Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 5. novembra 2014*

„Predhodno odločanje — Kmetijstvo — Zdravstveno varstvo — Uredba (ES) št. 854/2004 — Proizvodi živalskega izvora, namenjeni za prehrano ljudi — Uradni nadzor — Imenovanje uradnega veterinarja — Zakol živali“

V zadevi C-402/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Anotato Dikastirio Kyprou (Ciper) z odločbo z dne 5. junija 2013, ki je prispela na Sodišče 16. julija 2013, v postopku

Cypra Ltd

proti

Kypriaki Dimokratia,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, A. Borg Barthet (poročevalec), M. Berger, sodnica, S. Rodin in F. Biltgen, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Cypra Ltd T. Andreou, dikigoros,

— za ciprsko vlado M. Chatzigeorgiou, agentka,

— za grško vlado I. Chalkias in A. Vasilopoulou, agenta,

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

— za Evropsko komisijo D. Bianchi in D. Triantafyllou, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: grščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago določb Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 854/2004 z dne 29. aprila 2004 o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 75), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1791/2006 z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, str. 1, v nadaljevanju: Uredba št. 854/2004).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Cypra Limited (v nadaljevanju: Cypra), ki je lastnica in upravljavka zasebne klavnice prašičev, ovc in koz v provinci Nikozija (Ciper), in Kypriaki Dimokratia (Republika Ciper), ki jo zastopata ministrstvo za kmetijstvo, naravne vire in okolje ter direktor veterinarske službe, ker je zadnji zavrnil predlog družbe Cypra, naj v to klavnico pošlje uradnega veterinarja, da bi tam ob vnaprej določenih dnevih in urah nadziral zakol.

Pravni okvir

3 V uvodnih izjavah od 4 do 6, 8 in 9 Uredbe št. 854/2004 je navedeno:

„(4) Uradni nadzor proizvodov živalskega izvora bi moral zajemati vse vidike, ki so pomembni za zaščito javnega zdravja in, kjer je to primerno, zdravja in dobrega počutja živali. Temeljiti bi moral na najnovejših ustreznih informacijah in bi zato moralo biti mogoče, da se ga prilagodi, ko ustrezne nove informacije postanejo dostopne.

(5) Zakonodaja Skupnosti o varnosti živil bi morala imeti zanesljivo znanstveno podlago. Zato se je treba posvetovati z Evropsko agencijo za varno hrano, kadar koli je to potrebno.

(6) Vrsta in intenzivnost uradnega nadzora bi morala temeljiti na oceni nevarnosti za javno zdravje, zdravje in dobro počutje živali, kjer je to primerno, vrste in proizvodnosti izvajanega postopka in zadevnega nosilca živilske dejavnosti.

[…]

(8) Uradni nadzor proizvodnje mesa je potreben za preverjanje, ali nosilci živilske dejavnosti izpolnjujejo higienske predpise in spoštujejo merila in cilje, ki jih določa zakonodaja Skupnosti. Ta uradni nadzor bi moral zajemati nadzor dejavnosti nosilcev živilske dejavnosti in preglede, vključno s pregledi lastnega nadzora nosilcev živilske dejavnosti.

(9) Glede na njihovo posebno strokovno znanje in izkušnje je primerno, da uradni veterinarji opravljajo nadzor in pregled klavnic, obratov za obdelavo divjadi in nekaterih razsekovalnic. Države članice bi morale po lastnem preudarku določiti, katero je najbolj primerno osebje za nadzor in preglede za druge vrste obratov.“

4 Člen 2 te uredbe, naslovljen „Opredelitve“, določa:

„1. V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve:

(a) ‚uradni nadzor‘ pomeni kakršno koli obliko nadzora, ki ga pristojni organ ali Skupnost izvaja zaradi preverjanja skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in dobrem počutju živali;

(b) ‚preverjanje' pomeni pregledovanje in preučevanje objektivnih dokazov, ali so določene zahteve izpolnjene;

(c) ‚pristojni organ' pomeni centralni organ države članice, ki je pristojen za organizacijo uradnega nadzora ali kateri koli drug organ, na katerega je ta pristojnost prenesena;

(d) ‚revizija' pomeni sistemizirano in neodvisno pregledovanje, ali so aktivnosti in z njimi povezani rezultati skladni z načrtovano ureditvijo in ali se takšna ureditev učinkovito izvaja in je primerna za doseganje ciljev;

[…]

(f) ‚uradni veterinar' pomeni veterinarja, ki je strokovno usposobljen v skladu s to uredbo za izvajanje te funkcije in ga je določil pristojni organ;

[…]"

5 Člen 4(7) in (9) navedene uredbe določa:

„7. V primeru klavnic, obratov za obdelavo divjadi in razsekovalnic, ki dajejo sveže meso na trg, uradni veterinar izvaja naloge nadzornega pregleda iz členov 3 in 4.

[…]

9. Vrsta in intenzivnost nalog nadzornega pregleda v zvezi s posameznimi obrati je odvisna od ocenjenega tveganja. V ta namen pristojni organ redno ocenjuje:

(a) tveganje za javno zdravje in, če je to primerno, tveganje za zdravje živali;

(b) v primeru klavnic vidike dobrega počutja živali;

(c) vrsto in proizvodnost izvajanih postopkov; in

(d) preteklo evidenco nosilca živilske dejavnosti v zvezi s skladnostjo z zakonodajo o živilih."

6 Člen 5 navedene uredbe, naslovljen „Sveže meso", določa:

„Države članice zagotovijo, da se uradni nadzor v zvezi s svežim mesom opravlja v skladu s Prilogo I.

1. Uradni veterinar izvaja naloge inšpekcijskega pregleda v klavnicah, obratih za obdelavo divjadi in razsekovalnicah, ki dajejo sveže meso na trg v skladu s splošnimi zahtevami poglavja II oddelka I Priloge I ter posebnimi zahtevami oddelka IV, zlasti v zvezi s:

   (a) podatki o prehranjevalni verigi;

   (b) ante mortem pregledom;

   (c) dobrim počutjem živali;

   (d) post mortem pregledom;

   (e) tkivi s specifičnim tveganjem in drugimi živalskimi stranskimi proizvodi; in

   (f) laboratorijskim testiranjem.

[…]

5. (a) Države članice zagotovijo, da imajo dovolj osebja za izvajanje uradnih pregledov, zahtevanih v skladu s Prilogo I, tako pogosto, kot je določeno v poglavju II oddelka III.

(b) Za oceno števila uradnega osebja, ki mora biti prisotno na klavni liniji v vsaki zadevni klavnici, se uporabi metoda, temelječa na tveganju. Število vključenega uradnega osebja določi pristojni organ in je tolikšno, da se lahko izpolnijo vse zahteve te uredbe.

[…]“

7 V Prilogi I k Uredbi št. 854/2004, naslovljeni „Sveže meso“, je v oddelku I, poglavje II(B), navedeno:

„1. V skladu z odstavkoma 4 in 5:

(a) mora uradni veterinar opraviti *ante mortem* pregled vseh živali;

(b) navedeni pregled se mora opraviti v času 24 ur po prispetju v klavnico in manj kot 24 ur pred zakolom.

Poleg tega lahko uradni veterinar zahteva pregled kadar koli.

[…]“

8 V oddelku III navedene priloge, naslovljenem „Odgovornosti in pogostnost nadzora“, je v poglavju II navedeno:

„1. Pristojni organ mora zagotoviti, da je vsaj en uradni veterinar prisoten:

(a) v klavnici pri celotnem *ante mortem* in *post mortem* pregledu; in

(b) v obratih za obdelavo divjadi pri celotnem *post mortem* pregledu.

[…]“.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

9 Družba Cypra je z dopisom z dne 5. marca 2007 pristojni veterinarski službi sporočila razpored zakolov za marec in april 2007 ter jo pozvala, naj organizira nadzor nad zakolom, ki se bo izvajal ob dnevih in urah, navedenih v tem dopisu, zlasti zaradi potrebe po izvajanju zakola ob nedeljah zaradi izpolnitve pogodbenih sporazumov o izvozu svinjskega mesa v Grčijo.

10 Družba Cypra je 9. marca 2007 ponovila svojo zahtevo in hkrati pojasnila, da sama določa program in obratovalni čas svoje klavnice.

11 Ta zahteva je bila zavrnjena in družba Cypra je zoper to odločbo vložila tožbo.

12 Prvostopenjsko sodišče je tožbo zavrnilo in v bistvu sprejelo predhodni ugovor tožene stranke, v skladu s katerim zavrnitev zahteve tožeče stranke „ne pomeni kršitve obveznosti, ki je bila določena z zakonom, temveč pomeni opustitev, ki izhaja iz odločanja po prostem preudarku“ in posledično ne pomeni izvršilnega akta, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo na podlagi člena 146 ustave.

13 Anotato Dikastirio Kyprou (vrhovno sodišče Republike Ciper), ki odloča o pritožbi, meni, da gre za vprašanje razlage Uredbe št. 854/2004. Sprašuje se, katere obveznosti imajo pristojni nacionalni organi in kje so meje diskrecijske pravice, ki jo imajo ti organi v okviru uporabe te uredbe.

14 V teh okoliščinah je Anotato Dikastirio Kyprou prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali določbe Uredbe (ES) št. 854/2004 pristojnemu organu dovoljujejo določanje časa, ko se izvede zakol živali, po prostem preudarku, upoštevajoč, da je ta organ dolžan imenovati uradnega veterinarja za opravljanje nadzora nad zakolom živali, oziroma ali je pristojni organ dolžan imenovati navedenega veterinarja v času izvajanja zakola, kot ga je določil klavec?

2. Ali določbe Uredbe (ES) št. 854/2004 pristojnemu organu dajejo pravico do prostega preudarka o zavrnitvi imenovanja uradnega veterinarja za izvajanje nadzora nad uradnim zakolom živali, če je bil sporočen natančen časovni razpored, ko se bo ta izvajal pri pooblaščeni klavnici?“

Vprašanji za predhodno odločanje

15 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je določbe Uredbe št. 854/2004 treba razlagati tako, da mora pristojni organ določiti, kdaj se opravi zakol živali, da bi imenoval uradnega veterinarja za nadzor zakola, ali mora ta organ poskrbeti za prisotnost uradnega veterinarja ob dnevih in urah, ki jih določi klavnica, ne da bi lahko ugovarjal.

16 Za razlago določb Uredbe št. 854/2004 je treba najprej navesti, da ta temelji na členu 168(4)(b) PDEU, katerega cilj je varovanje zdravja ljudi.

17 V uvodni izjavi 4 te uredbe je v zvezi s tem navedeno, da bi „[u]radni nadzor proizvodov živalskega izvora […] moral zajemati vse vidike, ki so pomembni za zaščito javnega zdravja in, kjer je to primerno, zdravja in dobrega počutja živali“. Iz uvodnih izjav 8 in 9 je razvidno, da je „[u]radni nadzor proizvodnje mesa […] potreben za preverjanje, ali nosilci živilske dejavnosti izpolnjujejo higienske predpise in spoštujejo merila in cilje, ki jih določa zakonodaja Skupnosti“, in da je „[g]lede na njihovo posebno strokovno znanje in izkušnje […] primerno, da uradni veterinarji opravljajo nadzor in pregled klavnic […]“.

18 Člen 1 Uredbe (ES) št. 854/2004 določa posebna pravila za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora.

19 V zvezi z nadzorom, ki ga morajo opraviti uradni veterinarji, člen 5(1) Uredbe št. 854/2004 določa, da uradni veterinar izvaja naloge inšpekcijskega pregleda v klavnicah v skladu s splošnimi zahtevami iz poglavja II oddelka I Priloge I k tej uredbi. Ta člen v odstavku 5 določa tudi, da mora biti na voljo dovolj uradnih veterinarjev za izvajanje uradnih pregledov, zahtevanih v skladu s Prilogo I, tako pogosto, kot je določeno v poglavju II oddelka III.

20 Natančneje, oddelek I, poglavje II(B), točka 1(b), Priloge I k Uredbi št. 854/2004 določa, da mora pristojni organ države članice poskrbeti za prisotnost uradnega veterinarja pri zakolu, da se opravi *ante mortem* pregled, pri čemer se mora ta opraviti v času 24 ur po prispetju v klavnico in manj kot 24 ur pred zakolom.

21 Določbe Uredbe št. 854/2004 torej ne določajo le diskrecijske pravice glede tveganja za javno zdravje in tveganja za zdravje živali, ampak tudi obveznost pristojnih organov za nadziranje vrste in hitrosti določenih postopkov ter obveznost zagotovitve potrebnega osebja.

22 Uredba št. 854/2004 v zvezi s tem – kot so pravilno navedle tako poljska in ciprska vlada kot Evropska komisija – ne vsebuje nobene določbe glede obratovalnega časa in dela med prostimi dnevi pristojnih organov ter *a fortiori* nikakor ne določa, ali morajo ti zagotoviti dovolj osebja ob nedeljah in dela prostih dnevih. Oddelek I, poglavje II(B), točka 1(b), Priloge I k navedeni uredbi namreč podaja le časovni okvir glede nekaterih dejavnosti uradnih veterinarjev.

23 V zvezi s tem morajo v skladu s splošnimi načeli, na katerih temelji Evropska unija in ki urejajo razmerja med njo in državami članicami, zadnjenavedene v skladu s členom 5 Pogodbe EU zagotoviti, da se na njihovem ozemlju izvajajo predpisi Unije. Če pravo Unije, vključno s svojimi splošnimi načeli, v zvezi s tem ne vsebuje skupnih pravil, nacionalni organi pri izvajanju teh predpisov delujejo v skladu s postopkovnimi in materialnopravnimi pravili svojega nacionalnega prava (glej zlasti sodbe Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, točka 26; Karlsson in drugi, C-292/97, EU:C:2000:202, točka 27, in Azienda Agricola Giorgio, Giovanni in Luciano Visentin in drugi, C-495/00, EU:C:2004:180, točka 39).

24 Ker Uredba št. 854/2004 ne vsebuje nobenega skupnega predpisa v zvezi s tem, načeloma nič ne nasprotuje temu, da pristojni organi odločijo, kateri so dela prosti dnevi, in zavrnejo zagotovitev uradnih veterinarjev v klavnicah ob teh dnevih. Poleg tega pristojni organ ni zavezan k temu, da ugodi vsaki zahtevi za nadzor, ki ga podajo klavnice, saj Uredba št. 854/2004 državam članicam ne nalaga te obveznosti.

25 Pristojni organ je namreč edini, ki ima podatke o vseh klavnicah, in zato ob upoštevanju nalog, ki jih ima v različnih klavnicah, edini lahko presoja o tem, ali se sanitarni pregledi klavnic lahko opravijo ob dnevih, ki jih je predlagala klavnica. Pristojni organ mora torej imeti možnost, da po uskladitvi s pristojnimi organi klavnic določi, kdaj bodo uradni veterinarji opravili nadzor iz člena 5(1) Uredbe št. 854/2004, ki napotuje na poglavje II oddelka I Priloge I k tej uredbi.

26 Države članice pa morajo pri sprejemanju ukrepov za izvajanje nekega predpisa Unije svojo diskrecijsko pravico izvrševati zlasti ob upoštevanju splošnih načel prava Unije (glej v tem smislu sodbi Mulligan in drugi, C-313/99, EU:C:2002:386, točka 35, ter Azienda Agricola Giorgio, Giovanni in Luciano Visentin in drugi, EU:C:2004:180, točka 40), med katerimi so načela pravne varnosti, varstva zaupanja v pravo, sorazmernosti in prepovedi diskriminacije (sodba Kurt in Thomas Etling in drugi, C-230/09 in C-231/09, EU:C:2011:271, točka 74).

27 Da bi se torej spoštovala načela, navedena v točki 26 te sodbe, in da bi se lahko načrtoval uradni nadzor, ki se zahteva s členom 5 Uredbe št. 854/2004, pristojni organ lahko zavrne zagotovitev uradnih veterinarjev ob dnevih in urah, ki jih zahtevajo klavnice, razen če je objektivno nujno, da se zakol opravi na ta dan.

28 Na drugi strani pa morajo klavnice zaradi določitve ur zakola v razumnem roku in vnaprej pristojne organe obvestiti o dnevu in uri zakola živali, da bi navedeni organi lahko zagotovili prisotnost veterinarjev ob zahtevanih urah. Da ne bi bila ogrožena učinkovitost določb Uredbe št. 854/2004, mora predložitveno sodišče presoditi, ali je bila v obravnavani zadevi zahteva za nadzor zakola podana dovolj zgodaj, da je pristojni organ lahko priskrbel prisotnost uradnega veterinarja, in ali je bilo objektivno nujno, da se zakol opravi na nedeljo.

29 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je na postavljeni vprašanji treba odgovoriti, da je določbe Uredbe št. 854/2004 treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo temu, da pristojni organ določi, kdaj se opravi zakol živali, da bi imenoval uradnega veterinarja za nadzor zakola, in zavrne zagotovitev prisotnosti takega veterinarja ob dnevih in urah, ki jih določi klavnica, razen če je objektivno nujno, da se zakol opravi na ta dan, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

30 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Določbe Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 854/2004 z dne 29. aprila 2004 o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1791/2006 z dne 20. novembra 2006, je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotujejo temu, da pristojni organ določi, kdaj se opravi zakol živali, da bi imenoval uradnega veterinarja za nadzor zakola, in zavrne zagotovitev prisotnosti takega veterinarja ob dnevih in urah, ki jih določi klavnica, razen če je objektivno nujno, da se zakol opravi na ta dan, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi