Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

5 ноември 2014 година*

„Преюдициално запитване — Земеделие — Ветеринарно-санитарни изисквания — Регламент (ЕО) № 854/2004 — Продукти от животински произход, предназначени за човешка консумация — Официални проверки — Определяне на официален ветеринарен лекар — Клане на животни“

По дело C-402/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Anotato Dikastirio Kyprou (Кипър) с акт от 5 юни 2013 г., постъпил в Съда на 16 юли 2013 г., в рамките на производство по дело

Cypra Ltd

срещу

Kypriaki Dimokratia,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: A. Tizzano, председател на състава, A. Borg Barthet (докладчик), M. Berger, S. Rodin и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: P. Cruz Villalón,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Cypra Ltd, от T. Andreou, dikigoros,

— за кипърското правителство, от M. Chatzigeorgiou, в качеството на представител,

— за гръцкото правителство, от I. Chalkias и A. Vasilopoulou, в качеството на представители,

— за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от D. Bianchi и D. Triantafyllou, в качеството на представители,

* Език на производството: гръцки.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на разпоредбите на 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 (ОВ L 139, стр. 206; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 132), изменен с Регламент (ЕО) № 1791/2006 на Съвета от 20 ноември 2006 г. (ОВ L 363, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 7, стр. 15, наричан по-нататък „Регламент № 854/2004“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Cypra Limited (наричано по-нататък „Cypra“), собственик и управител на частна транжорна за прасета, овце и кози в провинция Никозия (Кипър) и Kypriaki Dimokratia (Република Кипър), представлявана от Министерство на земеделието, природните ресурси и околната среда и Директора на отдел „Ветеринарна служба“ по повод отказа на последния да уважи искането на Cypra за изпращане на официален ветеринарен лекар в посочената транжорна, за да наблюдава клането в определени дни и часове.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 4—6, 8 и 9 от Регламент № 854/2004 гласят следното:

„(4) Официалният контрол върху продуктите от животински произход следва да обхваща всички аспекти, които са важни за опазване здравето на хората, а при необходимост, и здравето на животните и хуманното отношение към тях. Той следва да се основава на последната налична информация в тази област и затова следва да е възможно да бъде адаптиран при появата на нова информация в тази област.

(5) Законодателството на Общността относно безопасността на храните следва да има солидна научна база. За целта следва да се провеждат консултации с Европейския орган за безопасност на храните винаги, когато е необходимо.

(6) Естеството и честотата на официалния контрол следва да е на базата на оценка на рисковете за здравето на хората, здравето на животните и хуманното отношение към тях, при необходимост, на базата на оценка на типа и количеството на материалите, вложени в процесите, и на съответните стопански субекти в областта на храните.

[…]

(8) Официалният контрол върху производството на месо трябва да провери дали стопанските субекти в областта на храните спазват хигиенните правила и съблюдават критериите и целите, определени в законодателството на Общността. Такъв официален контрол следва да обхваща одиторските проверки и проверките на място на дейността на стопанските субекти в областта на храните, включително и проверките на собствения контрол, упражняван от стопанските субекти в областта на храните.

(9) С оглед на специфичните им експертни познания, за официалните ветеринарни лекари е подходящо да извършват одити и проверки на място на кланици, предприятия за производство на месо от дивеч и някои транжорни. Държавите членки следва да имат право на свободна преценка да решават кои са най-подходящите служители за извършване на одити и проверки на място в другите видове предприятия“.

4 Член 2 от този регламент, озаглавен „Определения“, предвижда:

„1. По смисъла на настоящия регламент се прилагат следните определения:

а) „официален контрол“ е всяка форма на контрол, която се извършва от компетентния орган за проверка на съответствието със законодателството в областта на храните, включително и правилата за опазване здравето на животните и хуманното отношение към животните;

б) „проверка“ е операцията по проверяване чрез проучване и представяне на обективни доказателства дали са били изпълнени точно определени изисквания;

в) „компетентен орган“ е централен орган на държава членка, компетентен да извършва ветеринарни проверки или всеки орган, на който той е делегирал такава компетентност;

г) „одит“ е систематичен и независим преглед, за да се определи дали дадени дейности и свързаните с тях резултати съответстват на планираните мерки и дали тези мерки са ефективно изпълнени и подходящи за постигане на целите;

[…]

е) „официален ветеринарен лекар“ е ветеринарен лекар с необходимия ценз, в съответствие с настоящия регламент, за да действа в това си качество, който е назначен от компетентния орган;

[…]“.

5 Член 4, параграфи 7 и 9 от този регламент предвижда:

„7. Когато става въпрос за кланици, предприятия за производство на месо от дивеч и транжорни, които пускат на пазара прясно месо, одиторските задачи, посочени в параграфи 3 и 4, се извършват от официален ветеринарен лекар.

[…]

9. Естеството и честотата на осъществяване на одиторски задачи за конкретното предприятие зависи от оценката на риска. За целта компетентният орган извършва редовно оценка на:

а) рисковете за здравето на хората, а при необходимост, и на животните;

б) когато става въпрос за кланици, аспектите на хуманното отношение към животните;

в) типа и количеството на материалите, вложени в извършваните процеси; и

г) резултатите на стопанските субекти от извършените преди това проверки по отношение на спазването на законодателството в областта на храните“.

6 Съгласно член 5 от посочения регламент, озаглавен „Прясно месо“:

„Държавите членки гарантират, че официалният контрол по отношение на прясното месо се извършва в съответствие с изискванията на приложение I.

1) Официалният ветеринарен лекар извършва инспекционни задачи в кланици, предприятия за производство на месо от дивеч и транжорни, които пускат на пазара прясно месо в съответствие с общите изисквания на раздел I, глава II от приложение I, и със специфичните изисквания на раздел IV, по-специално към:

   а) информацията за хранителната верига;

   б) предкланичния преглед;

   в) хуманното отношение към животните;

   г) следкланичния преглед;

   д) конкретен рисков материал и други животински странични продукти, и

   е) лабораторните изследвания.

[…]

5) а) Държавите членки гарантират, че разполагат с достатъчно официален персонал, за да проведат официалния контрол, изискван съгласно приложение I с честотата, определена в раздел III, глава II.

   б) За определянето на броя на официалния персонал, който трябва да присъства на кланичната линия, за всяка отделна кланица се прилага подход, базиран на оценката на риска. Броят на участващия официален персонал се определя от компетентния орган и трябва да е такъв, че да бъдат изпълнени всички изисквания на настоящия регламент.

[…]“.

7 Глава II, Б, раздел I от приложение I към Регламент № 854/2004, озаглавено „Прясно месо“, уточнява:

„1. Ако не е предвидено друго в параграфи 4 и 5:

   а) официалният ветеринарен лекар следва да извърши предкланичен преглед на всички животни преди да бъдат заклани;

   б) този преглед трябва да се извърши в срок от 24 часа от пристигането на животните в кланицата и по-малко от 24 часа преди да бъдат заклани.

   Освен това официалният ветеринарен лекар може да изиска инспекция по всяко време.

   […]“.

8 Раздел III, глава II от посоченото приложение, озаглавена „Отговорности и честота на извършване на контрола“, предвижда:

„1. Компетентният орган следва да осигури присъствието най-малко на един официален ветеринарен лекар:

а) в кланиците, по време на извършване на предкланичния и следкланичния преглед,

и

б) в предприятията за производство на месо от дивеч по време на следкланичния преглед.

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

9 С писмо от 5 март 2007 г. Cypra съобщава на компетентните ветеринарни служби кланичния режим за март и април 2007 г. и поисква от тях да осъществят контрол върху кланичния процес в посочените в това писмо дни и часове, по-специално поради необходимостта от извършване на клане в неделни дни, предвид сключените споразумения за износ на свинско месо в Гърция.

10 На 9 март 2007 г. Cypra подновява молбата си, като едновременно с това уточнява, че определя самостоятелно програмата и работното време на транжорната си.

11 Молбата му е отхвърлена и Cypra подава жалба срещу това решение.

12 Първоинстанционният съд отхвърля жалбата, като по същество уважава възражението, повдигнато преди това от ответниците, че отказът да бъде уважено искането на жалбоподателя „не представлява нарушение на законово задължение, а бездействие, произтичащо от упражняването на право на преценка“ и следователно не представлява обжалваем административен акт по смисъла на член 146 от конституцията.

13 Сезиран с въззивна жалба, Anotato Dikastirio Kyprou (Върховен съд на Република Кипър) приема, че спорът се отнася до тълкуването на Регламент № 854/2004. Посочената юрисдикция изпитва съмнения относно възложените на компетентните национални органи задължения и относно пределите на правото на преценка на тези органи при прилагането на посочения регламент.

14 При тези обстоятелства Anotato Dikastirio Kyprou решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Могат ли ветеринарните служби на Република Кипър в качеството си на „компетентен орган“ по смисъла на Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета, на който е възложено определянето на „официални ветеринарни лекари“, оправомощени да провеждат ветеринарен контрол, установен в регламента по отношение на клането на животни, да налагат на законна транжорна работно време, по начин че работното време и моментът на извършване на клане, да се определя от самите служби?

2) Могат ли ветеринарните служби на Република Кипър в качеството си на „компетентен орган“ по смисъла на Регламент (ЕО) № 854/2004 на Европейския парламент и на Съвета, на който е възложено определянето на „официални ветеринарни лекари“, оправомощени да провеждат ветеринарен контрол, установен в регламента по отношение на клането на

животни, да откажат да изпратят „официален ветеринарен лекар“ в законна транжорна, която е поискала присъствието на „официален ветеринарен лекар“ в определени дни и часове?“.

По преюдициалните въпроси

15 С двата си въпроса, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали разпоредбите на Регламент № 854/2004 трябва да се тълкуват в смисъл, че компетентният орган трябва да определи момента, в който следва да бъде извършено клане на животни с оглед назначаване на официален ветеринарен лекар за целите на ветеринарния контрол или посоченият орган е длъжен да изпрати посочения ветеринар в работното време, установено от транжорната, без да може да се противопостави.

16 За тълкуването на разпоредбите на Регламент № 854/2004 е необходимо най-напред да се посочи, че правното основание на посочения регламент е член 168, параграф 4, буква б) ДФЕС, чиято цел е защитата на общественото здраве.

17 В това отношение съображение 4 от Регламента предвижда, че „официалният контрол върху продуктите от животински произход следва да обхваща всички аспекти, които са важни за опазване здравето на хората, а при необходимост, и здравето на животните и хуманното отношение към тях“. От съображения 8 и 9 следва, че „официалният контрол върху производството на месо трябва да провери дали стопанските субекти в областта на храните спазват хигиенните правила и съблюдават критериите и целите, определени в законодателството на Общността“ и че „с оглед на специфичните им експертни познания, за официалните ветеринарни лекари е подходящо да извършват одити и проверки на място на кланици, предприятия за производство на месо от дивеч и някои транжорни […]“.

18 Член 1 от Регламент (ЕО) № 854/2004 определя специфичните правила за организирането на официален контрол върху продуктите от животински произход.

19 Що се отнася до контрола, който трябва да бъде осъществен от официален ветеринарен лекар, член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 854/2004 предвижда, че официалният ветеринарен лекар извършва инспекционни задачи в транжорни в съответствие с общите изисквания на раздел I, глава II от приложение I към посочения регламент. Параграф 5 от посочения член предвижда също, че броят на ветеринарните лекари трябва да е достатъчен за провеждане на официалния контрол, изискван съгласно приложение I с честотата, определена в раздел III, глава II.

20 По-специално раздел I, глава II, Б, точка 1, буква б) от приложение I към Регламент (ЕО) № 854/2004 предвижда, че компетентният орган на държава членка трябва да осигури в транжорните присъствието на официален ветеринарен лекар, който да извърши предкланичен преглед, като този преглед се извършва в срок от 24 часа от пристигането на животните в кланицата и по-малко от 24 часа преди да бъдат заклани.

21 Следователно разпоредбите на Регламент (ЕО) № 854/2004 предвиждат не само право на преценка относно рисковете за здравето на хората и за здравето на животните, но и относно задължението на компетентните органи да осъществяват контрол върху естеството и бързината на предвидените процедури, както и задължението да осигурят необходимия персонал.

22 В това отношение, както правилно отбелязват полското и кипърското правителство и Европейската комисия, Регламент № 854/2004 не съдържа каквито и да било разпоредби относно работното време и почивните дни на компетентните органи и по аргумент за по-силното основание не уточнява по никакъв начин дали тези органи са длъжни да осигурят

персонал в почивните и празничните дни. Действително, раздел I, глава II, Б, точка 1, буква б) от приложение I към посочения регламент поставя времеви рамки единствено по отношение на определени дейности на официалните ветеринарни лекари.

23 В това отношение съгласно общите принципи, които са в основата на Европейския съюз и уреждат отношенията между Съюза и държавите членки, съгласно член 5 от Договора за ЕС държавите членки са длъжни да гарантират изпълнението на правните актове на Съюза на тяхна територия. Доколкото правото на Съюза, включително общите принципи на това право не съдържа общи правила в този смисъл, при изпълнението на правните актове националните органи действат съгласно материалните и процесуалните норми на националното си право (вж. по-специално решения Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, т. 26, Karlsson и др., C-292/97, EU:C:2000:202, т. 27, както и Azienda Agricola Giorgio, Giovanni и Luciano Visentin и др., C-495/00, EU:C:2004:180, т. 39).

24 Тъй като Регламент № 854/2004 не съдържа общи правила в този смисъл, по принцип не съществува никаква пречка компетентните органи да определят почивните си дни и да откажат изпращането на официален ветеринарен лекар в тези дни. Осен това компетентните органи не са длъжни да удовлетворят всяко искане за проверка, отправено от транжорните, доколкото Регламент № 854/2004 не възлага на държавите членки подобно задължение.

25 Действително единствено компетентният орган разполага със сведения за всички транжорни и следователно само този орган може да вземе решение, предвид възложените му задачи в различните транжорни, дали е възможно осъществяването на ветеринарните проверки на предложените от транжорната дати. Ето защо компетентният орган трябва да има възможност да определи съвместно с управителите на транжорната момента на осъществяване на проверките от официалните ветеринарни лекари, предвидени в член 5, параграф 1 от Регламент № 854/2004, който препраща към приложение I, глава II, раздел I от посочения регламент.

26 Всъщност, когато приемат мерки по изпълнение на правна уредба на Съюза, държавите членки са длъжни да упражняват своята дискреционна власт при съблюдаване по-специално на основните принципи на правото на Съюза (вж. в този смисъл решения Mulligan и др., C-313/99, EU:C:2002:386, т. 35, както и Azienda Agricola Giorgio, Giovanni и Luciano Visentin и др., EU:C:2004:180, т. 40), сред които са принципите на правна сигурност, на защита на оправданите правни очаквания, на пропорционалност и на недопускане на дискриминация (решение Kurt und Thomas Etling и др., C-230/09 и C-231/09, EU:C:2011:271, т. 74).

27 Следователно, за да бъдат спазени принципите, посочени в точка 26 от настоящото решение и с цел планиране на предвидените в член 5 от Регламент № 854/2004 официални проверки, компетентният орган може да откаже да изпрати официален ветеринарен лекар в поисканите от транжорните дни и часове, освен ако е обективно необходимо клането да бъде извършено в определен ден.

28 С оглед определянето на часове за извършване на клане обаче транжорните следва да уведомят компетентните органи предварително и в разумен срок за датата и часа на извършване на клане на животните, за да могат посочените органи да изпратят ветеринарни лекари в поисканите часове. В това отношение и за да се гарантира, че няма да бъде накърнено действието на разпоредбите на Регламент № 854/2004, запитващата юрисдикция следва да прецени доколко искането за извършване на клане в разглеждания случай е отправено достатъчно предварително, за да може компетентният орган да организира явяването на официален ветеринарен лекар и дали извършването на клане в неделен ден е обективно необходимо.

29 С оглед на всички изложени съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че разпоредбите на Регламент № 854/2004 трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат компетентният орган да определи момента на извършване на клане на животни с оглед

назначаването на официален ветеринарен лекар за кланичен преглед и да откаже да изпрати ветеринарен лекар в дните и часовете, определени от транжорната, освен ако извършването на клането в определен ден е обективно необходимо, което следва да се установи от запитващата юрисдикция.

По съдебните разноски

30 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Разпоредбите на 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, изменен с Регламент (ЕО) № 1791/2006 на Съвета от 20 ноември 2006 г., трябва да се тълкуват в смисъл, че по принцип допускат компетентният орган да определи момента на извършване на клане на животни с оглед назначаването на официален ветеринарен лекар за кланичен преглед и да откаже да изпрати ветеринарен лекар в дните и часовете, определени от транжорната, освен ако извършването на клането в определен ден е обективно необходимо, което следва да се установи от запитващата юрисдикция.

Подписи