TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2014 m. lapkričio 5 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Žemės ūkis — Gyvūnų sveikatos reikalavimai — Reglamentas (EB) Nr. 854/2004 — Žmonėms skirti vartoti gyvūninės kilmės produktai — Oficiali kontrolė — Oficialaus veterinarijos gydytojo skyrimas — Gyvūnų skerdimas“

Byloje C-402/13

dėl *Anotato Dikastirio Kyprou* (Kipras) 2013 m. birželio 5 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2013 m. liepos 16 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Cypra Ltd

prieš

Kypriaki Dimokratia

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas A. Tizzano, teisėjai A. Borg Barthet (pranešėjas), M. Berger, S. Rodin ir F. Biltgen,

generalinis advokatas P. Cruz Villalón,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Cypra Ltd*, atstovaujamos *dikigoros* T. Andreou,

— Kipro vyriausybės, atstovaujamos M. Chatzigeorgiou,

— Graikijos vyriausybės, atstovaujamos I. Chalkias ir A. Vasilopoulou,

— Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos B. Majczyna,

— Europos Komisijos, atstovaujamos D. Bianchi ir D. Triantafyllou,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

* Proceso kalba: graikų.

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 854/2004, nustatančio specialiąsias gyvūninės kilmės produktų, skirtų vartoti žmonėms, oficialios kontrolės taisykles (OL L 139, p. 206; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 45 t., p. 75), iš dalies pakeisto 2006 m. lapkričio 20 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1791/2006 (OL L 363, p. 1; toliau – Reglamentas Nr. 854/2004), nuostatų išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Cypra Limited* (toliau – *Cypra*), Nikosijos provincijoje (Kipras) esančios kiaulių, avių ir ožkų skerdyklos savininkės ir eksploatuotojos, ir *Kypriaki Dimokratia* (Kipro Respublika), atstovaujamos Žemės ūkio, gamtos išteklių ir aplinkos ministerijos ir Veterinarijos tarnybos direktoriaus, ginčą dėl pastarosios sprendimo nepatenkinti *Cypra* prašymo atsiųsti oficialiai paskirtą veterinarijos gydytoją į skerdyklą atlikti skerdimo kontrolės nustatytomis dienomis ir valandomis.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

3 Reglamento Nr. 854/2004 4–6, 8 ir 9 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(4) Oficiali gyvūninės kilmės produktų kontrolė turėtų apimti visus aspektus, kurie yra svarbūs siekiant užtikrinti visuomenės sveikatos apsaugą ir tam tikrais atvejais gyvūnų sveikatos apsaugą ir gerovę. Juos reikėtų paremti naujausia prieinama informacija ir prireikus keisti, jeigu būtų gauta nauja informacija.

(5) Maisto saugą reglamentuojantys Bendrijos teisės aktai turėtų būti tinkamai moksliškai pagrįsti. Dėl to prireikus turi būti konsultuojamasi su Europos maisto saugos tarnyba.

(6) Oficialios kontrolės pobūdis ir intensyvumas turėtų būti paremtas visuomenės sveikatai pavojų keliančių veiksnių, tam tikrais atvejais gyvūnų sveikatos ir gerovės, atliktų procedūrų pobūdžio ir efektyvumo bei konkretaus maisto tvarkymo subjekto įvertinimu.

<…>

(8) Oficiali mėsos gamybos kontrolė reikalinga siekiant įvertinti, ar maisto tvarkymo subjektai laikosi higienos reikalavimų ir Bendrijos teisės aktuose nustatytų kriterijų bei tikslų. Tokia oficiali kontrolė turėtų apimti maisto tvarkymo subjektų veiklos auditą ir patikrinimą, įskaitant pačių maisto tvarkymo subjektų kontrolės patikrinimus.

(9) Atsižvelgiant į jų ypatingą patirtį, tikslinga, kad oficialiai paskirti veterinarijos gydytojai atliktų auditą ir patikrinimus skerdyklose, medžiojamų gyvūnų mėsos tvarkymo įmonėse ir tam tikrose pjaustymo įmonėse. Valstybėms narėms turėtų būti suteikta teisė nuspręsti, kurie darbuotojai labiausiai tinka atlikti auditą ir patikrinimus kitokiose įmonėse.“

4 Šio reglamento 2 straipsnyje „Sąvokos“ numatyta:

„1. Šiame reglamente naudojami tokie apibrėžimai:

a) „oficiali kontrolė“ – tai bet kokios formos kontrolė, vykdoma kompetentingos institucijos, siekiant patikrinti, ar laikomasi maistą reglamentuojančių teisės aktų, įskaitant gyvūnų sveikatos ir gerovės reikalavimus;

b) „įvertinimas“ – tai apžiūrėjimas patikrinant ir pateikiant įrodymus, kad buvo laikytasi nustatytų reikalavimų;

c) „kompetentinga institucija“ – tai pagrindinė valstybės narės institucija, kompetentinga atlikti veterinarinius patikrinimus, arba bet kuri institucija, kuriai pagrindinė valstybės narės institucija yra perleidusi savo įgaliojimus;

d) „auditas“ – tai sisteminis ir nepriklausomas vertinimas, siekiant nustatyti, ar veikla ir rezultatai atitinka planus ir ar šie planai įgyvendinami veiksmingai, ir ar leidžia pasiekti nustatytus uždavinius;

<…>

f) „oficialiai paskirtas veterinarijos gydytojas“ – tai veterinarijos gydytojas, pagal šį reglamentą turintis atitinkamą kompetenciją ir paskirtas kompetentingos institucijos;

<…>“

5 Šio reglamento 4 straipsnio 7 ir 9 dalyse nustatyta:

„7. 3 ir 4 dalyse nurodytas audito užduotis oficialiai paskirtas veterinarijos gydytojas vykdo skerdyklose, medžiojamų gyvūnų mėsos tvarkymo įmonėse ir pjaustymo įmonėse, tiekiančiose į rinką šviežią mėsą.

<…>

9. Atskirų įmonių audito pobūdis ir intensyvumas priklauso nuo nustatytų rizikos veiksnių. Šiuo tikslu kompetentinga institucija nuolat vertina:

a) su visuomenės ir tam tikrais atvejais gyvūnų sveikata susijusius rizikos veiksnius;

b) gyvūnų gerovę skerdyklose;

c) įvykdytų procedūrų pobūdį ir efektyvumą bei

d) ankstesnius įrašus apie tai, kaip maisto tvarkymo subjektas laikosi maistą reglamentuojančių teisės aktų.“

6 Pagal minėto reglamento 5 straipsnį „Šviežia mėsa“:

„Valstybės narės užtikrina, kad oficiali šviežios mėsos kontrolė būtų vykdoma vadovaujantis I priedu.

1. Oficialiai paskirtas veterinarijos gydytojas vykdo patikrinimą skerdyklose, medžiojamų gyvūnų mėsos tvarkymo įmonėse ir pjaustymo įmonėse, tiekiančiose šviežią mėsą į rinką, vadovaudamasis I priedo I skirsnio II skyriuje apibrėžtais bendraisiais reikalavimais ir IV skirsnyje apibrėžtais specialiaisiais reikalavimais, ypač taikomais:

   a) informacijos pateikimui maisto grandinėje;

   b) patikrinimui prieš skerdimą;

   c) gyvūnų gerovei;

   d) patikrinimui po skerdimo;

   e) nurodytoms pavojingoms medžiagoms ir kitiems gyvūninės kilmės šalutiniams produktams bei

   f) laboratorinei analizei.

<…>

5. a) Valstybės narės užtikrina, kad būtų pakankamai darbuotojų, galinčių I priede nustatytą oficialią kontrolę atlikti III skirsnio II skyriuje nurodytu dažnumu.

   b) Siekiant nustatyti, kiek darbuotojų turi būti konkrečios skerdyklos skerdimo linijoje, taikoma rizikos analizė. Dalyvaujančių darbuotojų skaičių nustato kompetentinga institucija, laikydamasi visų šio reglamento reikalavimų.

<…>“

7 Reglamento Nr. 854/2004 I priedo „Šviežia mėsa“ I skirsnio II skyriaus B dalyje patikslinama:

„1. Vadovaudamasis 4 ir 5 dalimis:

   a) oficialiai paskirtas veterinarijos gydytojas turi atlikti visų gyvūnų patikrinimą prieš skerdimą;

   b) patikrinimas turi įvykti per 24 valandas nuo atvykimo į skerdyklą ir likus mažiau kaip 24 valandoms iki skerdimo.

   Be to, oficialiai paskirtas veterinarijos gydytojas gali pareikalauti atlikti patikrinimą bet kuriuo metu.

   <…>“

8 To paties priedo III skirsnio „Atsakomybė ir kontrolės dažnumas“ II skyriuje numatyta:

„1. Kompetentinga institucija turi užtikrinti, kad mažiausiai vienas veterinarijos gydytojas būtų:

   a) skerdyklose atliekant tiek patikrinimus prieš skerdimą, tiek po skerdimo bei

   b) medžiojamų gyvūnų tvarkymo įmonėse atliekant patikrinimus po skerdimo.

   <…>“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

9 2007 m. kovo 5 d. laišku *Cypra* pranešė kompetentingoms veterinarijos institucijoms apie 2007 m. kovo ir balandžio mėn. numatytą savo skerdimo grafiką ir paprašė jų atlikti skerdimo kontrolę laiške nurodytomis dienomis ir valandomis, nes tam, kad būtų įgyvendintos sutartinės prievolės dėl kiaulienos eksporto į Graikiją, skerdimas turėjo vykti sekmadieniais.

10 2007 m. kovo 9 d. *Cypra* pakartojo savo prašymą ir nurodė, kad ji pati nustato savo skerdyklos darbo grafiką ir valandas.

11 Šį prašymą atmetus, *Cypra* apskundė šį sprendimą.

12 Pirmosios instancijos teismas atmetė ieškinį, iš esmės patenkinęs atsakovų pateiktą išankstinį nepriimtinumu grindžiamą prieštaravimą, pagal kurį jų sprendimas atmesti ieškovės prašymą „nepažeidžia įstatymu nustatytos pareigos, bet reiškia diskrecija pagrįstą neveikimą“, todėl jis nėra įgyvendinimo aktas, kurį galima apskųsti vadovaujantis Konstitucijos 146 straipsnio nuostatomis.

13 Gavęs apeliacinį skundą, *Anotato Dikastirio Kyprou* (Kipro Respublikos Aukščiausiasis Teismas) mano, kad ginčas kyla dėl Reglamento Nr. 854/2004 aiškinimo. Jis siekia išsiaiškinti, kokios yra nacionalinių kompetentingų institucijų pareigos ir kokios yra šių institucijų diskrecijos ribos taikant šį reglamentą.

14 Tokiomis aplinkybėmis *Anotato Dikastirio Kyprou* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar Reglamento (EB) Nr. 854/2004 nuostatomis kompetentingai institucijai suteikiama diskrecija nustatyti gyvūnų skerdimo grafiką, siekiant oficialiai skirti veterinarijos gydytoją gyvūnų skerdimo kontrolei atlikti, ar kompetentinga institucija turi skirti tokį veterinarijos gydytoją skerdyklos nustatytą skerdimo dieną ir valandą?

2. Ar Reglamento (EB) Nr. 854/2004 nuostatomis kompetentingai institucijai suteikiama diskrecija atsisakyti oficialiai skirti veterinarijos gydytoją veterinarinei gyvūnų skerdimo kontrolei atlikti, kai jai buvo pranešta apie tikslią skerdimo patvirtintoje skerdykloje dieną ir valandą?“

Dėl prejudicinių klausimų

15 Savo dviem klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Reglamento Nr. 854/2004 nuostatas reikia aiškinti taip, kad kompetentinga institucija turi nustatyti gyvūnų skerdimo laiką, siekdama oficialiai skirti veterinarijos gydytoją gyvūnų skerdimo kontrolei atlikti, ar ši institucija turi nusiųsti tokį veterinarijos gydytoją skerdyklos nustatytomis dienomis ir valandomis, ir negali prieštarauti.

16 Siekiant aiškinti Reglamento Nr. 854/2004 nuostatas pirmiausia reikia pažymėti, kad jis yra pagrįstas SESV 168 straipsnio 4 dalies b punktu, kurio tikslas – visuomenės sveikatos apsauga.

17 Šiuo klausimu šio reglamento 4 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad „oficiali gyvūninės kilmės produktų kontrolė turėtų apimti visus aspektus, kurie yra svarbūs siekiant užtikrinti visuomenės sveikatos apsaugą ir tam tikrais atvejais gyvūnų sveikatos apsaugą ir gerovę“. Iš 8 ir 9 konstatuojamųjų dalių matyti, kad „oficiali mėsos gamybos kontrolė reikalinga siekiant įvertinti, ar maisto tvarkymo subjektai laikosi higienos reikalavimų ir Bendrijos teisės aktuose nustatytų kriterijų bei tikslų“, ir kad, „atsižvelgiant į jų ypatingą patirtį, tikslinga, kad oficialiai paskirti veterinarijos gydytojai atliktų auditą ir patikrinimus skerdyklose <…>“

18 Reglamento (EB) Nr. 854/2004 1 straipsnyje nustatytos specialios gyvūninės kilmės produktų oficialios kontrolės organizavimo taisyklės.

19 Kalbant apie kontrolę, kurią turi atlikti oficialiai paskirti veterinarijos gydytojai, Reglamento Nr. 854/2004 5 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad oficialiai paskirtas veterinarijos gydytojas vykdo patikrinimą skerdyklose, vadovaudamasis šio reglamento I priedo I skirsnio II skyriuje apibrėžtais bendraisiais reikalavimais. Šio straipsnio 5 dalyje taip pat numatyta, kad turi būti pakankamai oficialiai paskirtų veterinarijos gydytojų, galinčių I priede nustatytą oficialią kontrolę atlikti III skirsnio II skyriuje nurodytu dažnumu.

20 Konkrečiai kalbant, Reglamento Nr. 854/2004 I priedo I skirsnio II skyriaus B dalies 1 punkto b papunktyje nustatyta, kad valstybės narės kompetentinga institucija turi užtikrinti, jog oficialiai paskirtas veterinarijos gydytojas būtų skerdykloje tam, kad patikrinimas prieš skerdimą įvyktų per 24 valandas nuo atvykimo į skerdyklą ir likus mažiau kaip 24 valandoms iki skerdimo.

21 Taigi Reglamento Nr. 854/2004 nuostatose numatyta ne tik diskrecija įvertinti pavojų visuomenės ir gyvūnų sveikatai, bet ir kompetentingų institucijų pareiga užtikrinti numatytų procedūrų pobūdį ir greitumą, ir pareiga turėti būtinus darbuotojus.

22 Šiuo klausimu, kaip teisingai nurodė Lenkijos ir Kipro vyriausybės ir Europos Komisija, Reglamente Nr. 854/2004 nėra jokios nuostatos, susijusios su kompetentingų institucijų darbo grafiku ir šventinėmis dienomis, ir niekaip nepatikslinama *a fortiori*, ar jos turi turėti darbuotojų sekmadieniais ir šventinėmis dienomis. Iš tiesų, šio reglamento I priedo I skirsnio II skyriaus B dalies 1 punkto b papunktyje tik įtvirtinamos laiko, kalbant apie tam tikrą oficialiai paskirtų veterinarijos gydytojų veiklą, apribojimai.

23 Šiuo klausimu pagal bendruosius principus, kuriais grindžiama Europos Sąjunga ir kurie reguliuoja jos ir valstybių narių santykius, valstybių narių pareiga, remiantis ES sutarties 5 straipsniu, yra savo teritorijoje užtikrinti Sąjungos teisės aktų vykdymą. Jei Sąjungos teisėje, įskaitant jos bendruosius principus, nėra bendrų normų šiuo klausimu, nacionalinės institucijos, vykdydamos šiuos teisės aktus, taiko savo nacionalinės teisės materialines ir procesines normas (žr., be kita ko, Sprendimo *Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau*, C-285/93, EU:C:1995:398, 26 punktą; Sprendimo *Karlsson ir kt.*, C-292/97, EU:C:2000:202, 27 punktą ir Sprendimo *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni ir Luciano Visentin ir kt.*, C-495/00, EU:C:2004:180, 39 punktą).

24 Kadangi Reglamente Nr. 854/2004 nėra įtvirtinta jokios bendros normos šiuo klausimu, iš esmės niekas neprieštarauja tam, kad kompetentingos institucijos nuspręstų, kokios yra šventinės dienos, ir atsisakytų siųsti oficialiai paskirtus veterinarijos gydytojus į skerdyklas šiomis dienomis. Be to, kompetentinga institucija negali būti įpareigota patenkinti kiekvieną skerdyklos prašymą atlikti kontrolę, nes Reglamente Nr. 854/2004 neįtvirtinta tokia pareiga valstybėms narėms.

25 Iš tiesų, kompetentinga institucija vienintelė gali turėti informacijos, susijusios su visomis skerdyklomis, ir todėl ji vienintelė gali nuspręsti, atsižvelgdama į savo užduotis įvairiose skerdyklose, ar ji gali atlikti sanitarinę skerdimo kontrolę skerdyklų pasiūlytomis dienomis. Taigi kompetentinga institucija turi galėti nustatyti kartu su skerdyklų atsakingais asmenimis, kada oficialiai paskirti veterinarijos gydytojai vykdys kontrolę, numatytą Reglamento Nr. 854/2004 5 straipsnio 1 dalyje, kurioje daroma nuoroda į šio reglamento I priedo I skirsnio II skyrių.

26 Tačiau valstybės narės, priimdamos Sąjungos teisę įgyvendinančias priemones, turi naudotis savo diskrecija, be kita ko, paisydamos bendrųjų Sąjungos teisės principų (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Mulligan ir kt.*, C-313/99, EU:C:2002:386, 35 punktą ir Sprendimo *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni ir Luciano Visentin ir kt.*, EU:C:2004:180, 40 punktą), tarp kurių yra teisinio saugumo, teisėtų lūkesčių apsaugos, proporcingumo ir nediskriminavimo principai (Sprendimo *Kurt und Thomas Etling ir kt.*, C-230/09 ir C-231/09, EU:C:2011:271, 74 punktas).

27 Taigi siekdama laikytis šio sprendimo 26 punkte minėtų principų ir norėdama suplanuoti oficialią kontrolę, reikalaujamą Reglamento Nr. 854/2004 5 straipsnyje, kompetentinga institucija gali atsisakyti siųsti oficialiai paskirtus veterinarijos gydytojus skerdyklų prašomomis dienomis ir valandomis, nebent būtų objektyviai būtina skersti konkrečią dieną.

28 Tačiau siekdamos nustatyti skerdimo laiką skerdyklos turi iš anksto prieš protingą terminą informuoti kompetentingas institucijas apie gyvūnų skerdimo dieną ir valandą tam, kad minėtos institucijos galėtų nusiųsti veterinarijos gydytojus prašomu laiku. Šiuo klausimu siekiant, kad nebūtų pažeistas Reglamento Nr. 854/2004 nuostatų veiksmingumas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi įvertinti, kiek nagrinėjamu atveju skerdyklos prašymas buvo pateiktas pakankamai iš anksto, kad kompetentinga institucija galėtų suorganizuoti oficialiai paskirto veterinarijos gydytojo atvykimą, ir ar yra objektyviai būtina skersti sekmadienį.

29 Atsižvelgiant į minėtus svarstymus, į prejudicinius klausimus reikia atsakyti taip: Reglamento Nr. 854/2004 nuostatas reikia aiškinti taip, kad jomis iš esmės nedraudžiama tai, jog kompetentinga institucija nustato gyvūnų skerdimo laiką, siekdama oficialiai skirti veterinarijos gydytoją gyvūnų skerdimo kontrolei atlikti, ir atsisako nusiųsti tokį veterinarijos gydytoją skerdyklos nustatytomis dienomis ir valandomis, nebent objektyviai būtina skersti konkrečią dieną, o tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

30 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 854/2004, nustatančio specialiąsias gyvūninės kilmės produktų, skirtų vartoti žmonėms, oficialios kontrolės taisykles, iš dalies pakeisto 2006 m. lapkričio 20 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1791/2006, nuostatas reikia aiškinti taip, kad jomis iš esmės nedraudžiama tai, jog kompetentinga institucija nustato gyvūnų skerdimo laiką, siekdama oficialiai skirti veterinarijos gydytoją gyvūnų skerdimo kontrolei atlikti, ir atsisako nusiųsti tokį veterinarijos gydytoją skerdyklos nustatytomis dienomis ir valandomis, nebent objektyviai būtina skersti konkrečią dieną, o tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Parašai.