6 октомври 2020 г., Bank Refah Kargaran/Съвет (C-134/19, EU:C:2020:793, т. 36).

[20] Вж. решение от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование) (C-66/18, EU:C:2020:792, т. 212).

[21] Вж. решение от 24 септември 2020 г., NK (Професионални пенсии на служителите на ръководни длъжности) (C-223/19, EU:C:2020:753, т. 78).

[22] Вж. решение от 6 октомври 2020 г., État luxembourgeois (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област) (C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 54—59).

ясно, че при тези обстоятелства Хартата е приложима. Освен това лице, което търпи неблагоприятните последици от това решение като оператор на кланица, чието месо не получава здравна маркировка, тъй като се счита, че е негодно за човешка консумация, има право да се позове пред съд на член 47 от Хартата във връзка с прилагането на Регламент № 854/2004.

2. Режимът на Съюза за безопасност на храните

39. Както отбелязах във встъпителните бележки, Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 са ключови законодателни актове в областта на официалния контрол в рамките на режима на Съюза за безопасност на храните, който включва общи правила за всички храни, както и специални правила в областта на хигиената на храните [23].

40. Регламент № 178/2002 определя общите принципи на правната уредба в областта на храните и фуражите, и по-специално на безопасността на храните, както в държавите членки, така и на равнището на Съюза [24], като гарантира висока степен на защита на здравето и интересите на потребителите по отношение на хранителните продукти [25]. Изискванията за безопасност на храните са уредени в член 14 от Регламент № 178/2002, който по-специално забранява пускането на пазара на храни, които не са безопасни, включително ако са негодни за човешка консумация [26]. Освен това съгласно член 17 от този регламент основната отговорност за обезпечаване на безопасността на храните се носи от стопанските субекти в хранителната промишленост [27]. От държавите членки се изисква да следят и проверяват дали тези стопански субекти спазват изискванията на законодателството на Съюза в областта на храните и фуражите, както и да поддържат система за официални проверки за тази цел [28].

41. Регламент № 882/2004 определя общите правила за извършване на официален контрол за всички видове храни и фуражи [29]. Неговата цел, видно от член 1, е по-специално предотвратяване, елиминиране или редуциране на риска до приемливи за хората и животните нива чрез извършване на официален контрол [30]. За целта от член 2, точка 1 и член 3 във връзка със съображения 4 и 6 от Регламент № 882/2004 следва, че държавите членки имат задължение да осъществяват официален контрол за спазването на законодателството в областта на фуражите и храните от стопанските субекти на всички етапи на производство, преработка и разпространението [31]. Както приема Съдът, изискването за ефективност на официалния контрол, многократно споменато в Регламент

[23] За общ преглед вж. *Van der Meulen*, B. M. The Structure of European Food Law, Laws, vol. 2, 2013, 69—98.

[24] Вж. Регламент № 178/2002, член 1, параграф 2; съображения 3—5 и 10—12. Вж. също работен документ на службите на Комисията, The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation No 178/2002) (SWD(2018) 38 final, част 1), 15 януари 2018 г., и по-специално точки 1.2 и 2.

[25] Вж. Регламент № 178/2002, член 1, параграф 1, член 5, параграф 1, член 6, параграф 1, член 7, параграф 1 и член 8; съображения 2 и 8.

[26] Вж. Регламент № 178/2002, член 14, параграфи 1 и 2. Вж. също решение от 11 април 2013 г., Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, т. 34).

[27] Вж. Регламент № 178/2002, член 17, параграф 1; съображение 30.

[28] Вж. Регламент № 178/2002, член 17, параграф 2.

[29] Вж. Регламент № 882/2004, член 1, параграф 1; съображения 6, 7 и 45. Определение на „официален контрол“ се съдържа в член 2, точка 1 от него. Вж. също Комисия, Доклад за общото състояние на официалния контрол в държавите членки по отношение на безопасността на храните, здравето на животните и хуманното отношение към животните и фитосанитарните въпроси (COM(2012) 122 final), 23 март 2012 г.

[30] Вж. решение от 17 март 2016 г., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, т. 37).

[31] Вж. решение от 12 септември 2019 г., Pollo del Campo и др. (C-199/18, C-200/18 и C-343/18, EU:C:2019:718, т. 33)

№ 882/2004, е основна грижа за законодателя на Съюза и тя зависи на първо място от качеството на инспекционните и контролни дейности, извършвани от официалните ветеринарни лекари и официалните помощници [32].

42. Освен в Регламент № 882/2004, правила относно официалния контрол се съдържат и в Регламент № 854/2004, който е част от законодателния „пакет на ЕС за хигиена на храните“, включващ и Регламенти № 852/2004 и № 853/2004, и който е насочен към консолидиране, опростяване и актуализиране на законодателството на Съюза в областта на хигиенните изисквания за храните [33]. Регламент № 852/2004 установява общи правила за хигиената на храните [34], докато Регламент № 853/2004 определя специфични правила за хигиената на храните от животински произход [35], като главната им цел е да се гарантира високо ниво на защита на потребителя по отношение на безопасността на храните [36]. От особено значение в случая е член 5 от Регламент № 853/2004, тъй като въвежда обща забрана предприятията да пускат на пазара продукти от животински произход, например месо, освен ако имат здравна маркировка, направена в съответствие с Регламент № 854/2004 [37]. Последният регламент определя специфичните правила за официален контрол върху месото и другите продукти от животински произход [38]. Съгласно съображение 14 от Регламент № 854/2004 една от основните му цели е да обезпечи опазването на здравето на хората, а съгласно съображения 8 и 9 при официалния контрол на месото се следи дали стопанските субекти спазват хигиенните правила, а с оглед на специфичните експертни познания на официалните ветеринарни лекари е подходящо те да извършват проверки и други дейности в кланиците [39].

43. Следва да се отбележи, че след настъпване на фактите по главното производство в законодателството на Съюза са внесени промени, които са от значение по настоящото дело, а именно с Регламент (ЕС) 2017/625 [40] се интегрират правилата на Съюза относно официалния контрол в единна законодателна рамка [41], като той замества включително

[32] Вж. решение от 19 декември 2019 г., Exportslachterij J. Gosschalk и др. (C-477/18 и C-478/18, EU:C:2019:1126, т. 57 и 60).

[33] Вж. Комисия, Доклад относно придобития опит по прилагането на регламенти (ЕО) № 852/2004, (ЕО) № 853/2004 и (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. (COM(2009) 403 окончателен), 28 юли 2009 г., и конкретно точка 2.

[34] Вж. Регламент № 852/2004, член 1, параграф 1; съображение 8.

[35] Вж. Регламент № 853/2004, член 1, параграф 1; съображение 2.

[36] Вж. Регламент № 852/2004, съображение 7; Регламент № 853/2004, съображения 9 и 10. Вж. също решения от 2 май 2019 г., T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, т. 44), и от 12 септември 2019 г., A (C-347/17, EU:C:2019:720, т. 43).

[37] Или в съответните случаи идентификационна маркировка. Вж. Регламент № 853/2004, член 5, параграф 1; съображение 15. Определението за „продукти от животински произход“ и за други понятията, свързани с месото, се съдържат в точки 1 и 8 от приложение I към този регламент.

[38] Вж. Регламент № 854/2004, член 1, параграф 1; съображение 2.

[39] Вж. решение от 5 ноември 2014 г., Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, т. 17).

[40] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, (ЕО) № 396/2005, (ЕО) № 1069/2009, (ЕО) № 1107/2009, (ЕС) № 1151/2012, (ЕС) № 652/2014, (ЕС) 2016/429 и (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 1/2005 и (ЕО) № 1099/2009 на Съвета и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО и 2008/120/ЕО на Съвета, и за отмяна на регламенти (ЕО) № 854/2004 и (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 89/608/ЕИО, 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 91/496/ЕИО, 96/23/ЕО, 96/93/ЕО и 97/78/ЕО на Съвета и Решение 92/438/ЕИО на Съвета (Регламент относно официалния контрол) (ОВ L 95, 2017 г., стр. 1).

[41] Вж. Регламент 2017/625, член 1; съображения 1, 20, 43 и 92. Съгласно член 167 същият се прилага от 14 декември 2019 г. с някои изключения.

Регламенти № 854/2004 и № 882/2004. Освен това Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/627 на Комисията [42] съдържа разпоредби, сходни с тези на разглеждания по делото Регламент № 854/2004.

3. Ролята на официалния ветеринарен лекар

44. Следва да се отбележи, както вече бе загатнато, че официалният ветеринарен лекар играе централна роля в системата за официалния контрол на месо [43], уредена в Регламент № 854/2004 и приложенията към него. Регламент № 854/2004 определя „официалния ветеринарен лекар“ като ветеринарен лекар с необходимия ценз, в съответствие със същия регламент, за да действа в това си качество, назначен от компетентния орган [44]. В раздел III, глава IV от приложение I към Регламент № 854/2004 се уточнява професионалната квалификация на официалния ветеринарен лекар, що се отнася до специализираните знания и обучението, които са необходими за нейното получаване. Въз основа на неговото положение и професионален опит може да се счита, че официалният ветеринарен лекар притежава най-подходящата квалификация за извършването на проверки в държавите членки, с което се гарантира подходяща компетентност и последователност при прилагането на здравните изисквания за месото [45].

45. В тази връзка членове 4 и 5 от Регламент № 854/2004 във връзка с раздел I от приложение I към същия очертават задачите, отнасящи се като цяло до одита, предкланичния, следкланичния преглед и здравните маркировки, изпълнявани от официалния ветеринарен лекар, който може да бъде подпомаган от други лица, например официални помощници, също преминали специално обучение [46]. Член 5, параграф 2 от този регламент предвижда, че официалният ветеринарен лекар трябва да гарантира поставянето на здравна маркировка на месо, „когато официалният контрол не е установил наличието на недостатъци, които биха могли да направят месото негодно за човешка консумация“ [47]. Освен това раздел II, глава V от приложение I към Регламент № 854/2004 се отнася до решенията за месото, които официалният ветеринарен лекар взема след извършване на официален контрол, включващи списък с 21 основания, при наличие на които месото трябва да се обяви за негодно за човешка консумация, включително, както в случая, когато месото е получено от животни, засегнати от генерализирано заболяване, например пиемия, или по мнението на официалния ветеринарен лекар, след проучване на цялата информация, свързана с него, то може да изложи на риск здравето на хората или животните или е неподходящо по друга причина за човешка консумация [48].

[42] Регламент за изпълнение на Комисията от 15 март 2019 година за определяне на еднакви практически условия за извършването на официален контрол върху продукти от животински произход, предназначени за консумация от човека, в съответствие с Регламент (ЕС) 2017/625 на Европейския парламент и на Съвета и за изменение на Регламент (ЕО) № 2074/2005 на Комисията по отношение на официалния контрол (ОВ L 131, 2019 г., стр. 51). Съгласно член 75 същият се прилага от 14 декември 2019 г.

[43] Вж. Комисия, Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за човешка консумация (COM(2002) 377 окончателен), 11 юли 2002 г. (наричано по-нататък „Предложението“), Обяснителен меморандум, точки 5 и 8. Вж. също точки 41 и 42 от настоящото заключение.

[44] Вж. Регламент № 854/2004, член 2, параграф 1, буква е). Относно определението на „компетентен орган“, вж. член 2, параграф 1, буква в) от него; член 2, точка 4 от Регламент № 882/2004.

[45] Вж. по аналогия решение от 15 април 1997 г., Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, т. 35 и 36).

[46] Вж. Регламент № 854/2004, член 5, параграфи 4—7; раздел III от приложение I. Вж. също решение от 5 ноември 2014 г., Сурга (C-402/13, EU:C:2014:2333, т. 19), и от 17 март 2016 г., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, т. 29).

[47] Вж. също Регламент № 854/2004, раздел I, глава III, точка 2, буква а) от приложение I.

[48] Вж. раздел II, глава V, точка 1, букви е) и ф) от приложение I към Регламент № 854/2004.

46. Следователно, видно от разпоредбите на Регламент № 854/2004, законодателят на Съюза поверява на официалния ветеринарен лекар отговорността да гарантира, че месото, което се пуска на пазара, е годно за човешка консумация, а следователно и да обезпечи постигането на целта за опазване на общественото здраве, преследвана с този регламент [49], както и общо от режима за безопасност на храните на Съюза [50]. Освен това при вземането на решения относно годността на месото за човешка консумация официалният ветеринарен лекар разполага съгласно Регламент № 854/2004 [51] със свобода на преценка, основаваща се на специализираните му експертни знания. Поставените по настоящото дело въпроси следва да се разгледат в този контекст.

Б. По втория въпрос

47. Както споменах в точка 32 от настоящото заключение, вторият въпрос към Съда е дали член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 във връзка с член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 изисква държавите членки да предвидят право на обжалване по същество на решението на официален ветеринарен лекар да не постави здравна маркировка на месо, което счита за негодно за човешка консумация. В съответствие с това първо ще разгледам дали член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 е приложим към решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 (раздел 1). След това ще се спра на обхвата на съдебния контрол на това решение (раздел 2).

1. Приложимост на член 54, параграф 3 от Регламент 882/2004

48. Обединеното кралство твърди, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 е неприложим към решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 и че тази разпоредба не изисква от държавите членки да предвидят право на обжалване на решенията на компетентните органи, взети на основание член 54 от Регламент № 882/2004, а единствено задължава тези органи да предоставят информация за това право, ако такова съществува. Жалбоподателите и Комисията са на различно мнение.

49. Следва да отбележа най-напред, че съм съгласен с жалбоподателите и Комисията, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 изисква право на обжалване на решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004. Мотивите ми за този извод са следните.

50. Следва да се отбележи, че Регламент № 854/2004 не съдържа правила относно правото на обжалване на решенията на официални ветеринарни лекари. Видно от член 1а от този регламент, същият се прилага в допълнение към Регламент № 822/2004, а в съответствие с член 1, параграф 3 от Регламент № 882/2004, последният не засяга специфичните разпоредби от правото на Съюза относно официалния контрол. Следователно в отсъствието на специфични разпоредби в Регламент № 854/2004 относно правото на обжалване на решенията на официални ветеринарни лекари, следва да се прави позоваване на общите разпоредби, съдържащи се в Регламент № 882/2004.

[49] Вж. по аналогия решение от 15 април 1997 г., Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, т. 20).

[50] Вж. бележка под линия 25 от настоящото заключение; вж. също например Регламент № 852/2004, съображение 1; решение от 13 ноември 2014 г., Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, т. 28).

[51] Вж. по аналогия решение от 12 септември 2019 г., A и др. (C-347/17, EU:C:2019:720, т. 65—69), и заключение на генералния адвокат Bobek по дело A и др. (C-347/17, EU:C:2018:974, т. 82, 83 и бележка под линия 25).

51. Член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 се отнася до действията, които компетентният орган трябва да предприеме в съответствие с член 54, параграф 1 за коригиране на случай на открито несъответствие. Съгласно член 54, параграф 3 компетентният орган трябва да предостави на съответния стопански субект писмено уведомление за своето решение заедно с мотиви и „информация за правото на обжалване на такива решения, както и за приложимата процедура и сроковете“.

52. Според мен решението по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, с което официален ветеринарен лекар отказва да постави здравна маркировка на месо, което счита негодно за човешка консумация, може да се окачествти като отнасящо се до случай на несъответствие по смисъла на член 54 от Регламент № 882/2004.

53. В това отношение трябва да се отбележи, че понятието за несъответствие получава следното широко определение в член 2, точка 10 от Регламент № 882/2004: „неспазването на изискванията на законодателството в областта на фуражите и храните и на правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните“. В допълнение член 54, параграф 2, буква б) от този регламент споменава по-специално мерките за ограничаване или забрана за предлагане на пазара, а това също е широка по обхват разпоредба, след като буква з) от нея упоменава „всяка друга мярка, считана за подходяща от компетентния орган“. Съгласно член 14 от Регламент № 178/2002 (вж. т. 40 от настоящото заключение) на пазара не се пускат храни, ако се считат за негодни за човешка консумация. От член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 следва, че отказът на официален ветеринарен лекар да постави здравна маркировка води именно до обявяване на негодността на месото за човешка консумация и недопускането му на пазара. Както отбелязва Комисията, безспорно е също, че решението на официален ветеринарен лекар относно здравната маркировка се взема от името на компетентния орган, който в случая е FSA.

54. Противно на изложените от Обединеното кралство доводи, според мен това положение трябва да се коригира с действия по принудително изпълнение. В случая става въпрос за недопускане на месо, което е опасно за общественото здраве, като се вземе решение да не му се поставя здравна маркировка. Съгласно посоченото от жалбоподателите решенията на компетентните органи по членове 4 и 5 от Регламент № 854/2004 не се разграничават с оглед на приложимостта на член 54 от Регламент № 882/2004, тъй като това би било в разрез с широкото понятие за неспазване по член 2 от Регламент № 882/2004 и мерките, предвидени в член 54, параграф 2 от него. Член 4, параграф 3 от Регламент № 854/2004 също посочва, че официалният контрол, посочен в член 4, параграф 1, включва и официалния контрол, определен в член 5 от същия.

55. Съгласен съм, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 упоменава изискването компетентният орган да предостави информация за правото на обжалване. Съображение 43 от този регламент обаче посочва: „Стопанските субекти следва да имат право на обжалване на решенията, взети от компетентните органи в резултат на официалния контрол, и да бъдат информирани за това право“ [52]. Следователно, въз основа на тълкуването на член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 в светлината на съображение

[52] Следва да се отбележи, че съгласно отбелязаното в акта за преюдициално запитване, текстът на немски език на съображение 43 („Unternehmer sollten… Rechtsmittel einlegen können“), и по-специално на член 54, параграф 3 („sein Widerspruchsrecht“) от Регламент № 882/2004 изглежда се отличава от текстовете на повечето езици, които си служат с формулировка на тези разпоредби, сходна с тази на английски език; вж. например текста на френски език на съображение 43 („Les exploitants devraient avoir un droit de recours“) и на член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables“).

43 трябва да се приеме, че посочената разпоредба изисква държавите членки да предвидят право на обжалване на решенията, взети от компетентен орган, включително и на решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004.

56. Този анализ, изглежда, е в съответствие с подготвителните работи за приемането на Регламенти № 854/2004 и № 882/2004. По-конкретно следва да се отбележи, че макар предложението на Комисията за Регламент № 854/2004 да не съдържа разпоредби за правото на обжалване[53], на първо четене Европейският парламент предлага да се добави разпоредба, гласяща, че: „държавите членки обезпечават адекватни процедури за обжалване на разположение на стопански субекти в хранителната промишленост. Не се допуска забавяне или отлагане на изпълнението на предвидените в този регламент мерки в резултат от обжалване“[54]. Обосновката за това е, че „Производителите трябва да имат възможност да обжалват всеки акт, който считат за неоснователен“[55]. Съветът също добавя разпоредба към предложения текст, която по същността си е идентична с член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004[56]. В отговор Комисията приема, че правото на обжалване трябва да се уреди в предложението относно регламент за официален контрол в областта на фуражите и храните[57], въз основа на което в крайна сметка е приет Регламент № 882/2004. Поради това предлаганите разпоредби относно правото на обжалване отсъстват от окончателно приетия текст на Регламент № 854/2004.

57. Следователно от съгласието предлаганите разпоредби за правото на обжалване да бъдат изключени от Регламент № 854/2004, като се предпочетат съдържащите се в Регламент № 882/2004, може да се направи извод, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 се прилага за решенията на компетентния орган в контекста на Регламент № 854/2004. От предложението на Парламента се установява също, че тази разпоредба не се отнася само да правото да се получи информация, а целта ѝ е да се осигури правото на операторите да обжалват неблагоприятните за тях решения на компетентния орган.

58. Следва да се добави, че този анализ е в съответствие и с Регламент 2017/625 и Регламент за изпълнение 2019/627 на Комисията, които заменят Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 (вж. т. 43 от настоящото заключение). В допълнение на разпоредбите, съответстващи на член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004[58], както и на член 54, параграф 3 и съображение 43 от Регламент № 882/2004[59], Регламент 2017/625 съдържа конкретна разпоредба, член 7, озаглавена „Право на обжалване“, която гласи, че упоменатите в него решения, взети от компетентните органи, по отношение на физически или юридически лица, трябва да могат да бъдат обжалвани от тези лица в съответствие с националното право, както и че правото на обжалване не засяга задължението на компетентните органи да предприемат бързи действия в съответствие с регламента. Член 45 от Регламент за изпълнение 2019/627 на Комисията също посочва изрично, че „мерки при *неспазване* на

[53] Вж. предложението, посочено в бележка под линия 43 от настоящото заключение.

[54] Вж. становището, което Европейският парламент изразява на първо четене на предложението на 5 юни 2003 г. относно проектотекста на глава 1, раздел II, A, параграф 5 от приложение I.

[55] Вж. Доклад на Европейския парламент относно Предложението, A5-0156/2003, 7 май 2003 г., предложение за изменение 70.

[56] Вж. например Doc 11104/03 ADD 3, 11 юли 2003 г., стр. 15; Обща позиция (ЕО) № 3/2004 относно Предложението, 27 октомври 2003 г. (ОВ C 48 E, 2004 г., стр. 82), проектотекст на член 9, параграф 3 и Изложението на мотивите на Съвета, част III, B.

[57] Вж. в това отношение Комисия, Изменено предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за човешка консумация (COM(2003) 577 окончателен), 21 октомври 2003 г., Обяснителен меморандум, точка 11.

[58] Вж. Регламент за изпълнение 2917/625, член 18, параграф 4; вж. също член 3, точка 51 и член 18, параграф 5 от него; Регламент 2019/627, член 1, буква г) и член 48, параграф 2, буква а); съображение 17.

[59] Вж. Регламент 2017/625, член 138, параграф 3; съображение 30.

изискванията за прясно месо“ означава мерките, произтичащи от различните основания, при наличието на които официалният ветеринарен лекар обявява месото за негодно за човешка консумация, например ако е добито от животни, засегнати от пиемия [60].

59. Поради това считам, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 е приложим към решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004. При всички положения, ако Съдът установи, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 е неприложим към такова решение, това по никакъв начин не поставя под въпрос правото на оператора на кланица да обжалва такова решение на основание член 47 от Хартата при изложените обстоятелства (вж. т. 38 от настоящото заключение).

2. Обхват на съдебния контрол

60. Видно от техните становища, жалбоподателите и Обединеното кралство спорят относно обхвата на съдебния контрол на решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004. Жалбоподателите всъщност твърдят, че за да бъде зачетено правото им на ефективни правни средства за защита, контролът върху такова решение трябва да бъде по същество, както предвижда член 9 от Закона от 1990 г., докато Обединеното кралство твърди, че такава форма на контрол не се допуска от Регламент № 854/2004 и че съдебният контрол за законосъобразност е достатъчен. От своя страна Комисията всъщност твърди, че съдебен контрол по същество не се изисква от член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004, разглеждан във връзка с член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 и в светлината на член 47 от Хартата, както и че този въпрос е от компетентността на държавите членки при спазване на принципите на равностойност и ефективност.

61. С оглед на това следва да се отбележи, че въпросът пред Съда е не дали при посочените обстоятелства операторът на кланица има някакво право на обжалване, а по-скоро доколко е ефективно предвиденото в националното право средство за защита на такъв оператор, с което може да оспори решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 пред национална юрисдикция, и конкретно дали това средство за защита трябва да води до съдебен контрол на решението по същество, за да е в съответствие с изискванията на правото на Съюза.

62. Стигам до извода, че по-ограничен по обхват контрол като упражняваният от национална юрисдикция контрол само за законосъобразност на решението на официален ветеринарен лекар, с което се отказва поставянето на здравна маркировка върху считано за негодно за човешка консумация месо, е в съответствие с член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004, разглеждан във връзка с член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 и в светлината на член 47 от Хартата, както и че не се изисква съдебен контрол на решението по същество. Мотивите ми за този извод са следните.

63. Следва да се отбележи, че както беше установено в точка 9 от настоящото заключение, член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 не съдържа правила относно упражняването на правото на обжалване, упоменато в него.

[60] Вж. Регламент № 2019/627, член 45, буква е). Курсивът е мой.

64. Съгласно постоянната съдебна практика, когато липсва правна уредба на равнището на Съюза, в съответствие с принципа на процесуална автономия във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се уредят подробните процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират пълната защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. Тези правила обаче не трябва да са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни вътрешноправни производства (принцип на равностойност), нито да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюз (принцип на ефективност)[61]. Освен това, както приема Съдът, въпреки липсата на правила в правото на Съюза относно условията за завеждане на дела пред националните юрисдикции и за да се определи интензивността на съдебния контрол върху националните решения, приети съгласно акт от правото на Съюза, следва да се вземе предвид целта на акта и да се гарантира, че не се засяга неговата ефективност[62].

65. Във връзка с това в практиката си относно принципите на равностойност и ефективност Съдът е разглеждал въпроси относно обхвата на съдебния контрол на националните съдилища по отношение на административни актове. Той е направил това например в решение от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council[63], което е по преюдициално запитване на съд от Обединеното кралство и се отнася до това дали ограниченият административен и съдебен контрол, предвиден в правото на Обединеното кралство по отношение на разумността на таксата за предоставяне на информация за околната среда, е в разрез с Директивата на Съюза относно правото на информация за околната среда.

66. В решението си по това дело[64] Съдът дава отрицателен отговор на този въпрос. По-конкретно той отбелязва, че съответната директива на Съюза не определя обхвата на изискванията административен и съдебен контрол, поради което този обхват трябва да бъде определен от правния ред на държавите членки при спазване на принципите на равностойност и ефективност[65]. Във връзка с принципа на ефективност Съдът посочва по-нататък, че съгласно националното право контролът се свежда до въпроса дали взетото от съответния публичен орган решение е било ирационално, материално незаконосъобразно или издадено при нарушение на процесуалните правила, с много ограничена възможност за контрол върху релевантните фактически изводи на този орган[66]. Като се основава на предходната си практика, Съдът приема, че производство за съдебен контрол на решения на административни органи, при което съдебният контрол върху преценката на някои фактически въпроси е ограничен, не нарушава принципа на ефективност, стига да позволява на националната юрисдикция, пред която е подадена жалба за отмяна на такова решение, в рамките на контрола за законосъобразност на същото да прилага ефективно релевантните принципи и норми на правото на Съюза[67].

[61] Вж. решения от 9 юли 2020 г., Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, т. 39), и от 6 октомври 2020 г., La Quadrature du Net и др. (C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, т. 223).

[62] Вж. решение от 26 юни 2019 г., Craeynest и др. (C-723/17, EU:C:2019:533, т. 46).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, точки 17—26 и 46.

[64] Вж. решение от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, т. 61).

[65] Вж. решение от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, т. 50, 51 и 53).

[66] Вж. решение от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, т. 57).

[67] Вж. решение от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, т. 58) (с позоваване на решения от 21 януари 1999 г., Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, т. 30, 35 и 36), и от 9 юни 2005 г., HLH Warenvertrieb и Orthica (C-211/03, C-299/03 и C-316/03—C-318/03, EU:C:2005:370, т. 75—77 и 79).

67. В практиката си, в различни контексти Съдът разглежда и национални процесуални правила относно обхвата на съдебния контрол на административни актове, основаващ се на правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата[68]. Действително дела като настоящото, свързани с правни средства за защита, предоставени на лица, търсещи ефективна съдебна защита на права, които черпят от правото на Съюза, попадат пряко в обхвата на член 47 от Хартата, като се има предвид, че съгласуваността с практиката на ЕСПЧ по член 6, параграф 1 и по член 13 от ЕКПЧ има водещо значение[69].

68. Съгласно практиката на Съда правото на ефективна съдебна защита, закрепено в член 47 от Хартата, има различни аспекти, които включват по-конкретно правото на защита, принципа на равни процесуални възможности, правото на достъп до съд и правото на лицето да бъде съветвано, защитавано и представлявано[70]. Що се отнася конкретно до правото на достъп до съд по член 47 от Хартата, Съдът приема, че за да може да се произнесе по спор относно произтичащи от правото на Съюза права и задължения, трябва да е компетентен да разгледа всички фактически и правни въпроси от значение за спора, с който е сезиран[71]. Освен това Съдът постановява, че съгласно член 47, втора алинея от Хартата, следва, че решението на административен орган, който сам не отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност, трябва да подлежи на последващ контрол от страна на правораздавателен орган, който по-специално трябва да има компетентността да разгледа всички релевантни въпроси[72].

69. Същевременно от практиката на Съда следва, че спазването на правото на ефективни правни средства за защита пред съд, основаващо се на член 47 от Хартата, трябва да се разглежда в зависимост от специфичните за всеки отделен случай обстоятелства, и по-специално от естеството на разглеждания акт, от контекста, в който е бил приет, както и от правните норми, уреждащи съответната област[73]. Следователно, както се приема в доктрината, няма единен стандарт за съдебен контрол на административните актове от националните юрисдикции по делата, свързани с член 47 от Хартата[74].

[68] Вж. по-специално решения от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, и по-специално т. 75—89), от 12 юли 2018 г., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, т. 42—52), и от 24 ноември 2020 г., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 и C-226/19, EU:C:2020:951, т. 40—56). За по-общо представяне на взаимовръзката между принципа на ефективност и ефективната съдебна защита по член 47 от Хартата, вж. напр. заключение на генералния адвокат Bobek по дело Banger (EU:C:2018:225, т. 99—103), и заключение на генералния адвокат Saugmandsgaard Øe по дело Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, т. 66—69).

[69] Вж. в тази връзка *Prechal*, S. et R. *Widdershoven*. Redefining the Relationship between „Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection. — Review of European Administrative Law, vol. 4, 2011, 31—50, 47—48; *Widdershoven*, R. National Procedural Autonomy and General EU Law Limits. — Review of European Administrative Law, vol. 12, 2019, 5—34, 21—27.

[70] Вж. решение от 26 юли 2017 г., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, т. 32).

[71] Вж. решение от 6 ноември 2012 г., Otis и др. (C-199/11, EU:C:2012:684, т. 49). Съдът постановява също, че това е елемент от основното съдържание на правото на ефективни правни средства, установено в член 47 от Хартата по смисъла на член 52, параграф 1 от нея: вж. решение от 6 октомври 2020 г., État luxembourgeois (Правна защита срещу искане за информация в данъчната област) (C-245/19 и C-246/19, EU:C:2020:795, т. 66).

[72] Вж. решение от 13 декември 2017 г., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, т. 39). В тази връзка Съдът постановява, че изявленията и констатациите на административните органи не обвързват юрисдикциите: вж. решение от 16 октомври 2019 г., Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, т. 65—69).

[73] Вж. решение от 26 юли 2017 г., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, т. 41); вж. също заключение на генералния адвокат Bobek по делото Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, т. 104—107).

[74] Вж. в това отношение *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, 49—53 et 58.

70. Допълнителни насоки могат да се изведат от практиката на ЕСПЧ по член 6, параграф 1 и член 13 от ЕКПЧ, в светлината на която следва да се тълкува член 47 от Хартата [75]. Що се отнася конкретно до член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, ЕСПЧ постановява, че изискването съдът да има „пълен контрол“ е изпълнено, когато той е упражнил „достатъчен контрол“ или е осъществил „достатъчен надзор“ по делото. Това е отражение на факта, че съдебният контрол на обстоятелствата в производствата по обжалване на административни актове в държавите — членки на Съвета на Европа, често е ограничен, и характерно за тези производства е, че компетентните органи контролират предходното производство, а не фактическите констатации. Поради това член 6 от ЕКПЧ по принцип не гарантира достъп до съд, който да замени със собствената си преценка или становище тези на административните органи, а ЕСПЧ акцентира специално необходимостта да се зачитат решенията на административните органи, взети по съображения за експедитивност, както и решенията в специализирани области на правната уредба [76].

71. При преценка дали обхватът на съдебния контрол е достатъчен, ЕСПЧ отчита правомощията на съответната юрисдикция по критерии като: 1) предмета на обжалвания акт, и по-специално дали е свързан със специализиран въпрос, изискващ професионални знания или опит, и с упражняването на оперативна самостоятелност, а в случай, че това е така, в какви граници, 2) по какъв начин е издаден актът, и по-специално какви процесуални гаранции е имало в производството пред административния орган, и 3) предмета на спора, включително исканията и основанията за обжалване [77]. Дали контролът е достатъчен, зависи следователно от обстоятелствата по делото [78]. Принципът на „пълен съдебен контрол“ се тълкува гъвкаво, специално по административни дела, по които компетентността на съда е ограничена поради експертното естество на предмета на спора [79].

72. Например при прилагане на тези критерии ЕСПЧ не установява нарушение на член 6, параграф 1 ЕКПЧ, когато съдът не може да замести със своето решение акта на административния орган и неговата компетентност по отношение на фактите е ограничена, но има възможност да отмени акт на различни основания и предметът на обжалвания акт е „класически случай на упражняване на оперативна самостоятелност“ в специализирана област на правна уредба, приета с оглед на определянето на стандарти и обезпечаване на спазването на приложимата законова и подзаконова уредба в съответствие с целите на обществения интерес [80]. Освен това ЕСПЧ неколкократно е установявал, че правното средство за защита, изразяващо се в съдебен контрол за законосъобразност съгласно правната уредба в Обединеното кралство, осигурява достатъчен контрол по смисъла на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ [81].

[75] Вж. решение от 30 юни 2016 г., Toma and Biroul Executorului Judecătoresc (C-205/15, EU:C:2016:499, т. 40 и 41). Съгласно разясненията по член 47 от Хартата защитата по първата алинея от тази разпоредба е по-широка отколкото по член 13 ЕКПЧ, тъй като тя гарантира право на ефективно обжалване пред съд, а втората алинея, в сравнение с член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, не е ограничена до жалбите, свързани с гражданските права и задължения.

[76] Вж. решение от 6 ноември 2018 г., Ramos Nunes De Carvalho e Sá с/у Португалия (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 176—178).

[77] Вж. решение от 20 октомври 2015 г., Fazia Ali с/у Обединено кралство (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

[78] Вж. решение от 6 ноември 2018 г., Ramos Nunes De Carvalho e Sá с/у Португалия (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 181).

[79] Вж. решение от 21 юни 2016 г., l-Dulimi and Montana Management Inc. с/у Швейцария (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

[80] Вж. решение от 21 юли 2011 г., Sigma Radio Television Ltd с/у Кипър (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, §§ 158—169, и конкретно §§ 159 и 161).

[81] Вж. решение от 27 октомври 2009 г., Crompton с/у Обединено кралство (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, §§ 72, 79 и 80). Що се отнася до член 13 от ЕКПЧ, вж. решение от 30 октомври 1991 г., Vilvarajah и др. с/у Обединеното кралство (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, §§ 122—127).

73. ЕСПЧ е установявал обаче нарушения на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ в случаите, когато съответната юрисдикция е приела, че е обвързана от предходните констатации на административния орган, като това се е оказало решаващо съображение за изхода по делото и тя не е разгледала повдигнатите проблеми самостоятелно [82], или пък когато не е имала възможност да се произнесе по основния спорен въпрос, свързан с несложна фактическа преценка, която не изисква професионални знания или опит, нито упражняването на оперативна самостоятелност в съответствие с по-широки цели в рамките на определена политика, поради което неспециализиран съд би могъл да извърши такава преценка [83].

74. Въз основа на изложеното следва по-специално да се отбележи, че практиката на ЕСПЧ по член 6, параграф 1 от ЕКПЧ допуска ограничен контрол по същество от страна на националните съдилища по отношение на административните актове в съответствие с административните производства по жалби в държавите членки. Съдебната практика също така отчита специалните познания и оперативната самостоятелност на съответния административен орган. Считам, че тези положения следва да бъдат взети предвид при тълкуването на член 47 от Хартата и за неговото прилагане спрямо обстоятелствата по настоящото дело.

75. С оглед на съдържанието си член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 не изисква държавите членки да предвидят съдебен контрол по същество относно решенията на компетентния орган. От това следва, че въпросът е от компетентността на държавите членки, стига да изпълнят задълженията си в съответствие с правото на Съюза, и по-специално изискванията, произтичащи от принципите на равностойност и ефективност и правото на ефективна съдебна защита, основаващо се на член 47 от Хартата. Считам с оглед на това, че Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 по принцип допускат държава членка да въведе процесуални правила, предвиждащи съдебен контрол по същество от страна на национална юрисдикция на решение на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, както с член 9 от Закона от 1990 г., или предвиждащи по-ограничено по обхват оспорване на такова решение, както в производството по искане за съдебен контрол за законосъобразност.

76. Що се отнася до принципа на ефективност, съдебният контрол по същество относно такова решение не е необходим с оглед на практиката на Съда, упомената в точки 64—66 от настоящото заключение, за да гарантира целите и ефективността на Регламенти № 854/2004 и № 882/2004. Напротив, според мен по-ограниченото по обхват оспорване на такова решение, каквото е производството по съдебен контрол за законосъобразност, би запазило вземането на решения по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, които се отнасят до това дали месото е годно за човешка консумация, да е въз основа на специализираните познания на официалния ветеринарен лекар, с което този регламент гарантира недопускане на пазара на негодно месо и способства за високо ниво на защита на общественото здраве, към чието постигане същият е насочен (вж. т. 42 от настоящото заключение). Съдът също не разполага с информация, от която да следва, че в производството по съдебен контрол за законосъобразност националната юрисдикция не би могла да приложи съответните принципи и норми на правото на Съюза във връзка с контрола на такова решение.

[82] Вж. решение от 21 юли 2011 г., Sigma Radio Television Ltd с/у Кипър (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 157).

[83] Вж. решение от 14 ноември 2006 г., Tsfayo с/у Обединено кралство (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, §§ 46—49, и по-специално § 46).

77. Относно правото на ефективна съдебна защита по член 47 от Хартата, в положението, предмет на разглеждане в главното производство, се установява, че решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 не може да се контролира по същество нито по административен, нито по съдебен ред. С оглед на практиката на ЕСПЧ по член 6, параграф 1 от ЕКПЧ (вж. т. 70—73 от настоящото заключение) би могло да се приеме, че това е отражение на правните системи на държавите членки, тъй като националните юрисдикции упражняват ограничен по обхват контрол по същество върху административните актове и отсъства право на съдебен контрол с такъв интензитет, който да позволява съдът да замести със своето становище това на компетентния орган, особено в случаи, свързани със специализирани познания и упражняване на оперативна самостоятелност от страна на последния. Според мен настоящият случай е такъв, що се отнася до решението относно здравната маркировка на месо, за което се счита, че не е годно за човешка консумация, решение, което се взема след щателна инспекция на месото и въз основа на задълбочени професионални знания и обучение на официалния ветеринарен лекар съгласно изискванията на Регламент № 854/2004 (вж. т. 44—46 от настоящото заключение).

78. Следва също да се отбележи, че видно от акта за преюдициално запитване (вж. т. 16 от настоящото заключение), в контекста на производство по съдебен контрол за законосъобразност юрисдикцията може да разгледа дали констатациите на официалния ветеринарен лекар са подкрепени с доказателства и същата може да отмени така приетото решение. Следователно юрисдикцията може да направи самостоятелна преценка, без да е обвързана от предходните констатации на официалния ветеринарен лекар и е компетентна да отмени решението, взето от него, на различни основания.

79. Що се отнася до евентуалното административно разрешение, посочено в становището на Обединеното кралство (вж. т. 27 от настоящото заключение), то се изразява в акт на FSA и наподобява административна практика. Безспорно е, че същото не се прилага в главното производство, тъй като FSA го въвежда след възникването на спора. При все това следва да се отбележи, че тази процедура дава възможност официалният ветеринарен лекар да преразгледа, с оглед на последващи становища на други компетентни ветеринарни лекари, своята преценка относно негодността за човешка консумация на месото, преди да постанови решение на основание член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004. С оглед на това считам, че макар тази процедура да е потенциално релевантна за оспорването на такова решение по съдебен ред в случаите, в които е приложена, същата не е средство за съдебен контрол на решението и поради това сама по себе си не е достатъчна за осигуряване на ефективна съдебна защита по член 47 от Хартата.

80. Следва да се допълни, че изложените от жалбоподателите съображения във връзка с процесуалните задължения на държавите членки в контекста на правото на собственост, защитено от член 17 от Хартата, не опровергават този извод. С оглед на практиката на ЕСПЧ по член 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ [84], която трябва да се вземе предвид при тълкуване на член 17 от Хартата [85], по-ограниченото по обхват оспорване на решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, както в производството по искане за съдебен контрол за законосъобразност, според мен може да се

[84] Вж. решения от 3 април 2012 г., Kotov c/у Русия (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, § 114), и от 12 юли 2016 г., Vrzić c/у Хърватия (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, § 110).

[85] Вж. решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Права на ползване на земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 72).

счита, че предоставя в разумна степен възможност на оператора на кланица да изложи позицията си пред съда, за да оспори ефективно това решение, доколкото е засегнато правото му на собственост по този член.

81. Поради това стигам до извода, че член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004, разглеждан във връзка с член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 и в светлината на член 47 от Хартата, допуска производство по националното право като това за съдебен контрол за законосъобразност на решение на официален ветеринарен лекар да не поставя здравна маркировка на месо, което се счита за негодно за човешка консумация, като се има предвид че при това производство осъществяващата съдебния контрол национална юрисдикция не може да се произнесе по основателността на това решение.

B. По първия въпрос

82. Както бе посочено в точка 31 от настоящото заключение, първият въпрос до Съда е дали Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 не допускат национална процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г.

83. Видно от акта за преюдициално запитване, въпросът възниква в рамките на спора, предмет на главното производство, между жалбоподателите и FSA относно правилната процедура, съгласно националната правна уредба, за съдебен контрол на решението на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 и относно това дали FSA е действала в съответствие с националноправните норми.

84. Стигам до извода, че стига националната юрисдикция да потвърди това, национална процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г. не е в съответствие с Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 във връзка с принципа на ефективност и член 47 от Хартата. Мотивите ми за този извод са следните.

85. Следва да се припомни, както посочих в точка 64 от настоящото заключение, че съгласно практиката на Съда, когато липсва правна уредба на равнището на Съюза, в съответствие с принципа на процесуална автономия във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят компетентните юрисдикции за съдебните производства, предназначени да гарантират пълната защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, при спазване на принципи на равностойност и ефективност. Относно принципа на ефективност следва също да се има предвид, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали дадена национална процесуална разпоредба прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на частноправните субекти от правния ред на Съюза, трябва да се преценява, като при необходимост се вземат под внимание принципите, които стоят в основата на съответната национална съдебна система, сред които е принципът на правна сигурност [86]. Освен това при определяне на процесуалните правила относно тези съдебни производства държавите членки трябва да осигурят спазването на член 47 от Хартата [87].

[86] Вж. решение от 8 март 2017 г., Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, т. 37).

[87] Вж. решение от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 65), и от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 142).

86. От това следва, че националните мерки, определящи компетентните юрисдикции, които да разглеждат дела за оспорване на решения на официални ветеринарни лекари по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, попадат в процесуалната автономия на държавите членки, стига да са в съответствие с техните задължения, произтичащи от правото на Съюза, включително принципите на равностойност и ефективност и правото на ефективна съдебна защита по член 47 от Хартата. Както споменах в точка 75 от настоящото заключение, Регламенти № 854/2004 и № 882/2004 по принцип допускат държава членка да въведе процесуални правила, предвиждащи съдебен контрол по същество от страна на националната юрисдикция на решение на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, както по член 9 от Закона от 1990 г., или предвиждащи по-ограничено по обхват оспорване на такова решение, както в производството по искане за съдебен контрол за законосъобразност.

87. Считам обаче следните аспекти от положението, предмет на разглеждане в главното производство, за особено значими.

88. Както отбелязва запитващата юрисдикция (вж. т. 14 от настоящото заключение), процедурата по член 9 от Закона от 1990 г. протича пред Justice of the Peace (мировият съдия), който въз основа на подходящи доказателства може да приеме, че месото не отговаря на изискванията за безопасност на храните. При все това обаче спорът може да бъде отнесен до Justice of the Peace (мировият съдия) не от оператора на кланица, чиито интереси са засегнати от решението, а от служител на FSA. Според мен невъзможността за оператор на кланица да инициира тази процедура, за да потърси защита на правата си, произтичащи от правото на Съюза, и зависимостта му в това отношение от действията на национални органи като FSA изглежда правят упражняването на тези му права практически невъзможно или прекомерно трудно, като запитващата юрисдикция следва да провери дали това е така.

89. Също така при посочените обстоятелства намирам, че процедурата по член 9 от Закона от 1990 г. не гарантира на оператора на кланица право на достъп до съд в съответствие с член 47, първа алинея от Хартата, след като не му се предоставя реална възможност да оспори това решение пред съд [88].

90. Освен това системата за съдебен контрол за законосъобразност съгласно правната уредба в Обединеното кралство се оказва проблематична от гледна точка на правната сигурност. Както приема Съдът, държавите членки са длъжни да въведат достатъчно точен, ясен и предвидим режим, за да позволят на частноправните субекти да се запознаят с правата и задълженията си [89]. Стига запитващата юрисдикция да потвърди това, разглежданите в главното производство процесуални правила не отговарят на изискването за правна сигурност и съответно са в разрез с принципа на ефективност поради липсата на яснота дали правилният способ за оспорване на решение на официален ветеринарен лекар по член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004 е в рамките на процедурата по член 9 от Закона от 1990 г. или в производството за съдебен контрол за законосъобразност.

[88] Вж. решение от 12 декември 2019 г., Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, т. 36). Следва да се отбележи, че в практиката си по член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, ЕСПЧ е приел, че правото на достъп до съд трябва да бъде „практически осъществимо и ефективно“, а не „теоретично или въображаемо“: вж. решение от 5 април 2018 г., Zubac с/у Хърватия (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 77). В това отношение вж. също заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, т. 43), и заключението на генералния адвокат Hogan по дело B. M. M. и B. S. *(Събиране на семейството — Ненавършило пълнолетие дете)* (C-133/19, EU:C:2020:222, т. 44).

[89] Вж. решение от 28 януари 2010 г., Комисия/Ирландия (C-456/08, EU:C:2010:46, т. 61).

91. Поради това стигам до извода, че стига запитващата юрисдикция да потвърди това, Регламенти № 854/2004 и № 882/2004, разгледани във връзка с принципа на ефективност и член 47 от Хартата, не допускат национална процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г.

VII. Заключение

92. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Supreme Court of the United Kingdom (Върховен съд на Обединеното кралство), както следва:

„1. Разглеждани във връзка с принципа на ефективност и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за определяне на специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход, предназначени за човешка консумация, и Регламент (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно официалния контрол, провеждан с цел осигуряване на проверка на съответствието със законодателството в областта на фуражите и храните и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните, следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална процедура като предвидената в член 9 от Закона от 1990 г., като запитващата юрисдикция следва да провери дали това е така.

2. Член 54, параграф 3 от Регламент № 882/2004 изисква държавите членки да предвидят право на обжалване на решението на официален ветеринарен лекар на основание член 5, параграф 2 от Регламент № 854/2004, с което се отказва здравна маркировка на месо, считано за негодно за човешка консумация. С оглед на член 47 от Хартата тези разпоредби следва да се тълкуват в смисъл, че допускат производство по националното право като това за съдебен контрол за законосъобразност, в рамките на което осъществяващата съдебния контрол национална юрисдикция не може да се произнесе по основателността на това решение“.