A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2014. november 5.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Mezőgazdaság — Állategészségügy — 854/2004/EK rendelet — Emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek — Hatósági ellenőrzések — Hatósági állatorvos kijelölése — Állatok levágása”

A C-402/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Anotato Dikastirio Kyprou (Ciprus) a Bírósághoz 2013. július 16-án érkezett, 2013. június 5-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Cypra Ltd**

és

a **Kypriaki Dimokratia**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, A. Borg Barthet (előadó), M. Berger, S. Rodin és F. Biltgen bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Cypra Ltd képviseletében T. Andreou dikigoros,

– a Kypriaki Dimokratia képviseletében M. Chatzigeorgiou, meghatalmazotti minőségben,

– a ciprusi kormány képviseletében M. Chatzigeorgiou, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében I. Chalkias és A. Vasilopoulou, meghatalmazotti minőségben,

– a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében D. Bianchi és D. Triantafyllou, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: görög.

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2006. november 20-i 1791/2006/EK tanácsi rendelettel (HL L 363., 1. o.) módosított, az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 854/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 139., 206. o.; a továbbiakban: 854/2004 rendelet) rendelkezéseinek az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Cypra Limited (a továbbiakban: Cypra), a Nicosia (Ciprus) tartományban található magán sertés-, juh- és kecske-vágóhíd tulajdonosa és üzemeltetője, valamint a Mezőgazdasági, Természeti Erőforrási és Környezetvédelmi Minisztérium és az Állategészségügyi Szolgálat igazgatója által képviselt Kypriaki Dimokratia (Ciprusi Köztársaság) között annak tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő, hogy ez utóbbi elutasította a Cypra arra irányuló kérelmét, hogy e vágóhídra hatósági állatorvost küldjenek ki az előre meghatározott napokon és időpontokban történő vágás ellenőrzése céljából.

Jogi háttér *Az uniós jog*

3 A 854/2004 rendelet (4)–(6), (8) és (9) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„(4) Az állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének minden, a közegészség, és – adott esetben – az állatok egészségének és jólétének védelme szempontjából fontos szempontra ki kell terjednie. Ezeknek a rendelkezésre álló legfrissebb információkra kell alapulniuk, és ezért kiigazíthatóknak kell lenniük, mihelyt új információk állnak rendelkezésre.

(5) Az élelmiszer-biztonságról szóló közösségi jogszabályoknak tudományosan megalapozottaknak kell lenniük. E célból szükség esetén konzultálni kell az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatósággal.

(6) A hatósági ellenőrzések jellegének és intenzitásának a közegészségügyi kockázatok, az állatok egészsége és jóléte – adott esetben – az elvégzett folyamatok típusa és mértéke, valamint az érintett élelmiszer-ipari vállalkozó értékelésén kell alapulnia.

[...]

(8) Szükség van a hús előállításának hatósági ellenőrzésére annak igazolása érdekében, hogy az élelmiszer-ipari vállalkozók betartják a higiéniai szabályokat, és tiszteletben tartják a közösségi jogszabályokban megállapított kritériumokat és célokat. E hatósági ellenőrzéseknek ki kell terjedniük az élelmiszer-ipari vállalkozók tevékenységeinek és ellenőrzéseinek felülvizsgálataira, beleértve az élelmiszer-ipari vállalkozók saját ellenőrzéseinek ellenőrzését.

(9) Tekintetbe véve a hatósági állatorvosok sajátos szakismeretét, helyénvaló, hogy felülvizsgálatokat és vizsgálatokat végezzenek a vágóhidakon, a vadfeldolgozó-létesítményekben és egyes darabolóüzemekben. A tagállamok saját belátásuk szerint dönthetik el, hogy a más típusú létesítmények felülvizsgálataihoz és vizsgálataihoz mely személyzet a legmegfelelőbb.”

4 E rendelet „Fogalommeghatározások” című 2. cikke előírja:

„(1) E rendelet alkalmazásában az alábbi fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

a) »hatósági ellenőrzés«: a hatáskörrel rendelkező hatóság által az élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és állatjóléti szabályok betartásának vizsgálata érdekében végrehajtott bármilyen ellenőrzés;

b) »igazolás«: meghatározott követelmények teljesülésének ellenőrzése vizsgálat és objektív bizonyíték bemutatása révén;

c) »hatáskörrel rendelkező hatóság«: egy tagállam állat-egészségügyi ellenőrzések elvégzésére hatáskörrel rendelkező központi hatósága vagy bármely más hatóság, amelyre a fenti hatóság ezt a hatáskört átruházta;

d) »felülvizsgálat«: módszeres és független vizsgálat annak megállapítása érdekében, hogy a tevékenységek és az azokkal kapcsolatos eredmények megfelelnek-e a tervezett rendelkezéseknek, és hogy e rendelkezéseket hatékonyan hajtják-e végre, és alkalmasak-e a célkitűzések elérésére;

[...]

f) »hatósági állatorvos«: ilyen minőségben való eljárásra e rendelettel összhangban megfelelően képesített és a hatáskörrel rendelkező hatóság által kijelölt állatorvos;

[...]”

5 E rendelet 4. cikkének (7) és (9) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(7) A friss húst forgalomba hozó vágóhidak, vadfeldolgozó-létesítmények és darabolóüzemek esetében a (3) és (4) bekezdésben említett felülvizsgálati feladatokat hatósági állatorvos végzi el.

[...]

(9) Az egyes intézmények esetében a felülvizsgálati feladatok jellege és intenzitása a becsült kockázattól függ. E célból a hatáskörrel rendelkező hatóság rendszeresen felméri az alábbiakat:

a) köz- és – adott esetben – állat-egészségügyi kockázatok;

b) a vágóhidak esetében az állatjóléti szempontok;

c) az elvégzett folyamatok típusa és mértéke, és

d) az élelmiszer-ipari vállalkozónak az élelmiszerjog betartására vonatkozó korábbi nyilvántartása.”

6 Az említett rendelet „Friss hús” című 5. cikke értelmében:

„A tagállamok biztosítják a friss húsnak az I. melléklettel összhangban történő hatósági ellenőrzéseinek elvégzését.

(1) A friss húst forgalomba hozó vágóhidakon, vadfeldolgozó-létesítményekben és darabolóüzemekben a hatósági állatorvos vizsgálatot végez az I. melléklet II. fejezetének I. szakaszában [helyesen: I. melléklet I. szakaszának II. fejezetében] foglalt általános követelményekkel és a IV. szakasz különleges követelményeivel összhangban, különös tekintettel az alábbiakra:

az élelmiszerláncra vonatkozó információ;

levágást megelőző vágóhídi élőállat-vizsgálat;

állatjólét;

d) levágást követő húsvizsgálat;

e) különleges fertőzési veszélyt jelentő anyagok és egyéb állati melléktermékek, és

f) laboratóriumi vizsgálat.

[...]

(5) a) A tagállamoknak biztosítani kell, hogy elegendő számú hatósági személyzet áll rendelkezésre az I. mellékletben megkövetelt hatósági ellenőrzések II. fejezet III. szakaszában [helyesen: III. szakasz II. fejezetében] meghatározott gyakoriságú elvégzésére.

b) Kockázatalapú megközelítést kell alkalmazni annak felmérése érdekében, hogy milyen számú hatósági személyzet jelenléte szükséges bármely adott vágóhíd vágóvonalán. Az érintett hatósági személyzet számát a hatáskörrel rendelkező hatóság határozza meg, és annak lehetővé kell tennie e rendelet minden követelményének teljesülését.

[…]”

7 A 854/2004 rendelet „Friss hús” című I. melléklete az I. szakasza II. fejezetének B. részében kimondja:

„1. A (4) és (5) cikkre is figyelemmel:

a) hatósági állatorvosnak levágás előtt minden állaton levágást megelőző vágóhídi élőállat-vizsgálatot kell végeznie;

b) az ilyen vizsgálatnak a vágóhídra való megérkezést követő 24 órán belül és a levágást megelőző 24 órán belül kell megtörténnie.

A hatósági állatorvos ezen felül bármikor elrendelhet vizsgálatot.

[...]”

8 E melléklet „Felelősségek és az ellenőrzések gyakorisága” című III. szakasza a II. fejezetében a következőket írja elő:

„1. A hatáskörrel rendelkező hatóságnak biztosítania kell, hogy legalább egy hatósági állatorvos jelen legyen:

a) a vágóhidakon a levágást megelőző vágóhídi élőállat-vizsgálat és a levágást követő húsvizsgálat során egyaránt, és

b) a vadfeldolgozó-létesítményekben a levágást követő húsvizsgálat során.

[...]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9 A Cypra a 2007. március 5-i levélben közölte a hatáskörrel rendelkező állat-egészségügyi szolgálatokkal a 2007 március–áprilisi vágási programját, és e szolgálatoktól kérte az e levélben többek között azon oknál fogva megjelölt napokon és időpontokban zajló vágások ellenőrzésének megszervezését, hogy vasárnapokon is szükség volt vágások végzésére a sertéshús Görögországba történő exportjára irányuló szerződéses kötelezettség teljesítése céljából.

10 2007. március 9-én a Cypra megismételte kérelmét, és egyúttal pontosította, hogy ő maga határozza meg a vágóhídja működésének programját és időpontjait.

11 Mivel e kérelmet elutasították, a Cypra keresetet nyújtott be e határozattal szemben.

12 Az első fokon eljáró bíróság elsősorban az alperesek által előzetesen emelt azon kifogásnak helyt adva utasította el a keresetet, miszerint a felperes kérelme kedvező elbírálásának megtagadása „nem a törvény által előírt kötelezettség megszegésének, hanem az eljárástól a diszkrecionális jogkör értelmében történő tartózkodásnak” minősül, és következésképen nem tekinthető olyan végrehajtható aktusnak, amely ellen az Alkotmány 146. cikke alapján kereset indítható.

13 A fellebbezésben eljáró Anotato Dikastirio Kyprou (legfelsőbb bíróság) úgy véli, hogy a 854/2004 rendelet értelmezéséről van szó. Azt kérdezi, hogy melyek azok a kötelezettségek, amelyeknek a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak eleget kell tenniük, és melyek azon diszkrecionális jogkör korlátai, amellyel e hatóságok az említett rendelet alkalmazásának keretében rendelkeznek.

14 Ilyen körülmények között az Anotato Dikastirio Kyprou úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) A 854/2004/EK rendelet rendelkezései diszkrecionális jogkört biztosítanak-e a hatáskörrel rendelkező hatóság számára, hogy az állatok levágásának napját és időpontját meghatározzák, tekintettel arra, hogy e hatóságnak kötelessége hatósági állatorvos kijelölése a levágások ellenőrzése céljából, vagy e hatóságnak ilyen állatorvost a levágás vágóhíd által meghatározott napjára és időpontjára kell kijelölnie?

2) A 854/2004/EK rendelet rendelkezései diszkrecionális jogkört biztosítanak-e a hatáskörrel rendelkező hatóság számára, hogy megtagadja hatósági állatorvosnak az állatorvosi ellenőrzés céljából történő kijelölését, amennyiben e hatósággal közlik az engedélyezett vágóhídon végzendő vágás pontos időpontját?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

15 Két kérdésével, amelyeket együtt kell vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 854/2004 rendelet rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy a hatósági állatorvosnak a vágás ellenőrzése céljából történő kijelölésére tekintettel a hatáskörrel rendelkező hatóság feladata meghatározni azt az időpontot, amelyben az állatok vágásának történnie kell, vagy e hatóság köteles-e ilyen állatorvost a vágóhíd által meghatározott napon és időpontban kiküldeni anélkül, hogy ez ellen kifogása lehetne.

16 A 854/2004 rendelet rendelkezéseinek értelmezése céljából mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy e rendeletnek az EUMSZ 168. cikk (4) bekezdésének b) pontja képezi az alapját, amely rendelkezésnek a célja a közegészség védelme.

17 E tekintetben az említett rendelet (4) preambulumbekezdése előírja, hogy „az állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének minden, a közegészség, és – adott esetben – az állatok egészségének és jólétének védelme szempontjából fontos szempontra ki kell terjednie”. A (8) és (9) preambulumbekezdésből kitűnik, hogy „szükség van a hús előállításának hatósági ellenőrzésére annak igazolása érdekében, hogy az élelmiszer-ipari vállalkozók betartják a higiéniai szabályokat, és tiszteletben tartják a közösségi jogszabályokban megállapított kritériumokat és célokat”, és hogy „tekintetbe véve a hatósági állatorvosok sajátos szakismeretét, helyénvaló, hogy felülvizsgálatokat és vizsgálatokat végezzenek a vágóhidakon […]”.

18 A 854/2004/EK rendelet 1. cikke megállapítja az állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályokat.

19 Ami a hatósági állatorvos által elvégzendő ellenőrzéseket illeti, a 854/2004 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a hatósági állatorvos vizsgálatot végez a vágóhidakon az e rendelet I. melléklete I. szakaszának II. fejezetében foglalt általános követelményekkel összhangban. E cikk az (5) bekezdésében továbbá előírja, hogy elegendő számú hatósági állatorvosnak kell rendelkezésre állnia az I. mellékletben megkövetelt hatósági ellenőrzések III. szakasz II. fejezetében meghatározott gyakoriságú elvégzésére.

20 Konkrétabban a 854/2004 rendelet I. melléklete I. szakasza II. fejezete B. része 1. pontjának b) alpontja előírja, hogy a tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságának ügyelnie kell arra, hogy a hatósági állatorvos jelen legyen a vágóhidakon a levágást megelőző vágóhídi élőállat-vizsgálat lefolytatása céljából, amelynek az állatok vágóhídra történő megérkezést követő 24 órán belül és a levágást megelőző 24 órán belül kell megtörténnie.

21 Így a 854/2004 rendelet rendelkezései nemcsak közegészségügyi, valamint állat-egészségügyi kockázatokra vonatkozó mérlegelési jogkört állapítanak meg, hanem a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára előírják azt a kötelezettséget is, hogy ügyeljenek az előírt eljárások jellegére és gyorsaságára, valamint hogy rendelkezzenek a szükséges személyzettel.

22 E tekintetben, amint mind a lengyel és a ciprusi kormány, mind az Európai Bizottság helyesen jelezte, a 854/2004 rendelet nem tartalmaz semmiféle rendelkezést a hatáskörrel rendelkező hatóságok működésének időpontjára és szabadnapjaira vonatkozóan, és *a fortiori* sehol nem határozza meg azt, hogy ez utóbbiak kötelesek-e vasárnap és szabadnapokon személyzettel rendelkezni. E rendelet I. melléklete I. szakasza II. fejezete B. része 1. pontjának b) alpontja ugyanis kizárólag egy időbeli keretet állapít meg a hatósági állatorvosok bizonyos tevékenységeire vonatkozóan.

23 E tekintetben az Európai Unió alapját képező, és az Unió és a tagállamok közötti viszonyokat szabályozó általános elveknek megfelelően az EU-Szerződés 5. cikke értelmében a tagállamoknak kell biztosítaniuk területükön az uniós jogszabályok végrehajtását. Amennyiben az uniós jog – általános elveit is beleértve – e tekintetben nem tartalmaz közös szabályokat, e jogszabályok végrehajtása során a nemzeti hatóságok saját nemzeti joguk eljárási és anyagi szabályainak megfelelően járnak el (lásd többek között: Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau ítélet, C-285/93, EU:C:1995:398, 26. pont; Karlsson és társai ítélet, C-292/97, EU:C:2000:202, 27. pont; Azienda Agricola Giorgio, Giovanni és Luciano Visentin és társai ítélet, C-495/00, EU:C:2004:180, 39. pont).

24 Mivel a 854/2004 rendelet e tekintetben nem tartalmaz semmiféle közös szabályt, főszabály szerint nincs akadálya annak, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok döntsék el, melyek a szabadnapok, és megtagadják a hatósági állatorvosnak a vágóhidakra e napokon történő kiküldését. Ráadásul a hatáskörrel rendelkező hatóság nem kötelezhető arra, hogy a vágóhidak által benyújtott valamennyi ellenőrzési kérelemnek eleget tegyen, mivel a 854/2004 rendelet nem ír elő ilyen kötelezettségeket a tagállamok számára.

25 Ugyanis kizárólag a hatáskörrel rendelkező hatóság van a vágóhidak összességére vonatkozó információk birtokában, és következésképpen a különböző vágóhidakon fennálló feladatainak a figyelembevételével csak e hatóság döntheti el, hogy a vágóhíd által javasolt időpontokban el tudja-e végezni a vágások egészségügyi ellenőrzését. Így a hatáskörrel rendelkező hatóságnak meg kell tudnia határozni – a vágóhidak felelőseivel egyeztetve – a hatósági állatorvos által a 854/2004 rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében előírt ellenőrzések elvégzésének időpontját, amely rendelkezés az e rendelet I. melléklete I. szakaszának II. fejezetére hivatkozik.

26 Azonban, amennyiben a tagállamok az uniós szabályozás végrehajtására vonatkozó intézkedéseket fogadnak el, kötelesek a diszkrecionális jogkörük gyakorlása során tiszteletben tartani különösen az uniós jog általános elveit (lásd ebben az értelemben: Mulligan és társai ítélet, C-313/99, EU:C:2002:386, 35. pont, valamint Azienda Agricola Giorgio, Giovanni és Luciano Visentin és társai ítélet, EU:C:2004:180, 40. pont), ezek között a jogbiztonságnak, a bizalomvédelemnek, az arányosságnak, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az elvét (Kurt und Thomas Etling és társai ítélet, C-230/09 és C-231/09, EU:C:2011:271, 74. pont).

27 Így a jelen ítélet 26. pontjában említett elvek tiszteletben tartása céljából és a 854/2004 rendelet 5. cikkében előírt hatósági ellenőrzések megtervezése érdekében a hatáskörrel rendelkező hatóság megtagadhatja a hatósági állatorvosnak a vágóhidak által kért napokon és időpontokban történő kiküldését, feltéve hogy a vágásoknak objektíve nem szükséges ilyen napon történniük.

28 Ellenben a vágás időpontjának a meghatározása céljából a vágóhidak feladata, hogy előre és ésszerű határidőn belül értesítsék a hatáskörrel rendelkező hatóságokat az állatok vágásának napjáról és időpontjáról, hogy az említett hatóságok a kért időpontban állatorvost küldhessenek ki. E tekintetben, és annak biztosítása céljából, hogy a 854/2004 rendelet rendelkezéseinek hatékony érvényesülése ne sérüljön, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy a jelen ügyben a vágás iránti kérelmet mennyiben fogalmazták meg kellően előre ahhoz, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság megszervezhesse egy hatósági állatorvos kiküldését, és hogy objektíve szükséges-e a vágásnak vasárnap történnie.

29 A fenti megállapítások fényében az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a 854/2004 rendelet rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy főszabály szerint azokkal nem ellentétes az, hogy hatósági állatorvosnak a vágás ellenőrzése céljából történő kijelölésére tekintettel a hatáskörrel rendelkező hatóság meghatározza azt az időpontot, amikor az állatok vágásának történnie kell, és megtagadja ilyen állatorvosnak a vágóhíd által meghatározott napokon és időpontokban történő kiküldését, amennyiben a vágásoknak objektíve nem szükséges ilyen napon történniük, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

A költségekről

30 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

A 2006. november 20-i 1791/2006/EK tanácsi rendelettel módosított, az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek hatósági ellenőrzésének megszervezésére vonatkozó különleges szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 854/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy főszabály szerint azokkal nem ellentétes az, hogy hatósági állatorvosnak a vágás ellenőrzése céljából történő kijelölésére tekintettel a hatáskörrel rendelkező hatóság meghatározza azt az időpontot, amikor az állatok vágásának

történnie kell, és megtagadja ilyen állatorvosnak a vágóhíd által meghatározott napokon és időpontokban történő kiküldését, amennyiben a vágásoknak objektíve nem szükséges ilyen napon történniük, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

Aláírások