Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 11. februarja 2021 [1]

Zadeva C-579/19

R (na zahtevo Association of Independent Meat Suppliers in drugih)
proti
Food Standards Agency

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče, Združeno kraljestvo))

„Predhodno odločanje – Uredba (ES) št. 854/2004 – Uredba (ES) št. 882/2004 – Uradni nadzor živil živalskega izvora – Pravica do sodnega nadzora nad odločitvijo uradnega veterinarja – Načeli enakovrednosti in učinkovitosti – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah“

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je predložilo Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče, Združeno kraljestvo), se v bistvu nanaša na razlago člena 5(2) Uredbe (ES) št. 854/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi, [2] in člen 54(3) Uredbe (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali. [3] Člen 5(2) Uredbe št. 854/2004 se nanaša na oznake zdravstvene ustreznosti, ki jih podelijo uradni veterinarji, kadar menijo, da je meso ustrezno za prehrano ljudi, člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 pa se nanaša na informacije o pravici do pritožbe zoper odločitve pristojnih organov držav članic, ki so posledica takega uradnega nadzora.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] UL 2004, L 139, str. 206.

[3] UL 2004, L 165, str. 1.

2. Uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 sta del pravnega okvira, ki ureja varnost hrane v Evropski uniji.[4] Ti uredbi na splošno določata harmonizirana pravila za uradni nadzor, ki ga opravijo pristojni organi držav članic, da bi se zagotovilo, da nosilci živilske dejavnosti upoštevajo svoje obveznosti v skladu s pravom EU. V tem okviru so uradni veterinarji posebej usposobljene osebe, ki ob pomoči uradnih preglednikov v imenu navedenih organov opravljajo naloge v sistemu uradnega nadzora glede mesa.

3. Sodišče je v tej zadevi povabljeno, naj odloči o tem, kaj izhaja iz „pravice pritožiti se zoper odločitve pristojnih organov, ki so rezultat uradnega nadzora“, navedene v uvodni izjavi 43 Uredbe št. 882/2004 in nadalje opredeljene v členu 54(3) navedene uredbe.

4. Prvič, predložitveno sodišče sprašuje o skladnosti zakonske ureditve, ki je v Združenem kraljestvu obstajala pred začetkom veljavnosti navedenih uredb, in sicer člena 9 Food Safety Act 1990 (zakon o varnosti živil iz leta 1990; v nadaljevanju: zakon iz leta 1990), z uredbama št. 854/2004 in št. 882/2004.[5] Predložitveno sodišče ta vprašanja postavlja v okviru spora med tožečima strankama Cleveland Meat Company (v nadaljevanju: CMC) in Association of Independent Meat Suppliers (združenje neodvisnih proizvajalcev mesa) ter toženo stranko Food Standards Agency (agencija za živilske standarde, v nadaljevanju: agencija FSA) o tem, kateri pristop, ki je v nacionalnem pravu na voljo za sodno presojo odločitve uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi, je združljiv s pravom EU. Ali je člen 9 zakona iz leta 1990, ki določa postopek pred mirovnim sodnikom, ki vključuje vsebinsko presojo zadeve, edini pristop, pri katerem se upošteva zgoraj opisana pravica do pritožbe iz prava EU, kot zatrjujeta tožeči stranki, ali pa zahtevek za sodni nadzor v skladu s pravom Združenega kraljestva (v nadaljevanju: zahtevek za sodni nadzor), s katerim se sproži postopek pred sodiščem, ki ne vključuje vsebinske presoje zadeve, zagotavlja učinkovito in ustrezno sredstvo za izvrševanje zahtev glede varnosti hrane iz uredb št. 854/2004 in št. 882/2004 ter, natančneje, za zavrnitev uradnega veterinarja, da nanese oznako zdravstvene ustreznosti, kot zatrjuje agencija FSA? To vprašanje nujno privede do obravnavanja sodne prakse Sodišča glede procesne avtonomije držav članic, da določijo pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic EU, skladna z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kot je zagotovljena v členu 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

5. Drugič, predložitveno sodišče sprašuje, ali – za uskladitev z navedenima uredbama in pravom EU na splošno – Uredba št. 882/2004 določa pritožbo zoper odločitev uradnega veterinarja o zavrnitvi nanosa oznake zdravstvene ustreznosti iz člena 5(2) Uredbe št. 854/2004, ki vključuje meritorni sodni nadzor. Tudi na to vprašanje bi bilo treba odgovoriti z vidika ustrezne sodne prakse Sodišča glede člena 47, prvi odstavek, Listine, saj se ta nanaša na obseg sodnega nadzora.

[4] To vključuje tudi: Uredbo (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463); Uredbo (ES) št. 852/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o higieni živil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 34, str. 319); Uredbo (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 14) in Uredbo (ES) št. 1069/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o določitvi zdravstvenih pravil za živalske stranske proizvode in pridobljene proizvode, ki niso namenjeni prehrani ljudi, ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1774/2002 (Uredba o živalskih stranskih proizvodih) (UL 2009, L 300, str. 1). Glej dalje točke od 39 do 43 teh sklepnih predlogov.

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

6. Zato se v tej zadevi postavljajo nova vprašanja glede učinkovitega sodnega varstva za zasebne stranke v živilski zakonodaji EU in glede razmerja med uredbama št. 854/2004 in št. 882/2004 v zvezi s tem. Potencialno pa ima ta zadeva tudi širše posledice za razvoj sodne prakse Sodišča o sodnem nadzoru upravnih odločb nacionalnih sodišč na podlagi člena 47 Listine.

II. Pravni okvir

7. Člen 5(2) Uredbe št. 854/2004 določa:

„Označevanje zdravstvene ustreznosti domačih parkljarjev in kopitarjev, gojene divjadi, ki spada med sesalce, razen lagomorfov, in velike gojene divjadi, kakor tudi polovic trupov, četrti in kosov, dobljenih z razrezom polovic trupov v tri kose za prodajo na debelo, se izvaja v klavnicah in obratih za obdelavo divjadi v skladu s poglavjem III oddelka I Priloge I. Oznake zdravstvene ustreznosti nanese uradni veterinar, ali pa so nanešene pod njegovo odgovornostjo, če uradni pregled ni pokazal nobenih pomanjkljivosti, zaradi katerih bi bilo meso neustrezno za prehrano ljudi.“

8. V uvodni izjavi 43 Uredbe št. 882/2004 je navedeno:

„Nosilci dejavnosti bi morali imeti pravico pritožiti se zoper odločitve pristojnih organov, ki so rezultat uradnega nadzora, in biti o taki pravici obveščeni.“

9. Člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 določa:

„Pristojni organ zadevnemu nosilcu dejavnosti ali zastopniku zagotovi:

(a) pisno obvestilo o svoji odločitvi glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti v skladu z odstavkom 1, skupaj z razlogi za odločitev; in

(b) informacije o pravicah do pritožbe zoper takšne odločitve, o postopku, ki se uporablja, in o rokih.“

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

10. Družba CMC je 11. septembra 2014 kupila živega bika za približno 1400 britanskih funtov (GBP) (približno 1700 EUR). Uradni veterinar, nameščen v klavnici družbe CMC, ga je potrdil kot ustreznega za zakol. *Post mortem* pregled trupa in drobovine je opravil uradni preglednik, imenovan inšpektor za higieno mesa, ki je v drobovini odkril tri abscese.[6] Istega dne pozneje je uradni veterinar pregledal trup in po posvetovanju z navedenim inšpektorjem meso deklariral za neustrezno za prehrano ljudi, ker je zaradi abscesov obstajal sum, da je bik imel piemijo, ki je oblika zastrupitve krvi.[7] Tako uradni veterinar na trup ni nanesel oznake zdravstvene ustreznosti, s katero bi bilo potrjeno, da je ustrezen za prehrano ljudi. Posledično je bila družbi CMC v skladu s členom 19 Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (predpisi iz leta 2013 o varnosti in higieni živil) (Anglija)[8] prodaja trupa prepovedana.

[6] Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, se izraz trup uporablja v smislu „trupa“, ki je v točki 1.9 Priloge I k Uredbi št. 853/2004 opredeljen tako, da pomeni „trup živali po zakolu in postopku obdelave“, medtem ko „drobovina“ v skladu s točko 1.11 navedene uredbe pomeni „sveže meso razen mesa trupa, vključno z notranjimi organi in krvjo“.

[7] Piemija je zastrupitev krvi (septikemija), ki jo povzroči gnojetvorna bakterija iz tvora, potem ko se razširi po krvnem obtoku.

[8] UK Statutory Instruments 2013/2996. Kot izhaja iz informacij, predloženih Sodišču, se s temi predpisi v Angliji izvajajo in izvršujejo uredbe št. 178/2002, št. 852/2004, št. 853/2004 in št. 854/2004.

11. Družba CMC je zaprosila za nasvet drugega veterinarja in izpodbijala mnenje uradnega veterinarja. Trdila je, da bi moral uradni veterinar trup v primeru spora in zavrnitve prostovoljne izročitve trupa zaseči v skladu s členom 9 zakona iz leta 1990, odločitev o tem, ali bi ga bilo treba razglasiti za neuporabnega, pa prepustiti mirovnemu sodniku. Agencija FSA, ki je pristojni organ za namene zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje na področju varne hrane ter odgovorna za uradni nadzor v klavnicah, je menila, da ni nobene potrebe po uporabi zadevnega postopka in da bi bilo treba trup, potem ko ga je uradni veterinar označil za neustreznega za prehrano ljudi, odstraniti kot živalski stranski proizvod.

12. Uradni veterinar, ki je deloval za agencijo FSA, je 23. septembra 2014 družbi CMC vročil obvestilo, v katerem je bila od nje zahtevana odstranitev trupa kot živalskega stranskega proizvoda v skladu s členom 25(2)(a) Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (predpisi iz leta 2013 o živalskih stranskih proizvodih (izvrševanje) (Anglija)[9] in z Uredbo št. 1069/2009. V obvestilu je bilo navedeno: „Zoper mojo odločitev se lahko pritožite v postopku sodnega nadzora. Tako pritožbo je treba vložiti nemudoma, vsekakor pa, na splošno, v treh mesecih od datuma, ko se je razlog za vložitev pritožbe prvič pojavil.“

13. Zahtevek za sodni nadzor sta nato pri High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (United Kingdom) (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek Queen's Bench, Združeno kraljestvo) vložila družba CMC in Association of Independent Meat Suppliers (združenje neodvisnih proizvajalcev mesa) (v nadaljevanju skupaj: tožeči stranki), da bi izpodbijala trditev agencije FSA, da ji ni bilo treba uporabiti postopka, določenega v členu 9 zakona iz leta 1990, ter da bi podredno zahtevala, da mora Združeno kraljestvo zagotoviti neko pravno sredstvo za izpodbijanje odločitev uradnega veterinarja o tem, ali je meso ustrezno za prehrano ljudi. Zadevni postopek je bil pred navedenim sodiščem[10] in pred Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (United Kingdom) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales) (civilni oddelek) (Združeno kraljestvo))[11] neuspešen, zato sta se tožeči stranki pritožili pri Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče, Združeno kraljestvo).

14. Predložitveno sodišče je med drugim navedlo, da postopek iz člena 9 zakona iz leta 1990 ne vključuje možnosti pritožbe zoper odločitev uradnega veterinarja o tem, ali je meso ustrezno za prehrano ljudi. Če se pooblaščenemu uradniku organa za hrano ali izvršilnega organa, kot je agencija FSA, zdi, da živilo, namenjeno prehrani ljudi, ne izpolnjuje zahtev glede varnosti živil, lahko v skladu s tem postopkom živilo zaseže, da bi ga obravnaval lokalni mirovni sodnik, ki je lahko sodnik laik ali pravno izobražen okrajni sodnik ter ki je takoj in vedno dostopen. Če mirovni sodnik na podlagi dokazov, za katere meni, da so ustrezni, ugotovi, da živilo ne izpolnjujejo zahtev glede varnosti živil, ga razglasi za neuporabno in odredi njegovo uničenje na stroške lastnika; če pa mirovni sodnik živila ne razglasi za neuporabnega, mora zadevni organ lastniku plačati odškodnino za morebitno zmanjšanje vrednosti živila, ki je posledica ukrepanja uradnika.

15. Predložitveno sodišče je v zvezi s tem opozorilo, da po navedbah tožečih strank postopek, določen v členu 9 zakona iz leta 1990, ki je bil del prava Združenega kraljestva od 19. stoletja in se še naprej uporablja v okviru ureditve EU za varno hrano, ne samo omogoča izvrševanje odločitve uradnega veterinarja o tem, ali je meso ustrezno za prehrano ljudi, ampak tudi nosilcem dejavnosti daje možnost, da to odločitev predložijo v sodni nadzor in zaprosijo mirovnega sodnika, naj

[9] UK Statutory Instruments 2013/2952.

[10] R (na zahtevo Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) proti Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

[11] R (na zahtevo Association of Independent Meat Suppliers & Anor) proti Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

razsodi o tem, ali je bil trup dejansko skladen z zahtevami glede varne hrane. Tožeči stranki priznavata, da mirovni sodnik uradnemu veterinarju ne more odrediti, naj nanese oznako zdravstvene ustreznosti, menita pa, da je od uradnega veterinarja mogoče pričakovati, da bo spoštoval sodno odločbo in ustrezno nanesel oznako zdravstvene ustreznosti ter da bo lahko določena odškodnina. Agencija FSA pa nasprotno meni, da ta postopek ni primeren, še manj pa obvezen za reševanje spora o tem, ali je trup ustrezen za prehrano ljudi, saj mirovni sodnik ni pristojen, da uradnemu veterinarju odredi, naj nanese oznako zdravstvene ustreznosti, ali da stori kar koli drugega, kot določi odstranitev trupa brez take oznake. Predložitveno sodišče je zaprosilo Sodišče, naj domneva, da je razlaga tožečih strank pravilna in da je mirovni sodnik pristojen za izdajo sodne odločbe, ki ima lahko za posledico prisoditev odškodnine, če meni, da bi morala biti oznaka zdravstvene ustreznosti nanesena na trup.

16. Predložitveno sodišče je dalje navedlo, da upravljavec klavnice, kot je CMC, lahko vloži zahtevek za sodni nadzor, s katerim izpodbija odločitev uradnega veterinarja, da meso deklarira kot neustrezno za prehrano ljudi in s tem zavrne nanos oznake zdravstvene ustreznosti, ali s katerim zahteva razveljavitev obvestila o odstranitvi, kakršno je bilo družbi CMC vročeno 23. septembra 2014, kot je navedeno v točki 12 teh sklepnih predlogov. V takem postopku lahko sodišče odločitev uradnega veterinarja razveljavi iz katerih koli razlogov, zaradi katerih je odločitev nezakonita, tudi če uradni veterinar ravna z napačnim namenom, če ne uporabi pravilnega pravnega preizkusa ali če sprejme nerazumno odločitev ali odločitev, ki ne temelji na zadostnih dokazih. Poleg tega to sodišče občasno izvaja ustna zaslišanja in izdaja zavezujoče odredbe ter lahko prisodi odškodnino za kršitve pravic v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP). Vendar je predložitveno sodišče navedlo, da zahtevek za sodni nadzor ni pritožba v zvezi z utemeljenostjo zadevne odločitve.

17. V teh okoliščinah je Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali sta uredbi [št. 854/2004 in št. 882/2004] v nasprotju s postopkom, v katerem mirovni sodnik v skladu s členom 9 [zakona iz leta 1990] odloči na podlagi vsebinske presoje zadeve in na podlagi mnenja izvedencev, ki jih predlagata obe strani, o tem, ali meso trupa ne izpolnjuje zahtev glede varnosti živil?

2. Ali Uredba [št. 882/2004] določa pravico do pritožbe na odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe [št. 854/2004], da je bilo meso trupa neustrezno za prehrano ljudi, in če je odgovor pritrdilen, kakšen pristop bi bilo v okviru pritožbe v takem primeru treba uporabiti pri preučevanju utemeljenosti odločitve, ki jo je sprejel uradni veterinar?“

IV. Postopek pred Sodiščem

18. Pisna stališča so Sodišču predložili tožeči stranki, Združeno kraljestvo in Evropska komisija. Navedene stranke so tudi odgovorile na pisna vprašanja, ki jim jih je postavilo Sodišče.

19. Medtem ko je ta zadeva pred Sodiščem še potekala, je Združeno kraljestvo 31. januarja 2020 izstopilo iz Evropske unije. V skladu s členom 86(2) Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo [12]

[12] UL 2020, L 29, str. 7. V skladu s členom 86(3) tega sporazuma se šteje, da so bili predlogi za predhodno odločanje vloženi v trenutku, ko je bilo pisanje o začetku postopka registrirano v sodnem tajništvu Sodišča. V tej zadevi je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe v sodnem tajništvu Sodišča registriran 31. julija 2019.

Sodišče ostane pristojno za predhodno odločanje o zadevah na predloge sodišč Združenega kraljestva, vložene pred koncem prehodnega obdobja, ki se, kot je določeno v členu 126 Sporazuma, načeloma konča 31. decembra 2020. Poleg tega je v skladu s členom 89(1) navedenega sporazuma sodba Sodišča, izdana pred koncem navedenega prehodnega obdobja ali pozneje, v celoti zavezujoča za Združeno kraljestvo in v njem.

20. Ker je bil ta predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen 31. julija 2019, Sodišče torej ostane pristojno za odločanje o navedenem predlogu, Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče, Združeno kraljestvo) pa zavezuje sodba, ki jo bo Sodišče izdalo v tem postopku.

V. Povzetek stališč strank

21. Tožeči stranki menita, da bi bilo treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti nikalno, saj uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 ne nasprotujeta postopku, kakršen je tisti iz člena 9 zakona iz leta 1990. Trdita, da v skladu s členom 5 Uredbe št. 854/2004 v povezavi s Prilogo I k tej uredbi dejstvo, da uradni veterinar odločitve v zvezi z oznako zdravstvene ustreznosti mesa sprejema na podlagi svoje usposobljenosti in kvalifikacij, ne onemogoča učinkovitega sodnega nadzora nad vsebino teh odločb. Navedena ureditev namreč nikjer ne nasprotuje pravici do izpodbijanja teh odločitev v skladu z nacionalno zakonodajo.

22. Tožeči stranki navajata, da bi bilo treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti tako, da Uredba št. 882/2004 zagotavlja pravico do pritožbe zoper odločitev uradnega veterinarja iz člena 5(2) Uredbe št. 854/2004, da je bilo meso trupa neustrezno za prehrano ljudi in da bi moralo pritožbeno sodišče pri vsebinski presoji zadevne odločitve opraviti celovit nadzor nad vsemi upoštevnimi dejanskimi in pravnimi vprašanji, ki se nanašajo na zadevno odločitev, ter odločiti – glede na vsebinsko utemeljenost zadeve in na podlagi dokazov, vključno z mnenji izvedencev, ki jih je predlagala posamezna stran – ali meso trupa ne izpolnjuje zahtev glede varnosti živil. Po njunem mnenju se Uredba št. 854/2004 uporablja v kontekstu Uredbe št. 882/2004, člen 54(3) Uredbe št. 882/2004, razlagan v povezavi z uvodno izjavo 43 navedene uredbe, pa določa splošno pravico do pritožbe, ki velja za zadevno odločitev. Izpodbijata to, da se člen 54 Uredbe št. 882/2004 uporablja samo za naloge uradnega veterinarja iz člena 4 Uredbe št. 854/2004, ne pa iz člena 5 te uredbe, predvsem ker je to nezdružljivo z opredelitvijo pojma „neskladnost“ iz člena 2 Uredbe št. 882/2004 in vrstami popravnih ukrepov iz člena 54(2) Uredbe št. 882/2004.

23. Tožeči stranki trdita, da zahtevek za sodni nadzor take vsebinske presoje ne zagotavlja, ter se sklicujeta na člen 47 Listine in upoštevno sodno prakso Sodišče glede pravice do učinkovitega pravnega sredstva.[13] Po njunem mnenju je pravica upravljavca klavnice do izpodbijanja utemeljenosti odločitve uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 določena v členu 17 v povezavi s členom 47 Listine. Trdita, da uničenje trupa kot živalskega stranskega proizvoda pomeni neupravičeno poseganje v lastninsko pravico nosilca dejavnosti iz člena 17 Listine, ki v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) glede člena 1 Protokola št. 1 k EKČP[14] državam članicam nalaga obveznost zagotoviti postopek, v katerem lahko nosilec dejavnosti učinkovito izpodbija zadeven ukrep. Poudarjata, da bi glede na to, da se spor nanaša na vprašanje ustreznosti mesa za prehrano ljudi, postopek moral

[13] Tožeči stranki se med drugim sklicujeta na sodbi z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684), in z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Tožeči stranki se sklicujeta na sodbi z dne 1. aprila 2010, Denisova in Moiseyeva proti Rusiji (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), in z dne 28. junija 2018, G.I.E.M. in drugi proti Italiji (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

biti hiter in dostopen, kot pri členu 9 zakona iz leta 1990, in da je zahtevek za sodni nadzor zelo drag. Dodajata, da morebitna upravna rešitev, navedena v stališču Združenega kraljestva, ni upoštevna, saj je poznejša od spora v glavni stvari in nikakor ni učinkovito pravno sredstvo, zlasti ker nima nobene pravno zavezujoče moči in ne vključuje kontradiktornega postopka.

24. Združeno kraljestvo meni, da bi bilo treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti pritrdilno, saj uredba št. 854/2004 nasprotuje temu, da bi se za izpodbijanje utemeljenosti odločitve uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) navedene uredbe uporabil postopek, kakršen je tisti iz člena 9 zakona iz leta 1990. Po njegovem mnenju je v skladu z ureditvijo iz člena 5 Uredbe št. 854/2004, ki se v nasprotju s členom 4 navedene uredbe ne nanaša na popravo primerov neskladnosti, v povezavi s Prilogo I k navedeni uredbi, za odločitev o tem, ali je meso ustrezno za prehrano ljudi, pristojen uradni veterinar, ki odloči na podlagi svojih strokovnih izkušenj in na usposobljenosti temelječe presoje, in se zahteva, da je ta odločitev dokončna. Uporaba člena 9 zakona iz leta 1990 je v nasprotju z navedeno uredbo, saj zadevna odločitev ne bi bila dokončna, pristojnost odločanja, ki jo ima uradni veterinar, pa bi bila prenesena na mirovnega sodnika, ki nima posebnih kvalifikacij in ki bi se opiral na mnenja izvedencev. Združeno kraljestvo trdi, da Uredba št. 882/2004 ne more določati pritožbenega postopka, ki je nezdružljiv z Uredbo št. 854/2004, ker je ta uredba *lex specialis*, od katere Uredba št. 882/2004 ne more odstopati.

25. Združeno kraljestvo navaja, da bi bilo treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti nikalno, ker Uredba št. 882/2004 ne daje pravice do pritožbe zoper odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 in ker noben pristop, ki bi omogočal pritožbo v zvezi z utemeljenostjo te odločitve, ni združljiv z Uredbo št. 854/2004. Po njegovem mnenju se člen 54 Uredbe št. 882/2004 ne uporablja za odločitev uradnega veterinarja o tem, ali naj nanese oznako zdravstvene ustreznosti, ker ne vključuje izvršilnega ukrepa zoper nosilce dejavnosti, za katere je ugotovljeno, da ne spoštujejo živilske zakonodaje, člen 54(3) te uredbe pa zgolj zahteva, da se zadevnemu nosilcu dejavnosti zagotovijo informacije o pravicah do pritožbe. Meni, da zahtevek za sodni nadzor upravljavcu klavnice zagotavlja ustrezno pravno sredstvo, ki je združljivo z Uredbo št. 854/2004 in temeljnimi pravicami. Pojasnjuje, da tak zahtevek določenim domačim sodiščem omogoča, da za nezakonito razglasijo katero koli odločitev javnega organa, da to odločitev razveljavijo in da odločijo, kakšen ukrep naj se sprejme namesto nje, in če je torej uradni veterinar napačno uporabil pravo, sprejel nerazumno odločitev ali ni upošteval stvarnih dokazov, lahko sodišče odločitev razveljavi in odredi sprejetje nove.

26. Združeno kraljestvo navaja, da je razlaga uredb št. 854/2004 in št. 882/2004, v skladu s katero zoper odločitev uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti, pritožba v zvezi z utemeljenostjo odločitve ni mogoča, združljiva z lastninsko pravico upravljavca klavnice iz člena 17 Listine in njemu analognega člena 1 Protokola št. 1 k EKČP. Meni, da je vsako tako poseganje v zadevno pravico sorazmerno in utemeljeno z javnim interesom varovanja javnega zdravja ter da glede na sodno prakso ESČP v zvezi s členom 1 Protokola št. 1 k EKČP[15] v zvezi s takim poseganjem ni potrebe po kakršni koli pravici do pritožbe, ki bi presegala zahtevek za sodni nadzor.

[15] Združeno kraljestvo se med drugim sklicuje na sodbi z dne 24. oktobra 1986, AGOSI proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), in z dne 4. marca 2014, Microintelect OOD proti Bolgariji (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

27. Združeno kraljestvo dodaja, da je agencija FSA od januarja 2018 sprejela morebitno upravno rešitev,[16] v skladu s katero lahko nosilec dejavnosti v primerih, ko se ne strinja s prvotno ugotovitvijo uradnega veterinarja o neustreznosti mesa za prehrano ljudi, zaprosi za mnenje drugega pristojnega veterinarja, uradni veterinar pa lahko za mnenje zaprosi izkušene kolege. Uradni veterinar lahko potem ta mnenja upošteva pri sprejemu odločitve o oznaki zdravstvene ustreznosti. Po mnenju Združenega kraljestva ta postopek podkrepi zahtevek za sodni nadzor, saj nosilcu dejavnosti omogoča, da od uradnega veterinarja zahteva upoštevanje pomislekov glede njegovega prvotnega mnenja, s čimer se ustvarijo morebitni dodatni razlogi za sodni nadzor morebitne odločitve o zavrnitvi oznake zdravstvene ustreznosti.

28. Komisija, ki vprašanji za predhodno odločanje obravnava v obratnem vrstnem redu, meni, da bi bilo treba na drugo vprašanje odgovoriti tako, da člen 54(3) Uredbe št. 882/2004v povezavi s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 in s členom 47 Listine od držav članic zahteva, naj zagotovijo pritožbeni postopek zoper odločitev uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti, postopkovna pravila in področje uporabe tega postopka pa morajo biti urejeni v pravnem redu vsake države članice v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. Zatrjuje, da se zaradi neobstoja posebnih določb v Uredbi št. 854/2004 uporabljajo splošne določbe Uredbe št. 882/2004 in da odločitev uradnega veterinarja iz člena 5(2) Uredbe št. 854/2004 spada na področje uporabe člena 54(3) Uredbe št. 882/2004, ker se ta odločitev nanaša na položaj neskladnosti in ker uradni veterinar deluje v imenu pristojnega organa. Po njenem mnenju člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 v povezavi z uvodno izjavo 43 te uredbe od držav članic zahteva, naj zagotovijo pravico do pritožbe zoper to odločitev.

29. Komisija navaja, da se v obravnavani zadevi glede na člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 in cilj varovanja javnega zdravja iz uredb št. 854/2004 in št. 882/2004 od držav članic ne zahteva, naj zagotovijo pritožbeni postopek, ki zajema celovito vsebinsko presojo. Po njenem mnenju je tudi bistveno upoštevati vlogo uradnega veterinarja pri zagotavljanju tega cilja, ko izvaja svoje funkcije iz Uredbe št. 854/2004, ki vključujejo več zelo specifičnih dejanskih ugotovitev glede inšpekcijskih pregledov in oznak zdravstvene ustreznosti.

30. Komisija meni, da bi bilo treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti tako, da uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 ne nasprotujeta postopku, kakršen je ta iz člena 9 zakona iz leta 1990, ki zajema meritorno odločbo o tem, ali trup izpolnjuje zahteve glede varnosti hrane. Naloga predložitvenega sodišča, ki je edino pristojno za razlago določb nacionalnega prava, je, da ugotovi, ali in v kolikšnem obsegu zadevni postopek izpolnjuje te zahteve, navedene v odgovoru na drugo vprašanje za predhodno odločanje, zlasti načeli enakovrednosti in učinkovitosti.

VI. Analiza

31. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu od Sodišča dobiti smernice v zvezi s tem, ali uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 nasprotujeta nacionalnemu postopku, kakršen je ta iz člena 9 zakona iz leta 1990, za izpodbijanje odločitve uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi. To vprašanje je povezano s sodno prakso Sodišča glede procesne avtonomije držav članic, da imenujejo sodišča, ki so pristojna za obravnavo pravnih sredstev na podlagi prava EU

[16] FSA, „Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection – Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection“ (Postopek za trupe rdečega mesa, zavrnjene ob pregledu *post mortem* – Pristop k obravnavanju zavrnitve trupov rdečega mesa ob pregledu *post mortem*), na voljo na spletni strani agencije FSA, https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. Nanaša se tudi na pravico do dostopa do sodišča, ki je eden od elementov pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47, prvi odstavek, Listine.

32. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali člen 54(3) Uredbe št. 882/2004v povezavi s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 od držav članic zahteva, naj zagotovijo pravico do pritožbe v zvezi z utemeljenostjo odločitve uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi, ali pa za izpolnitev zahtev navedenih uredb zadošča bolj omejen obseg izpodbijanja navedene odločitve z zahtevkom za sodni nadzor. To vprašanje zadeva obseg sodnega nadzora, kot ga določa člen 47, prvi odstavek, Listine, nanaša pa se tudi na pravico dostopa do sodišča. Prav tako je treba upoštevati ustrezno sodno prakso Sodišča glede načel enakovrednosti in učinkovitosti.

33. Ugotavljam, da Sodišče vprašanj, postavljenih v obravnavani zadevi, še ni obravnavalo. Za odgovor na navedeni vprašanji je najprej treba navesti nekaj uvodnih opomb v zvezi s povezavo med členom 47 Listine in postopkom v glavni stvari ter v zvezi z ureditvijo EU glede varnosti hrane in z vlogo uradnega veterinarja v tem okviru (oddelek A). Zaradi logičnih in pravnih razlogov bom potem v obratnem vrstnem redu preučil drugo (oddelek B) in prvo (oddelek C) vprašanje za predhodno odločanje, ker je razlaga pravnega okvira, določenega z uredbama št. 854/2004 in št. 882/2004, za namene drugega vprašanja upoštevna za prvo vprašanje.

34. Na podlagi te analize sem glede prvega vprašanja za predhodno odločanje, ob pridržku preverjanja, ki ga mora izvesti predložitveno sodišče, ugotovil, da uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004v povezavi z načelom učinkovitosti in členom 47 Listine nasprotujeta nacionalnemu postopku, kakršen je ta iz člena 9 zakona iz leta 1990. Kar zadeva drugo vprašanje za predhodno odločanje, sem ugotovil, da člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 od držav članic zahteva, naj zagotovijo pravico do pritožbe zoper odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004, in da ti določbi v povezavi s členom 47 Listine ne nasprotujeta postopku, določenem z nacionalnim pravom, kakršen je zahtevek za sodni nadzor, v skladu s katerim nacionalnemu sodišču, ki opravlja sodni nadzor take odločitve, ni dovoljena vsebinska presoja te odločitve.

A. Uvodne opombe

1. Člen 47 Listine in postopek v glavni stvari

35. Spomniti je treba, da je Evropska unija v skladu z ustaljeno sodno prakso unija, ki temelji na vladavini prava in v kateri imajo posamezniki pravico sodno izpodbijati zakonitost katere koli nacionalne odločbe ali akta o uporabi splošnega akta Unije v zvezi z njimi.[17] V skladu z načelom lojalnega sodelovanja, določenim v členu 4(3) PEU, morajo sodišča držav članic zagotoviti sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, poleg tega pa člen 19(1) PEU državam članicam nalaga, naj določijo pravna sredstva, ki so potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih zajema pravo EU. Ta obveznost držav članic ustreza pravici do učinkovitega pravnega sredstva, določeni v členu 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega sodnega varstva.[18] V skladu s členom 47, prvi odstavek, Listine

[17] Glej sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, točka 31).

[18] Glej sodbo z dne 29. januarja 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, točki 32 in 33).

mora imeti vsak posameznik, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu. [19]

36. Člen 51(1) Listine določa, da se njene določbe uporabljajo za države članice samo takrat, kadar izvajajo pravo EU. [20] Temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, se uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo EU, in jih je treba torej med drugim spoštovati, kadar nacionalna ureditev spada na področje uporabe tega prava. [21]

37. Poleg tega, kot je navedlo Sodišče, [22] za sklicevanje na pravico do učinkovitega pravnega sredstva člen 47 zadostuje sam po sebi in ni treba, da je njegova vsebina konkretizirana z drugimi določbami prava Unije ali določbami nacionalnega prava držav članic. Priznanje te pravice v konkretnem primeru predpostavlja, da se oseba, ki to pravico uveljavlja, sklicuje na pravice ali svoboščine, zagotovljene s pravom EU. V zvezi s tem je varstvo tako fizičnih kot pravnih oseb pred posegi javne oblasti v njihovo zasebno sfero, ki bi bili arbitrarni ali nesorazmerni, splošno načelo prava EU, na katerega se take osebe lahko sklicujejo kot na pravico, zagotovljeno s pravom EU v smislu člena 47 Listine, da bi pred sodiščem izpodbijale akt, ki posega v njihov položaj.

38. V postopku v glavni stvari želi upravljavec klavnice izpodbijati odločitev uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004. Ni sporno, da je uradni veterinar to odločitev sprejel v imenu upoštevnega pristojnega organa, v tem primeru FSA, na podlagi določb prava EU. Po mojem mnenju je jasno, da se v teh okoliščinah uporablja Listina. Poleg tega ima oseba, v položaj katere posega zadevna odločitev, kot je upravljavec klavnice, katerega meso ni prejelo oznake zdravstvene ustreznosti, ker se je štelo za neustrezno za prehrano ljudi, pravico, da se v kontekstu uporabe Uredbe št. 854/2004 pred sodiščem sklicuje na člen 47 Listine.

2. Ureditev EU na področju varnosti hrane

39. Kot sem navedel v uvodnih opombah, sta uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 ključna instrumenta uradnega nadzora v ureditvi EU na področju varnosti hrane, ki zajema določena splošna pravila, veljavna za vsa živila, skupaj s posebnimi pravili glede higiene živil. [23]

40. Uredba št. 178/2002 določa osnovna načela živilske in krmne zakonodaje, zlasti pa varnosti hrane, v državah članicah in na ravni EU, [24] kar zagotavlja visoko raven varstva zdravja ljudi in interesov potrošnikov glede živil. [25] Zahteve glede varnosti živil so določene v členu 14 Uredbe št. 178/2002, ki med drugim prepoveduje dajanje v promet živil, ki niso varna, vključno s tistimi, ki so neustrezna za prehrano ljudi. [26] Poleg tega člen 17 te uredbe določa, da so za zagotavljanje

[19] Glej sodbo z dne 6. oktobra 2020, Bank Refah Kargaran/Svet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, točka 36).

[20] Glej sodbo z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, točka 212).

[21] Glej sodbo z dne 24. septembra 2020, NK (Poklicne pokojnine vodstvenega osebja) (C-223/19, EU:C:2020:753, točka 78).

[22] Glej sodbo z dne 6. oktobra 2020, État luxembourgeois (Sodno varstvo pred zahtevki po informacijah v davčnem pravu) (C-245/19 in C-246/19, EU:C:2020:795, točke od 54 do 59).

[23] Za splošno razpravo glej van der Meulen, B.M., „The Structure of European Food Law“ (Struktura evropske živilske zakonodaje), Laws, zv. 2, 2013, str. od 69 do 98.

[24] Glej Uredbo št. 178/2002, člen 1(2), uvodne izjave od 3 do 5 in od 10 do 12. Glej tudi Delovni dokument služb Komisije, The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation No 178/2002) (Ocena splošne živilske zakonodaje (Uredba št. 178/2002) v okviru programa REFIT), SWD(2018) 38 final, del 1) z dne 15. januarja 2018, zlasti točki 1.2 in 2.

[25] Glej Uredbo št. 178/2002, člen 1(1), člen 5(1), člen 6(1), člen 7(1) in člen 8; uvodni izjavi 2 in 8.

[26] Glej Uredbo št. 178/2002, člen 14(1) in (2). Glej tudi sodbo z dne 11. aprila 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, točka 34).

varnosti teh živil odgovorni predvsem nosilci živilske dejavnosti.[27] Od držav članic se zahteva, naj spremljajo in preverjajo, ali ti nosilci dejavnosti izpolnjujejo zahteve prava EU o varnosti živil in krme, in da v ta namen vzdržujejo sistem uradnega nadzora.[28]

41. Uredba št. 882/2004 določa splošna pravila za uradni nadzor nad vsemi vrstami živil in krmo.[29] Cilj te uredbe, kot je razvidno iz njenega člena 1, je z izvajanjem uradnega nadzora med drugim preprečiti, odpraviti ali na sprejemljivo raven zmanjšati tveganje za ljudi in živali.[30] V ta namen so, v skladu s členom 2(1) in členom 3 Uredbe št. 882/2004 v povezavi z uvodnima izjavama 4 in 6 te uredbe, države članice tiste, ki morajo izvajati uradni nadzor zaradi preveritve, da nosilci dejavnosti v vseh fazah proizvodnje, predelave in distribucije spoštujejo zakonodajo o krmi in živilih.[31] Kot je priznalo Sodišče, je zahteva po učinkovitem uradnem nadzoru, kot je večkrat navedeno v določbah Uredbe št. 882/2004, za zakonodajalca EU ključna, učinkovitost pa je odvisna predvsem od kakovosti inšpekcijskega dela, ki ga opravijo uradni veterinarji in uradni pregledniki.[32]

42. Poleg Uredbe št. 882/2004 so pravila o uradnem nadzoru določena tudi v Uredbi št. 854/2004, ki je del „svežnja EU o higieni živil“ – ki zajema tudi uredbi št. 852/2004 in št. 853/2004 – da bi se uskladila, poenostavila in posodobila zakonodaja EU glede zahtev v zvezi s higieno živil.[33] Uredba št. 852/2004 se nanaša na splošna pravila glede higiene živil,[34] medtem ko Uredba št. 853/2004 določa posebna pravila glede higiene živil živalskega izvora,[35] njun glavni cilj pa je zagotoviti visoko raven varstva potrošnikov, kar zadeva varnost hrane.[36] Člen 5 Uredbe št. 853/2004 je pri tem posebej pomemben, saj nosilcem dejavnosti na splošno prepoveduje, da bi dali v promet proizvod živalskega izvora, kot je meso, če nima oznake zdravstvene ustreznosti v skladu z Uredbo št. 854/2004.[37] Ta uredba določa posebna pravila za uradni nadzor nad mesom in drugimi živalskimi proizvodi.[38] Kot je navedeno v uvodni izjavi 4 Uredbe št. 854/2004, je eden glavnih ciljev zagotoviti varovanje javnega zdravja, v skladu z uvodnima izjavama 8 in 9 te uredbe pa je uradni nadzor nad mesom potreben za preverjanje, ali nosilci dejavnosti izpolnjujejo higienska pravila in ali uradni veterinarji, glede na svoje posebno strokovno znanje in izkušnje, opravljajo inšpekcijske preglede in druge naloge v klavnicah.[39]

27 Glej Uredbo št. 178/2002, člen 17(1); uvodna izjava 30.

28 Glej Uredbo št. 178/2002, člen 17(2).

29 Glej Uredbo št. 882/2004, člen 1(1); uvodne izjave 6, 7 in 45. Za opredelitev pojma „uradni nadzor“ glej člen 2(1) te uredbe. Glej dalje Poročilo Komisije o celotnem izvajanju uradnega nadzora v državah članicah glede varnosti hrane, zdravja in dobrobiti živali ter zdravja rastlin (COM(2012) 122 final) z dne 23. marca 2012.

30 Glej sodbo z dne 17. marca 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, točka 37).

31 Glej sodbo z dne 12. septembra 2019, Pollo del Campo in drugi (C-199/18, C-200/18 in C-343/18, EU:C:2019:718, točka 33).

32 Glej sodbo z dne 19. decembra 2019, Exportslachterij J. Gosschalk in drugi (C-477/18 in C-478/18, EU:C:2019:1126, točki 57 in 60).

33 Glej Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o izkušnjah, pridobljenih z uporabo uredb o higieni (ES) št. 852/2004, (ES) št. 853/2004 in (ES) št. 854/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 (COM(2009) 403 final), z dne 28. julija 2009, zlasti točka 2.

34 Glej Uredbo št. 852/2004, člen 1(1); uvodna izjava 8.

35 Glej Uredbo št. 853/2004, člen 1(1); uvodna izjava 2.

36 Glej Uredbo št. 852/2004, uvodna izjava 7; Uredbo št. 853/2004, uvodni izjavi 9 in 10. Glej tudi sodbi z dne 2. maja 2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, točka 44), in z dne 12. septembra 2019, A in drugi (C-347/17, EU:C:2019:720, točka 43).

37 Ali v upoštevnih primerih identifikacijske oznake. Glej Uredbo št. 853/2004, člen 5(1); uvodna izjava 15. Opredelitev pojma „proizvodi živalskega izvora“ in izrazov, povezanih z mesom, je mogoče najti v Prilogi I k tej uredbi, točki 1 in 8.

38 Glej Uredbo št. 854/2004, člen 1(1); uvodna izjava 2.

39 Glej sodbo z dne 5. novembra 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, točka 17).

43. Kar zadeva spremembe prava EU, ki so nastale po dogodkih iz postopka v glavni stvari, vendar so upoštevne za obravnavano zadevo, zlasti Uredba (EU) 2017/625[40] združuje pravila EU o uradnem nadzoru v enoten zakonodajni okvir,[41] s čimer med drugim nadomešča uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004. Poleg tega Izvedbena uredba Komisije (EU) 2019/627[42] vsebuje podobne določbe kot Uredba št. 854/2004, ki so sporne v obravnavani zadevi.

3. Vloga uradnega veterinarja

44. Treba je tudi poudariti, kot je že bilo omenjeno, da ima v sistemu uradnega nadzora za meso osrednjo vlogo uradni veterinar,[43] kot izhaja iz Uredbe št. 854/2004 in njenih prilog. Uradni veterinar je v Uredbi št. 854/2004 opredeljen kot veterinar, ki je strokovno usposobljen v skladu s to uredbo za izvajanje te funkcije in ga je določil pristojni organ.[44] V Prilogi I, oddelek III, poglavje IV, k Uredbi št. 854/2004 so podrobno navedene poklicne kvalifikacije, ki jih mora v zvezi s tem imeti uradni veterinar v smislu specializiranega znanja in usposobljenosti. Uradnega veterinarja je zaradi statusa in poklicnih izkušenj, ki jih ima, mogoče šteti za osebo, ki je najbolje usposobljena za izvajanje inšpekcijskih pregledov v državah članicah ter tako zagotavlja ustrezna jamstva glede strokovne usposobljenosti in enotnosti zdravstvenih zahtev za meso.[45]

45. V zvezi s tem člena 4 in 5 Uredbe št. 854/2004, v povezavi s Prilogo I, oddelek I, k tej uredbi, opredeljujeta naloge, ki se na splošno nanašajo na nadzor, preglede *ante mortem* in *post mortem* ter nanose oznake zdravstvene ustreznosti, ki jih opravi uradni veterinar, pri čemer mu lahko pomagajo drugi, kot so uradni pregledniki, ki so prav tako posebej usposobljeni.[46] Člen 5(2) te uredbe določa, da uradni veterinar nanese oznake zdravstvene ustreznosti, „če uradni pregled ni pokazal nobenih pomanjkljivosti, zaradi katerih bi bilo meso neustrezno za prehrano ljudi“.[47] Poleg tega Priloga I, oddelek II, poglavje V, k Uredbi št. 854/2004 obravnava odločitve glede mesa, ki jih uradni veterinar sprejme po uradnem nadzoru, kjer je naveden seznam enaindvajsetih razlogov, na podlagi katerih je treba meso deklarirati za neustrezno za prehrano ljudi, tudi kadar meso, kakršno je v obravnavani zadevi, izhaja od živali, ki jih je prizadela splošna bolezen, kot je piemija, ali kadar po mnenju uradnega veterinarja po preučitvi vseh zadevnih podatkov lahko pomeni tveganje za zdravje ljudi ali živali, ali iz kakršnega koli drugega razloga ni primerno za prehrano ljudi.[48]

[40] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o izvajanju uradnega nadzora in drugih uradnih dejavnosti, da se zagotovi uporaba zakonodaje o živilih in krmi, pravil o zdravju in dobrobiti živali ter zdravju rastlin in fitofarmacevtskih sredstvih, ter o spremembi uredb (ES) št. 999/2001, (ES) št. 396/2005, (ES) št. 1069/2009, (ES) št. 1107/2009, (EU) št. 1151/2012, (EU) št. 652/2014, (EU) 2016/429 in (EU) 2016/2031 Evropskega parlamenta in Sveta, uredb Sveta (ES) št. 1/2005 in (ES) št. 1099/2009 ter direktiv Sveta 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES in 2008/120/ES ter razveljavitvi uredb (ES) št. 854/2004 in (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 89/608/EGS, 89/662/EGS, 90/425/EGS, 91/496/EGS, 96/23/ES, 96/93/ES in 97/78/ES ter sklepa Sveta 92/438/EGS (Uredba o uradnem nadzoru) (UL 2017, L 95, str. 1).

[41] Glej Uredbo 2017/625, člen 1; uvodne izjave 19, 20, 43 in 92. Iz člena 167 te uredbe izhaja, da se, razen nekaterih izjem, uporablja od 14. decembra 2019.

[42] Izvedbena uredba Komisije z dne 15. marca 2019 o določitvi enotnih praktičnih ureditev za izvajanje uradnega nadzora nad proizvodi živalskega izvora, namenjenimi za prehrano ljudi, v skladu z Uredbo (EU) 2017/625 Evropskega parlamenta in Sveta ter spremembi Uredbe Komisije (ES) št. 2074/2005 o uradnem nadzoru (UL 2019, L 131, str. 51). Iz člena 75 te uredbe izhaja, da se uporablja od 14. decembra 2019.

[43] Glej predlog Komisije za Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi (COM(2002) 377 final), z dne 11. julija 2002 (v nadaljevanju: Predlog), Obrazložitveni memorandum, točki 5 in 8. Glej tudi točki 41 in 42 teh sklepnih predlogov.

[44] Glej Uredbo št. 854/2004, člen 2(1)(f). Za opredelitev pojma „pristojni organ“ glej člen 2(1)(c) te uredbe; Uredba št. 882/2004, člen 2(4).

[45] Glej po analogiji sodbo z dne 15. aprila 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, točki 35 in 36).

[46] Glej Uredbo št. 854/2004, člen 5(4) do (7); Prilogo I, oddelek III. Glej tudi sodbi z dne 5. novembra 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, točka 19), in z dne 17. marca 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, točka 29).

[47] Glej tudi Uredbo št. 854/2004, Priloga I, oddelek I, poglavje III, točka 2(a).

[48] Glej Uredbo št. 854/2004, Priloga I, oddelek II, poglavje V, točki 1(f) in (u).

46. Tako je iz določb Uredbe št. 854/2004 razvidno, da je zakonodajalec EU uradnemu veterinarju zaupal odgovornost za zagotovitev, da je meso, ki je dano na trg, ustrezno za prehrano ljudi, in s tem za zagotovitev, da se doseže cilj zadevne uredbe glede varovanja javnega zdravja,[49] pa tudi glede ureditve EU na področju varnosti hrane na splošno.[50] Poleg tega ima uradni veterinar – na podlagi svojega posebnega strokovnega znanja – v skladu z Uredbo št. 854/2004 diskrecijsko pravico[51] za namene sprejemanja odločitev o tem, ali je meso ustrezno za prehrano ljudi. To je torej okvir, v katerem je treba preučiti vprašanji, postavljeni v obravnavani zadevi.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

47. Kot je navedeno v točki 32 teh sklepnih predlogov, se drugo vprašanje za predhodno odločanje, predloženo Sodišču, nanaša na vprašanje, ali člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 v povezavi s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 od držav članic zahteva, da zagotovijo pravico do pritožbe v zvezi z utemeljenostjo odločitve uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi. Zato bom najprej preučil, ali se člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 uporablja za odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 (oddelek 1). Potem se bom lotil obsega sodnega nadzora nad to odločitvijo (oddelek 2).

1. Uporaba člena 54(3) Uredbe št. 882/2004

48. Glede na argumente Združenega kraljestva se člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 ne uporablja za odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004, ta določba pa od držav članic tudi ne zahteva, da zagotovijo pravico do pritožbe zoper odločitve pristojnih organov, sprejete v skladu s členom 54 Uredbe št. 882/2004, temveč te organe zgolj zavezuje, da zagotovijo informacije o taki pravici, če obstaja. Tožeči stranki in Komisija menijo drugače.

49. Na začetku moram navesti, da se strinjam s tožečima strankama in Komisijo, da člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 zagotavlja pravico do pritožbe zoper odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004. Moji razlogi za tako ugotovitev so naslednji.

50. Navesti je treba, da Uredba št. 854/2004 ne vsebuje nobenih pravil o pravicah do pritožbe glede odločitev uradnih veterinarjev. Iz člena 1(1a) te uredbe jasno izhaja, da se uporablja poleg Uredbe št. 882/2004, in v skladu s členom 1(3) Uredbe št. 882/2004 ta uredba ne vpliva na posebne določbe EU o uradnem nadzoru. Ker v Uredbi št. 854/2004 ni posebnih določb glede pravic do pritožbe zoper odločitve uradnih veterinarjev, se je tako treba sklicevati na splošne določbe v Uredbi št. 882/2004.

51. Člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 se nanaša na ukrepe, ki jih mora sprejeti pristojni organ v skladu s členom 54(1) te uredbe, da popravi položaj v primeru neskladnosti. V skladu s to določbo mora pristojni organ zadevnemu nosilcu dejavnosti zagotoviti pisno obvestilo o svoji odločitvi glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti, skupaj z razlogi za odločitev, in „informacije o pravici do pritožbe zoper takšne odločitve, o postopku, ki se uporablja, in o rokih“.

[49] Glej po analogiji sodbo z dne 15. aprila 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, točka 20).

[50] Glej opombo 25 teh sklepnih predlogov; glej na primer tudi Uredbo št. 852/2004, uvodna izjava 1; sodbo z dne 13. novembra 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, točka 28).

[51] Glej po analogiji sodbo z dne 12. septembra 2019, A in drugi (C-347/17, EU:C:2019:720, točke od 65 do 69), in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v A in drugi (EU:C:2018:974, točki 82 in 83 ter opomba 25).

52. Po mojem mnenju je odločitev uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004, mogoče označiti tako, da vključuje položaj neskladnosti za namene člena 54 Uredbe št. 882/2004.

53. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je izraz „neskladnost“ v členu 2(10) Uredbe št. 882/2004 široko opredeljen kot „neskladnost z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili zdravstvenega varstva živali in zaščiti živali“. Poleg tega so v členu 54(2), pododstavek (b), te uredbe navedeni predvsem ukrepi, ki omejujejo ali prepovedujejo dajanje živil na trg, in tudi navedena določba ima široko področje uporabe, saj njen pododstavek (h) napotuje na „kakršne koli druge ukrepe, za katere pristojni organ meni, da so ustrezni“. Člen 14 Uredbe (ES) št. 178/2002 (glej točko 40 teh sklepnih predlogov) določa, da se živila, ki štejejo kot neustrezna za prehrano ljudi, ne smejo dajati v promet. Iz člena 5(2) Uredbe št. 854/2004 izhaja, da je učinek zavrnitve uradnega veterinarja, da nanese oznako zdravstvene ustreznosti, prav ta, da je meso deklarirano za neustrezno za prehrano ljudi in da se prepreči, da bi bilo dano na trg. Kot je opozorila Komisija, ni sporno niti to, da je bila odločitev uradnega veterinarja glede oznake zdravstvene ustreznosti sprejeta v imenu pristojnega organa, ki je v obravnavani zadevi FSA.

54. V nasprotju z argumenti Združenega kraljestva se mi zdi, da je to položaj, ki ga je treba popraviti z izvršilnim ukrepom. Tukaj gre za odstranitev mesa, ki pomeni nevarnost za javno zdravje, ki je posledica odločitve, da se ne nanese oznaka zdravstvene ustreznosti. Kot sta navedli tožeči stranki, med členoma 4 in 5 Uredbe št. 854/2004 ni nobene razlike, kar zadeva odločitve, ki so jih sprejeli pristojni organi, za katere velja člen 54 Uredbe št. 882/2004, predvsem ker bi bilo to v nasprotju s širokim konceptom neskladnosti iz člena 2 Uredbe št. 882/2004 in ukrepi, zajetimi v členu 54(2) te uredbe. Člen 4(3) Uredbe št. 854/2004 tudi določa, da uradni nadzor za namene člena 4(1) te uredbe vključuje uradni nadzor, določen v členu 5 te uredbe.

55. Potrjujem, da se člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 nanaša na zahtevo, da pristojni organ zagotovi informacije o pravici do pritožbe. Vendar je v uvodni izjavi 43 uredbe navedeno: „Nosilci dejavnosti bi morali imeti pravico pritožiti se zoper odločitve pristojnih organov, ki so rezultat uradnega nadzora, in biti o taki pravici obveščeni.“ [52] Zato je treba na podlagi razlage člena 54(3) Uredbe št. 882/2004 ob upoštevanju uvodne izjave 43 te uredbe šteti, da ta določba od držav članic zahteva, naj zagotovijo pravico do pritožbe zoper odločitve pristojnega organa, ki vključujejo odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004.

56. Ta analiza se zdi skladna z izvoroma uredb št 854/2004 in št. 882/2004. Predvsem je treba opozoriti, da predlog Komisije za Uredbo 854/2004 sicer ni vključeval nobenih določb glede pravice do pritožbe, [53] vendar je Evropski parlament med prvo obravnavo predlagal, naj se vnese naslednja določba: „Države članice zagotovijo, da so nosilcem živilske dejavnosti na voljo ustrezni pritožbeni postopki. Uporaba pritožbe ne sme imeti za posledico nobene zamude ali odloga pri izvajanju ukrepov, določenih v tej uredbi.“ [54] Utemeljitev je bila naslednja: „Proizvajalci morajo imeti možnost pritožbe zoper vsako odločitev, za katero menijo, da je neutemeljena.“ [55] Tudi Svet

[52] Opozoriti je treba, kot je navedeno v predložitveni odločbi, da je videti, da se različica uvodne izjave 43 v nemščini („Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können“) in zlasti člena 54(3) Uredbe št. 882/2004 („sein Widerspruchsrecht“) razlikuje od velike večine drugih jezikovnih različic, v katerih je besedilo teh določb podobno besedilu v angleški različici; glej, na primer, francosko različico uvodne izjave 43 („Les exploitants devraient avoir un droit de recours“) in člena 54(3) Uredbe št. 882/2004 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables“).

[53] Glej Predlog, naveden v opombi 43 teh sklepnih predlogov.

[54] Glej stališče Evropskega parlamenta, sprejeto ob prvi obravnavi Predloga, z dne 5. junija 2003, Priloga I, poglavje 1, oddelek II.A, osnutek odstavka 5.

[55] Glej poročilo Evropskega parlament o Predlogu, A5-0156/2003, z dne 7. maja 2003, predlog spremembe 70.

je predlaganemu besedilu dodal določbo, ki je bila dejansko enaka členu 54(3) Uredbe št. 882/2004.[56] Komisija se je na to odzvala z mnenjem, da bi bilo treba pravico do pritožbe obravnavati v predlagani uredbi o uradnem nadzoru hrane in krme,[57] kar je privedlo do Uredbe št. 882/2004. Tako se predlagane določbe o pravici do pritožbe niso pojavile v končnem besedilu Uredbe št. 854/2004, kakor je bilo sprejeto.

57. Zato je iz dogovora, da se predlagane določbe o pravici do pritožbe izključijo iz Uredbe št. 854/2004 in da namesto njih obveljajo določbe iz Uredbe št. 882/2004, mogoče sklepati, da bi se člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 uporabljal tudi za odločitve pristojnega organa v okviru Uredbe št. 854/2004. Iz predloga Parlamenta je tudi razvidno, da taka določba ni zadevala le pravice do prejemanja informacij, temveč je bila namenjena zagotovitvi, da so imeli nosilci dejavnosti pravico do pritožbe zoper odločitve pristojnega organa, ki so posegale v njihov položaj.

58. Dodati bi bilo treba, da se ta analiza zdi skladna z Uredbo 2017/625 in Izvedbeno uredbo 2019/627, ki sta nadomestili uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 (glej točko 43 teh sklepnih predlogov). Uredba 2017/625 poleg določb, ki ustrezajo členu 5(2) Uredbe št. 854/2004[58] ter členu 54(3) in uvodni izjavi 43 Uredbe št. 882/2004,[59] vsebuje posebno določbo, to je člen 7 z naslovom „Pravica do pritožbe“, ki določa, da imajo fizične in pravne osebe v skladu z nacionalnim pravom pravico do pritožbe zoper odločitve, ki jih pristojni organi sprejmejo v zvezi z njimi skladno z navedeno uredbo, in da taka pravica ne vpliva na obveznost teh pristojnih organov, da hitro ukrepajo v skladu z navedeno uredbo. Člen 45 Izvedbene uredbe 2019/627 tudi izrecno določa, da „ukrepi v primeru *neizpolnjevanja* zahtev glede svežega mesa“ pomenijo ukrepe, vezane na različne razloge, zaradi katerih lahko uradni veterinar meso deklarira za neustrezno za prehrano ljudi, na primer kadar meso izvira iz živali, ki jih je prizadela piemija.[60]

59. Zato menim, da se člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 uporablja za odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004. Če pa bi Sodišče ugotovilo, da se člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 za tako odločitev ne uporablja, to v zadevnih okoliščinah nikakor ne bi postavilo pod vprašaj pravice upravljavca klavnice do pritožbe zoper zadevno odločitev na podlagi člena 47 Listine (glej točko 38 teh sklepnih predlogov).

2. Obseg sodnega nadzora

60. Tožeči stranki in Združeno kraljestvo se, kot je razvidno iz njihovih stališč, ne strinjajo glede obsega sodnega nadzora odločitve uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004. Tožeči stranki v bistvu trdita, da se mora tak nadzor, da naj bi bile spoštovane njune pravice do učinkovitega pravnega sredstva, nanašati na utemeljenost take odločitve, kot določa člen 9 zakona iz leta 1990, Združeno kraljestvo pa meni, da Uredba št. 854/2004 te oblike nadzora ne dovoljuje in da je zahtevek za sodni nadzor ustrezen. Komisija v bistvu meni, da

[56] Glej na primer Doc 11104/03 ADD 3, z dne 11. julija 2003, str. 15; Skupno stališče (ES) št. 3/2004 o Predlogu, z dne 27. oktobra 2003 (UL 2004, C 48 E, str. 82), osnutek člena 9(3), in Utemeljitev stališča Sveta, del III.B.

[57] Glej v zvezi s tem spremenjeni predlog Komisije za Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi (COM(2003) 577 final), z dne 21. oktobra 2003, Obrazložitveni memorandum, točka 11.

[58] Glej Uredbo 2017/625, člen 18(4); glej tudi člen 3(51) in člen 18(5) te uredbe; Izvedbena uredba 2019/627, člen 1(d) in člen 48(2)(a); uvodna izjava 17.

[59] Glej Uredbo 2017/625, člen 138(3); uvodna izjava 30.

[60] Glej Izvedbeno uredbo 2019/627, člen 45(f). Moj poudarek.

člen 54(3) Uredbe št. 882/2004v povezavi s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 in ob upoštevanju člena 47 Listine ne zahteva sodnega nadzora utemeljenosti in da morajo to vprašanje urediti države članice v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.

61. Posledično ugotavljam, da pri zadevi pred Sodiščem ne gre za vprašanje neobstoja kakršne koli pravice do pritožbe, ki je v takih okoliščinah na voljo upravljavcu klavnice, temveč bolj za vprašanje učinkovitosti pravnega sredstva, ki je temu nosilcu dejavnosti na voljo po nacionalnem pravu, da izpodbija odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 pred nacionalnim sodiščem, in sicer, ali mora to pravno sredstvo vključevati sodni nadzor utemeljenosti zadevne odločitve, da bi bilo skladno z zahtevami prava EU.

62. Ugotovil sem, da je bolj omejen obseg nadzora odločitve uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi, ki ga opravi nacionalno sodišče, kot je tisto, ki odloča o zahtevku za sodni nadzor, skladen s členom 54(3) Uredbe št. 882/2004 v povezavi s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 in členom 47 Listine in da sodni nadzor utemeljenosti zadevne odločitve ni potreben. Razlogi za tako ugotovitev so naslednji.

63. Navesti je treba, kot je razvidno iz točke 9 teh sklepnih predlogov, da člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 ne vsebuje nobenih pravil o uveljavljanju pravice do pritožbe.

64. Ker na tem področju ni pravil EU, je v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalni pravni sistem vsake države članice tisti, ki mora v skladu z načelom procesne avtonomije določiti pristojna sodišča ter podrobneje urediti postopkovna pravila glede pravnih sredstev za varstvo pravic, ki za posameznike izhajajo iz prava EU. Ta pravila pa ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna dejanska stanja (načelo enakovrednosti), in ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).[61] Poleg tega je treba, kot je prepoznalo Sodišče, kljub neobstoju postopkovnih pravil EU za pravna sredstva pred nacionalnimi sodišči in zaradi določitve obsega sodnega nadzora nacionalnih odločb, sprejetih na podlagi pravnega akta EU, upoštevati namen tega akta in zagotoviti, da se ne poseže v njegovo učinkovitost.[62]

65. V zvezi s tem je Sodišče vprašanja, ki zadevajo obseg sodnega nadzora upravnih odločb, ki ga opravijo nacionalna sodišča, obravnavalo v okviru svoje sodne prakse glede načel enakovrednosti in učinkovitosti. Na primer, sodba z dne 6. oktobra 2015, East Sussex County Council,[63] se je nanašala na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je sodišče Združenega kraljestva predložilo v zvezi z vprašanjem, ali je to, da je primernost takse za predložitev teh informacij predmet omejenega upravnega in sodnega nadzora, kot ga določa pravo Združenega kraljestva, neskladno z direktivo EU o pravici do dostopa do informacij o okolju.

66. Sodišče je v sodbi[64] na to vprašanje odgovorilo nikalno. Zlasti je poudarilo, da direktiva EU ni opredelila obsega upravnega in sodnega nadzora, ki se zahteva, in da mora ta obseg določiti nacionalno pravo ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti.[65] Glede načela učinkovitosti je Sodišče dalje navedlo, da je bil v skladu z nacionalnim pravom nadzor omejen na vprašanje, ali je odločba, ki jo je sprejel zadevni organ oblasti, nerazumna, nezakonita ali

[61] Glej sodbi z dne 9. julija 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, točka 39), in z dne 6. oktobra 2020, La Quadrature du Net in drugi (C-511/18, C-512/18 in C-520/18, EU:C:2020:791, točka 223).

[62] Glej sodbo z dne 26. junija 2019, Craeynest in drugi (C-723/17, EU:C:2019:533, točka 46).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, točke od 17 do 26 in 46.

[64] Glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, točka 61).

[65] Glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, točke 50, 51 in 53).

nepravična, možnost nadzora nad upoštevnimi ugotovitvami v zvezi z dejstvi, do katerih je prišel ta organ, pa je bila zelo omejena.[66] Sodišče se je oprlo na predhodno sodno prakso in ugotovilo, da postopek za sodni nadzor odločb upravnih organov, ki je omejen glede presoje dejanskih vprašanj, ni v nasprotju z načelom učinkovitosti, če nacionalnemu sodišču, ki mu je predložena ničnostna tožba zoper tako odločbo, omogoča, da pri nadzoru zakonitosti te odločitve dejansko uporablja upoštevna načela in pravila prava EU.[67]

67. Sodišče je v svoji sodni praksi v različnih kontekstih preučilo tudi nacionalna postopkovna pravila v zvezi z obsegom sodnega nadzora upravnih odločb na podlagi pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki jo zagotavlja člen 47 Listine.[68] Dejansko so zadeve, kakršna je obravnavana, ki vključujejo pravna sredstva, zagotovljena osebam, ki želijo učinkovito sodno varstvo svojih pravic na podlagi prava EU, neposredno povezane s členom 47 Listine, saj je usklajevanje s sodno prakso ESČP glede člena 6(1) in člena 13 EKČP izredno pomembno.[69]

68. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pravica do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine vključuje različne elemente, ki zajemajo zlasti pravico do obrambe, načelo enakosti orožij, pravico do dostopa do sodišč ter pravico do svetovanja, obrambe in zastopanja.[70] Zlasti v zvezi s pravico do dostopa do sodišča iz člena 47, prvi odstavek, Listine je Sodišče menilo, da mora biti tako sodišče zato, da lahko odloči o spornih pravicah in obveznostih, ki izhajajo iz prava EU, pristojno za obravnavo vseh upoštevnih dejanskih in pravnih vprašanj v sporu, o katerem odloča.[71] Poleg tega je Sodišče presodilo, da se za spoštovanje člena 47, drugi odstavek, Listine zahteva, da nad odločbo upravnega organa, ki ne izpolnjuje pogojev neodvisnosti in nepristranskosti, pozneje nadzor opravi sodni organ, ki mora med drugim imeti pristojnost za obravnavo vseh upoštevnih vprašanj.[72]

69. Vendar iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba to upoštevanje pravice do učinkovitega sodnega varstva na podlagi člena 47 Listine presojati glede na posebne okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vrsto zadevnega akta, okvir, v katerem je bil sprejet, in pravna pravila, ki

66 Glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, točka 57).

67 Glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, točka 58) (ki se sklicuje na sodbi z dne 21. januarja 1999, Upjohn, C-120/97, EU:C:1999:14, točke 30, 35 in 36, in z dne 9. junija 2005, HLH Warenvertrieb in Orthica, C-211/03, C-299/03 in C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, točke od 75 do 77 in 79).

68 Glej med drugim sodbe z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, zlasti točke od 75 do 89); z dne 12. julija 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, točke od 42 do 52), in z dne 24. novembra 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 in C-226/19, EU:C:2020:951, točke od 40 do 56). Za širšo razpravo o medsebojnem vplivu načela učinkovitosti in učinkovitega sodnega varstva v skladu s členom 47 Listine glej, na primer, sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Banger (EU:C:2018:225, točke od 99 do 103) in sklepne predloge generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v zadevi Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, točke od 66 do 69).

69 Glej v zvezi s tem Prechal, S. in Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between ‚Rewe-effectiveness' and Effective Judicial Protection" (Ponovna opredelitev razmerja med „učinkovitostjo Rewe" in učinkovitim sodnim varstvom), *Review of European Administrative Law*, zv. 4, 2011, str. od 31 do 50, na str. 47 in 48; Widdershoven, R., „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits" (Nacionalna procesna avtonomija in splošne omejitve prava EU), *Review of European Administrative Law*, zv. 12, 2019, str. od 5 do 34, na str. od 21 do 27.

70 Glej sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 32).

71 Glej sodbo z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684, točka 49). Kot je razsodilo Sodišče, je ta vidik bistvena vsebina pravice do učinkovitega pravnega sredstva, določene v členu 47 Listine za namene njenega člena 52(1): glej sodbo z dne 6. oktobra 2020, État luxembourgeois (Sodno varstvo pred zahtevki po informacijah v davčnem pravu) (C-245/19 in C-246/19, EU:C:2020:795, točka 66).

72 Glej sodbo z dne 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, točka 39). Sodišče je v zvezi s tem odločilo, da izjave in ugotovitve upravnih organov sodišč ne morejo zavezovati: glej sodbo z dne 16. oktobra 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, točke od 65 do 69).

urejajo zadevno področje.[73] Tako – kot so navedli pravni strokovnjaki – ni enotnega standarda za sodni nadzor upravnih odločb, ki ga nacionalna sodišča opravijo v primerih, ki vključujejo člen 47 Listine.[74]

70. Nadaljnje smernice je mogoče dobiti iz sodne prakse ESČP glede člena 6(1) in člena 13 EKČP, ob upoštevanju katerih je treba razlagati člen 47 Listine.[75] ESČP je zlasti glede člena 6(1) EKČP menilo, da je zahteva po tem, da mora imeti sodišče „polno pristojnost“, izpolnjena takrat, ko je to sodišče v postopku, ki ga je obravnavalo, imelo „zadostno pristojnost“ ali opravilo „zadosten nadzor“. To odraža dejstvo, da se v zvezi z upravnopravnimi pritožbami v državah članicah Sveta Evrope pogosto zgodi, da je obseg sodnega nadzora nad dejanskim stanjem zadeve omejen, za postopke nadzora pa je značilno, da pristojni organi opravijo nadzor prejšnjega postopka, ne sprejemajo pa odločitev glede dejstev. Tako vloga člena 6 EKČP načeloma ni ta, da zagotavlja dostop do sodišča, ki lahko presojo ali mnenje upravnih organov nadomesti z lastno presojo ali mnenjem, in ESČP je posebej poudarilo spoštovanje, s katerim je treba obravnavati odločbe, ki so jih upravni organi sprejeli zaradi učinkovitosti in ki pogosto vključujejo specializirana področja prava.[76]

71. ESČP pri presoji zadostnosti nadzora, ki ga je opravilo sodišče, upošteva pristojnosti zadevnega sodnega organa, skupaj z dejavniki, kot so: (1) predmet odločbe, zoper katero je bilo vloženo pravno sredstvo, še zlasti to, ali se nanaša na specializirano problematiko, v zvezi s katero so potrebni strokovno znanje ali izkušnje, ter ali je imel upravni organ pri odločanju diskrecijsko pravico, in če jo je imel, v kolikšnem obsegu; (2) način, kako je bila odločba sprejeta, zlasti postopkovna jamstva, ki so na voljo v postopku pred sodnim organom, ter (3) vsebina spora, vključno z želenimi in dejanskimi razlogi za vložitev pravnega sredstva.[77] Zadostnost opravljenega nadzora je torej odvisna od okoliščin primera.[78] Načelo „polne pristojnosti“ se je razlagalo prožno, zlasti v upravnopravnih zadevah, v katerih je bila pristojnost sodišča omejena zaradi tehnične narave predmeta spora.[79]

72. Na primer, ESČP pri uporabi teh dejavnikov ni ugotovilo nobene kršitve člena 6(1) EKČP v okoliščinah, v katerih sodišče odločbe upravnega organa ni moglo nadomestiti s svojo odločbo in je bila njegova pristojnost glede dejanskega stanja omejena, vendar bi odločbo lahko razveljavilo iz več razlogov, predmet izpodbijane odločbe pa je bilo „klasično izvajanje upravne diskrecijske pravice“ na specializiranem področju prava v okviru zagotavljanja postavitve

[73] Glej sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 41); glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, točke od 104 do 107).

[74] Glej v zvezi s tem Widdershoven, R., „The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review“ (Evropsko sodišče in standard sodnega nadzora), v de Poorter, J. in drugi (ur.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, str. od 39 do 62, na str. od 49 do 53 in 58.

[75] Glej sodbo z dne 30. junija 2016, Toma in Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, točki 40 in 41). V skladu s pojasnili glede člena 47 Listine je varstvo, ki izhaja iz prvega odstavka navedene določbe, obsežnejše od varstva po členu 13 EKČP, saj zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, drugi odstavek navedene določbe pa v primerjavi s členom 6(1) EKČP ni omejen na spore, vezane na pravice in obveznosti civilnega prava.

[76] Glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá proti Portugalski (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točke od 176 do 178).

[77] Glej sodbo z dne 20. oktobra 2015, Fazia Ali proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, točka 78).

[78] Glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá proti Portugalski (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, točka 181).

[79] Glej sodbo z dne 21. junija 2016, Al-Dulimi in Montana Management Inc. proti Švici (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, točka 130).

standardov ter skladnosti z upoštevno zakonodajo in predpisi v skladu s cilji javnega interesa.[80] Poleg tega je ESČP večkrat ugotovilo, da je pravno sredstvo sodnega nadzora iz prava Združenega kraljestva zagotavljalo zadosten nadzor v skladu s členom 6(1) EKČP.[81]

73. Nasprotno je ESČP ugotovilo, da je prišlo do kršitve člena 6(1) EKČP, kadar je sodišče menilo, da ga zavezujejo predhodne ugotovitve upravnega organa, ki so bile odločilne za izid zadeve, ne da bi zadevna vprašanja neodvisno preučilo,[82] ali pa kadar sodišče ni moglo odločati o osrednjem spornem vprašanju, ki je vključevalo preprosto dejansko vprašanje, ki ni zahtevalo strokovnega znanja ali izkušenj niti izvajanja diskrecijske pravice na upravnem področju v skladu s širšimi cilji politike in o katerem bi torej lahko odločilo nespecializirano sodišče.[83]

74. Na tej podlagi predvsem ugotavljam, da sodna praksa ESČP glede člena 6(1) EKČP dopušča omejen nadzor nad utemeljenostjo upravnih odločb, ki ga opravijo nacionalna sodišča skladno z obravnavo upravnih pritožb v državah članicah. Poleg tega ta sodna praksa upošteva posebno strokovno znanje in diskrecijsko pravico zadevnih upravnih organov. Menim, da bi bilo treba te vidike upoštevati pri razlagi člena 47 Listine in njegovi uporabi v okoliščinah obravnavane zadeve.

75. Glede na besedilo člena 54(3) Uredbe št. 882/2004 ta od držav članic ne zahteva, naj zagotovijo sodni nadzor utemeljenosti odločb pristojnega organa. Iz tega sledi, da morajo države članice to vprašanje urediti same, pri tem pa spoštovati svoje obveznosti iz prava EU ter zlasti zahteve, ki izhajajo iz načel enakovrednosti in učinkovitosti ter iz pravice do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine. Zato se mi zdi, da za uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 načeloma ni videti, da državi članici preprečujeta uveljavitev postopkovnih pravil, ki določajo, da nacionalno sodišče opravi nadzor nad vsebinsko presojo odločitve uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe 854/2004, kot je to v primeru člena 9 zakona iz leta 1990, ali ki določajo bolj omejen obseg izpodbijanja te odločitve, kot je to v primeru zahtevka za sodni nadzor.

76. Kar zadeva načelo učinkovitosti, se – ob upoštevanju sodne prakse Sodišča iz točk od 64 do 66 teh sklepnih predlogov – sodni nadzor utemeljenosti navedene odločitve ne zdi potreben za zagotovitev ciljev in učinkovitosti uredb št. 854/2004 št. 882/2004. Nasprotno, zdi se mi, da bi bolj omejen obseg izpodbijanja navedene odločitve, za kakršnega gre pri zahtevku za sodni nadzor, ohranil posebno strokovno znanje uradnega veterinarja pri sprejemanju odločitev o ustreznosti mesa za prehrano ljudi v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004, s čimer se zagotavlja, da se neustrezno meso ne da na trg, in s tem prispeva k visoki ravni varstva javnega zdravja, za kar si prizadeva ta uredba (glej točko 42 teh sklepnih predlogov). Sodišče tudi ni bila predložena nobena informacija, ki bi nakazovala, da nacionalno sodišče v okviru postopka z zahtevkom za sodni nadzor pri presoji te odločitve ne bi moglo uporabljati upoštevnih načel in pravil prava EU.

77. Kar zadeva pravico do učinkovitega sodnega varstva na podlagi člena 47 Listine, je videti, da v položaju iz postopka v glavni stvari nadzora nad utemeljenostjo odločitve uradnega veterinarja, sprejete v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004, ni mogoče opraviti niti pred upravnim organom niti pred sodiščem. Ob upoštevanju sodne prakse ESČP glede člena 6(1) EKČP (glej

[80] Glej sodbo z dne 21. julija 2011, Sigma Radio Television Ltd proti Cipru (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, točke od 158 do 169, zlasti točki 159 in 161).

[81] Glej sodbo z dne 27. oktobra 2009, Crompton proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, točke 72, 79 in 80). V zvezi s členom 13 EKČP glej sodbo z dne 30. oktobra 1991, Vilvarajah in drugi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, točke od 122 do 127).

[82] Glej sodbo z dne 21. julija 2011, Sigma Radio Television Ltd proti Cipru (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, točka 157).

[83] Glej sodbo z dne 14. novembra 2006, Tsfayo proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, točke od 46 do 49, zlasti točka 46).

točke od 70 do 73 teh sklepnih predlogov) bi lahko veljalo, da to odraža sisteme držav članic, v katerih nacionalno sodišče opravlja omejen nadzor nad utemeljenostjo upravnih odločb, ni pa pravice do dostopa do sodišča, ki lahko mnenje pristojnega organa nadomesti s svojim mnenjem, zlasti v položajih, ki vključujejo posebno strokovno znanje in uveljavljanje diskrecijske pravice zadevnega organa. Po mojem mnenju je tako v obravnavani zadevi v zvezi z odločitvijo o oznaki zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi, sprejeto na podlagi podrobnega inšpekcijskega pregleda mesa ter obsežnega strokovnega znanja in usposobljenosti uradnega veterinarja, kot je določeno v Uredbi št. 854/2004 (glej točke od 44 do 46 teh sklepnih predlogov).

78. Kar zadeva zahtevek za sodni nadzor, je treba tudi opozoriti, kot je navedeno v predložitveni odločbi (glej točko 16 teh sklepnih predlogov), da lahko sodišče preuči, ali so ugotovitve uradnega veterinarja podprte z dokazi, in sprejeto odločitev razveljavi. Tako se zdi, da sodišče lahko opravi neodvisno presojo, ne da bi bilo vezano na predhodne ugotovitve uradnega veterinarja, in je pristojno, da odločitev uradnega veterinarja razveljavi na podlagi več razlogov.

79. Kar zadeva morebitno upravno rešitev, navedeno v stališču Združenega kraljestva (glej točko 27 teh sklepnih predlogov), je ta opisana v besedilu, ki ga je predložila FSA, in kaže, da gre za upravno prakso. Nesporno je, da v sporu iz postopka v glavni stvari ni bila uporabljena, saj jo je FSA uvedla po tem, ko je do tega spora prišlo. Vseeno je treba navesti, da ta postopek uradnemu veterinarju omogoča, da ob upoštevanju drugih mnenj drugih pristojnih veterinarjev ponovno preuči svojo oceno, da meso ni ustrezno za prehrano ljudi, preden sprejme odločitev v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004. Glede na to se mi zdi, da je tak postopek sicer morda ustrezen za vložitev pravnega sredstva zaradi izpodbijanja zadevne odločitve v primerih, kjer se uporabi, vendar ne pomeni sredstva sodnega nadzora nad zadevno odločitvijo in tako sam po sebi ne zadošča za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine.

80. Dodati je treba, da argumenti, ki sta jih tožeči stranki navedli glede postopkovnih obveznosti držav članic v okviru lastninske pravice, zaščitene s členom 17 Listine, te analize ne morejo omajati. Glede na sodno prakso ESČP v zvezi s členom 1 Protokola št. 1 k EKČP,[84] ki jo je treba upoštevati pri razlagi člena 17 Listine,[85] je za bolj omejen obseg izpodbijanja odločitve uradnega veterinarja iz člena 5(2) Uredbe št. 854/2004, kot je ta, ki ga pomeni zahtevek za sodni nadzor, po mojem mnenju mogoče šteti, da upravljavcu klavnice – kar zadeva njegovo lastninsko pravico iz navedenega člena – zagotavlja razumno možnost, da zadevo predloži sodišču, da bi zadevno odločitev učinkovito izpodbijal.

81. Zato ugotavljam, da člen 54(3) Uredbe št. 882/2004v povezavi s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 in ob upoštevanju člena 47 Listine ne nasprotuje postopku, določenemu v nacionalnem pravu, kakršen je zahtevek za sodni nadzor, ki zagotavlja sodni nadzor odločitve uradnega veterinarja, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki šteje za neustrezno za prehrano ljudi, in v katerem nacionalnemu sodišču, ki opravlja tak sodni nadzor, ni dovoljena vsebinska presoja te odločitve.

[84] Glej sodbi z dne 3. aprila 2012, Kotov proti Rusiji (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, točka 114), in z dne 12. julija 2016, Vrzić proti Hrvaški (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, točka 110).

[85] Glej sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih) (C-235/17, EU:C:2019:432, točka 72).

C. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

82. Kot je bilo navedeno v točki 31 teh sklepnih predlogov, je Sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje zaprošeno za presojo, ali uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 nasprotujeta postopku, kakršen je ta iz člena 9 zakona iz leta 1990.

83. Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, je to vprašanje postavljeno v okviru spora v glavni stvari med tožečima strankama in FSA glede tega, kateri postopek je v nacionalnem pravu pravilen za sodno presojo odločitve uradnega veterinarja iz člena 5(2) Uredbe št. 854/2004, in glede vprašanja, ali je FSA upoštevala pravila, ki jih določa nacionalno pravo.

84. Ugotovil sem, da je – ob pridržku preverjanja, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče – člen 9 zakona iz leta 1990 neskladen z uredbama št. 854/2004 in št. 882/2004 v povezavi z načelom učinkovitosti in členom 47 Listine. Moji razlogi za tako ugotovitev so naslednji.

85. Kot je navedeno v točki 64 teh sklepnih predlogov, je v skladu z sodno prakso Sodišča, kadar na nekem področju ni pravil EU, nacionalni pravni sistem vsake države članice tisti, ki mora v skladu z načelom procesne avtonomije določiti sodišča, ki so pristojna za obravnavo pravnih sredstev za varstvo pravic, ki za posameznike izhajajo iz prava EU, v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. Kar zadeva načelo učinkovitosti, ne smemo pozabiti, da je treba vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali nacionalni postopek v praksi onemogoča ali pretirano otežuje uresničevanje pravic, ki jih posameznikom daje pravni red EU, presoditi ob upoštevanju, po potrebi, temeljnih načel zadevnega nacionalnega pravnega sistema, med katerimi je tudi načelo pravne varnosti.[86] Poleg tega morajo države članice pri določanju postopkovnih pravil, ki urejajo take ukrepe, zagotoviti spoštovanje člena 47 Listine.[87]

86. Iz tega sledi, da nacionalni ukrepi za imenovanje sodišč, ki so pristojna za obravnavanje pravnih sredstev, s katerimi se izpodbija odločitev uradnega veterinarja iz člena 5(2) Uredbe št. 854/2004, spadajo v okvir procesne avtonomije držav članic, če te spoštujejo svoje obveznosti iz prava EU, vključno z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti ter pravico do učinkovitega sodnega varstva iz člena 47 Listine. Kot je navedeno v točki 75 teh sklepnih predlogov, za uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 načeloma ni videti, da državi članici preprečujeta uveljavitev postopkovnih pravil, ki določajo, da nacionalno sodišče opravi nadzor nad vsebinsko presojo odločitve uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe 854/2004, kot je to v primeru člena 9 zakona iz leta 1990, ali ki določajo bolj omejen obseg izpodbijanja te odločitve, kot je v primeru zahtevka za sodni nadzor.

87. Vendar se mi zdi, da so v položaju iz postopka v glavni stvari posebej pomembni naslednji vidiki.

88. Kot je navedlo predložitveno sodišče (glej točko 14 teh sklepnih predlogov), v postopku iz člena 9 zakona iz leta 1990 nadzor nad odločitvijo uradnega veterinarja izvede mirovni sodnik, ki lahko na podlagi ustreznih dokazov ugotovi, da meso ne izpolnjuje zahtev glede varnosti živil. Vendar zadeve mirovnemu sodniku ne more predložiti upravljavec klavnice, v položaj katerega posega zadevna odločitev, temveč uradnik FSA. Po mojem mnenju to, da upravljavec klavnice tega postopka, s katerim uveljavlja svoje pravice iz prava EU, ne more sprožiti sam in da je odvisen od

[86] Glej sodbo z dne 8. marca 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, točka 37).

[87] Glej sodbi z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 65), in z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 142).

ukrepanja nacionalnih organov, kot je FSA – ob pridržku preverjanja, ki ga mora izvesti predložitveno sodišče – v praksi onemogoča ali prekomerno otežuje izvajanje pravic iz prava Unije.

89. Podobno se mi v teh okoliščinah zdi, da postopek iz člena 9 zakona iz leta 1990 upravljavcu klavnice ne zagotavlja pravice dostopa do sodišča v skladu s členom 47, prvi odstavek, Listine, saj ta upravljavec nima resnične možnosti predložitve zadeve sodišču, da bi izpodbil zadevno odločitev. [88]

90. Poleg tega se sistem sodnega nadzora iz prava Združenega kraljestva zdi sporen z vidika pravne varnosti. Kot je prepoznalo Sodišče, morajo države članice uvesti pravno ureditev v zvezi z roki, ki je dovolj natančna, jasna in pregledna, da lahko posamezniki prepoznajo svoje pravice in obveznosti. [89] Ob pridržku preverjanja, ki ga mora izvesti predložitveno sodišče, se za sporna postopkovna pravila iz postopka v glavni stvari ne zdi, da izpolnjujejo zahtevo pravne varnosti, in so tako neskladna z načelom učinkovitosti, ker ni jasno, ali je odločitev uradnega veterinarja v skladu s členom 5(2) Uredbe št. 854/2004 pravilno izpodbijati s postopkom iz člena 9 zakona iz leta 1990 ali z zahtevkom za sodni nadzor.

91. Tako ugotavljam, da – ob pridržku preverjanja, ki ga mora opraviti predložitveno sodišče – uredbi št. 854/2004 in št. 882/2004 v povezavi z načelom učinkovitosti in členom 47 Listine nasprotujeta nacionalnemu postopku, kakršen je ta iz člena 9 zakona iz leta 1990.

VII. Predlog

92. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je predložilo Supreme Court of the United Kingdom (vrhovno sodišče Združenega kraljestva), odgovori:

1. Ob pridržku preverjanja, ki ga mora izvesti predložitveno sodišče, je treba Uredbo (ES) št. 854/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi, in Uredbo (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali, v povezavi z načelom učinkovitosti in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnemu postopku, kakršen je ta iz člena 9 zakona iz leta 1990.

2. Člen 54(3) Uredbe št. 882/2004 od držav članic zahteva, da zagotovijo pravico do pritožbe zoper odločitev uradnega veterinarja, sprejeto na podlagi člena 5(2) Uredbe št. 854/2004, da ne nanese oznake zdravstvene ustreznosti na meso, ki se šteje za neustrezno za prehrano ljudi. Ti določbi v povezavi s členom 47 Listine je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta postopku, določenemu v nacionalnem pravu, kakršen je zahtevek za sodni nadzor, v katerem nacionalno sodišče, ki opravlja sodni nadzor take odločitve, te odločitve ne more presojati vsebinsko.

[88] Glej sodbo z dne 12. decembra 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, točka 36). Koristno je navesti, da je ESČP v svoji sodni praksi glede člena 6(1) EKČP menilo, da mora biti pravica do dostopa do sodišča „praktična in učinkovita“ in ne „teoretična ali iluzorna“: glej sodbo z dne 5. aprila 2018, Zubac proti Hrvaški (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, točka 77). Glej v zvezi s tem tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, točka 43) in sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Hogana v zadevi B. M. M. in B. S. (Pravica do združitve družine – mladoletni otrok) (C-133/19, EU:C:2020:222, točka 44).

[89] Glej sodbo z dne 28. januarja 2010, Komisija/Irska (C-456/08, EU:C:2010:46, točka 61).