



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

21 март 2024 година\*

„Преюдициално запитване — Безопасност на храните — Хигиенни правила за храните от животински произход — Регламент (ЕО) № 853/2004 — Приложно поле — Изключване — Доставка на храни между обекти за търговия на дребно, представляваща странична, локална и ограничена дейност — Понятие „странична, локална и ограничена дейност“ — Национална правна уредба, която се отклонява от предвиденото в този регламент определение на това понятие“

По дело C-10/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) с акт от 19 октомври 2022 г., постъпил в Съда на 11 януари 2023 г., в рамките на производство по дело

**Remia Com Impex SRL**

срещу

**Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA),**

**Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj,**

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: F. Biltgen, председател на състава, N. Wahl и M. L. Arastey Sahún (докладчик),  
съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за румънското правителство, от E. Gane, L. Ghiță и A. Wellman, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от F. Le Bot и L. Radu Voicuon, в качеството на представители,

\* Език на производството: румънски.

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 Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход (ОВ L 139, 2004 г., стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 71), и по-специално на член 1, параграфи 3—5 във връзка със съображение 13 от него, както и на принципа на равностойност.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Remia Com Impex SRL (наричано по-нататък „Remia“), от една страна, и Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA) (Национална служба за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните, Румъния) и Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (Дирекция за ветеринарно-санитарен контрол и безопасност на храните Долж, Румъния), от друга страна, относно законосъобразността на приета от ANSVSA наредба за установяване на процедура за ветеринарно-санитарна регистрация и за безопасност на храните във връзка с дейността на обектите за директна продажба на първични продукти или за търговия на дребно.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

- 3 Съгласно съображения 2—4 и 13 от Регламент № 853/2004:
  - „(2) Някои хранителни продукти могат да изложат здравето на хората на специфични опасности, което изисква определянето на специфични хигиенни правила. Това по-специално се отнася за храните от животински произход, за които често се [констатират] микробиологични и химични опасности.
  - (3) Във връзка с Общата селскостопанска политика са приети много директиви, които определят специфичните санитарни правила за производството и пускането на пазара на продуктите, изброени в приложение I към Договора. Тези санитарни правила намалиха търговските бариери за засегнатите продукти, допринесоха за създаването на вътрешния пазар като заедно с това осигуриха и висока степен на защита на здравето на хората.
  - (4) По отношение на здравето на хората, тези правила съдържат общите принципи, по-специално във връзка с отговорностите на производителите и „компетентните органи“, структурните, оперативните и хигиенните изисквания за предприятията, процедурите за одобряване на предприятията, изискванията за съхраняване и транспортиране и здравната маркировка.

[...]

(13) Държавите членки следва да разполагат с известна свобода по свое усмотрение да разширяват или ограничават приложението на изискванията на настоящия регламент за търговията на дребно съгласно националното си законодателство. Въпреки това, те могат да ограничат тяхното приложение само ако считат, че изискванията на Регламент (ЕО) № 852/2004 [на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно хигиената на храните (ОВ L 139, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 44, стр. 173)], са достатъчни, за да се постигнат санитарно-хигиенните цели по отношение на храните и когато доставката на храни от животински произход от един обект за търговия на дребно на друг такъв обект е странична, локална и ограничена дейност. Следователно, такива доставки трябва да съставляват малка част от бизнеса на обекта; снабдяваните обекти следва да са разположени в непосредствена близост до него и доставките следва да включват само определени видове продукти или обекти“.

4 Член 1 от Регламент № 853/2004 е озаглавен „Обхват“ и предвижда:

„1. Настоящият регламент определя специфичните правила за хигиената на храните от животински произход за предприятията за хранителни продукти. Тези правила допълват правилата, предвидени с Регламент (ЕО) № 852/2004. Те се отнасят за непреработени и преработени продукти от животински произход.

[...]

3. Настоящият регламент не се прилага за:

- а) първичното производство, предназначено за лично домашно потребление;
- б) домашното приготвяне, обработване или съхраняване на храни за лично домашно потребление;
- в) директната доставка, извършена от производителя, на малки количества първични продукти на крайния потребител или на местни обекти за търговия на дребно, които извършват директни доставки на краен потребител;
- г) директната доставка, извършена от производителя, на малки количества месо от птици и лагоморфни, заклани във фермата, на крайния потребител или на местни обекти за търговия на дребно, които директно доставят такова месо на крайния потребител като прясно месо;
- д) ловците, които доставят малки количества дивеч или дивечово месо директно на крайния потребител или на местни обекти за търговия на дребно, които извършват директни доставки на крайния потребител.

4. Държавите членки създават в съответствие с националното си законодателство правилата, регулиращи дейностите и лицата, посочени в параграф 3, букви в), г) и д). Тези национални правила осигуряват постигането на целите на настоящия регламент.

5. а) Доколкото изрично не е посочено обратното, настоящият регламент не се прилага за търговията на дребно.
- б) Въпреки това, настоящият регламент се прилага за търговията на дребно, когато извършваната дейност е с цел доставка на храни от животински произход на друг обект, [освен ако]:
- i) дейностите включват само съхраняване или транспортиране и в случая се прилагат специфичните температурни изисквания, предвидени в приложение III;
- или
- ii) доставката на храни от животински произход от обекта за търговия на дребно е само за други обекти за търговия на дребно и в съответствие с националното законодателство е странична, локална и ограничена дейност.
- в) Държавите членки могат да приемат национални мерки с цел прилагане на изискванията на настоящия регламент за обектите за търговия на дребно, разположени на тяхна територия, за които не се прилага настоящият регламент съгласно букви а) или б).

[...]“.

- 5 Член 4 от Регламент № 853/2004 е озаглавен „Регистрация и одобрение на предприятията“ и предвижда в параграф 2:

„Без да се засяга член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 852/2004, в обектите, в които се обработват тези продукти от животински произход, за които са предвидени изискванията в приложение III към настоящия регламент, не може да се извършва дейност, ако не са одобрени от компетентния орган в съответствие с параграф 3 от настоящия член, с изключение на обектите, в които се извършва само:

- а) първично производство;
- б) транспортни операции;
- в) съхраняване на продукти за които не се изискват условия за съхраняване с контролирана температура;
- или
- г) търговски операции на дребно, различни от тези, за които се прилага настоящият регламент съгласно член 1, параграф 5, буква б)“.

### ***Румънското право***

- 6 Ordinul nr. 111/2008 privind aprobarea Normei sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor privind procedura de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a activităților de obținere și de vânzare directă și/sau cu amănuntul a produselor alimentare de origine animală sau nonanimală, precum și a activităților de producție, procesare, depozitare, transport și comercializare a produselor alimentare de origine nonanimală (Наредба № 111/2008 за утвърждаване на стандарт за ветеринарно-санитарната дейност и за безопасност на храните във връзка с процедурата за ветеринарно-санитарна регистрация и за безопасност

на храните за дейностите по производство и директна продажба и/или търговия на дребно на храни от животински или неживотински произход, както и на дейностите по производство, преработка, съхранение, транспорт и продажба на храни от неживотински произход) от 16 декември 2008 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 895 от 30 декември 2008 г.) е приета от ANSVSA.

7 Член 2 от Наредба № 111/2008 гласи:

„Стандартът за ветеринарно-санитарната дейност и за безопасност на храните, предвиден в член 1, е изготвен с цел определяне на процедурата за ветеринарно-санитарна регистрация и за безопасност на храните за дейностите на обектите за директна продажба на първични продукти или за търговия на дребно в съответствие с [...] член 1, параграф 4 от [Регламент № 853/2004]“.

8 Този стандарт за ветеринарно-санитарната дейност и за безопасност на храните (наричани по-нататък „ветеринарно-санитарният стандарт“) се съдържа в приложение 1 към Наредба № 111/2008.

9 Член 16 от ветеринарно-санитарния стандарт гласи:

„Настоящата глава установява процедура за ветеринарно-санитарна регистрация и за безопасност на храните за дейностите по търговия на дребно на храни от животински и неживотински произход“.

10 Член 17 от този стандарт предвижда:

„За целите на настоящата глава се прилагат следните определения:

а) търговия на дребно [...] — доставката на храни от животински и неживотински произход, получени в обекти, регистрирани за ветеринарно-санитарни цели и за безопасност на храните/одобрени за ветеринарно-санитарни цели, или/и ограничената, локална и минимална доставка на храни от животински и неживотински произход, получени в малки количества в обекти за търговия на дребно и продавани на:

1. крайния потребител на мястото на производство;
2. други обекти за търговия на дребно, регистрирани за ветеринарно-санитарни цели и за безопасност на храните в цялата страна;
3. заведения за обществено хранене, регистрирани за ветеринарно-санитарни цели и за безопасност на храните;
4. крайния потребител на пазарите за селскостопански храни, както и на пазари, изложения, прояви, организирани по време на религиозни празници или други подобни публични събития, организирани периодично от местните/областните власти в цялата страна, с изключение на пряското свинско месо;

[...]

d) ограничена доставка — валоризиране на малки количества храни от животински и неживотински произход за крайния потребител чрез други обекти за търговия на дребно;

e) локална доставка — валоризиране на храните от животински произход в цялата страна, при спазване на условията за транспортиране, хладилната верига и проследимостта;

f) минимална доставка — получаването на мястото на продажба на ограничени категории храни от животински произход с цел продажба на крайния потребител чрез други обекти за търговия на дребно;

[...]“.

11 Член 18, параграф 1 от посочения стандарт гласи:

„Обектите за търговия на дребно, посочени в приложение № 1, упражняват дейността си въз основа на удостоверение за регистрация, издадено от службата за търговски регистър към Tribunalul (Окръжен съд, Румъния), в чийто съдебен район се упражнява дейността, и въз основа на документа за ветеринарно-санитарна регистрация и за безопасност на храните, издаден от Дирекцията за ветеринарно здраве и безопасност на храните на равнище департамент или град Букурещ в съответствие с образеца, посочен в приложение № 3“.

12 Съгласно член 19, параграф 1 от същия стандарт:

„За да получат документа за ветеринарно-санитарна регистрация и за безопасност на храните за дейностите на обектите за търговия на дребно, посочени в приложение № 1, стопанските субекти в хранителната промишленост или техните законни представители трябва да представят на Дирекцията за ветеринарно здраве и безопасност на храните на равнище департамент или град Букурещ досие, съдържащо следните документи: [...]“.

13 Член 20, параграф 1 от ветеринарно-санитарния стандарт гласи:

„Дирекцията за ветеринарно здраве и безопасност на храните на равнище департамент или град Букурещ издава документа за ветеринарно-санитарна регистрация и за безопасност на храните в съответствие с образеца, установен в приложение № 3, на обектите за търговия на дребно, които отговарят на ветеринарно-санитарните изисквания и изискванията за безопасност на храните, предвидени в специалното законодателство“.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 14 На 9 март 2018 г. Remia подава пред Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) жалба, с която иска, първо, отмяна на член 2 от Наредба № 111/2008, членове 16 и 17, член 18, параграф 1, член 19, параграф 1 от ветеринарно-санитарния стандарт и на израза „в съответствие с образеца, установен в приложение № 3“, съдържащ се в член 20, параграф 1 от този стандарт, както и на цялото приложение № 3, второ, преразглеждане на положението на обектите, регистрирани в департамент Долж, с оглед на квалифицирането им като обекти, подлежащи на регистрация или одобрение по смисъла на регламенти № 852/2004 и № 853/2004, и трето, плащане на обезщетение за вредите, причинени от нарушението на правото на Съюза, по-специално поради неправилното извършване на административните действия, необходими за защита на законния интерес на Remia, а именно издаването на документи за ветеринарно-санитарна регистрация и за безопасност на храните на обекти, които трябва да разполагат с одобрение.
- 15 С решение от 4 декември 2019 г. Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ) отхвърля жалбата като неоснователна.

- 16 Remia подава касационна жалба срещу това решение пред Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния), който е запитващата юрисдикция, като по същество се позовава на незаконосъобразността на Наредба № 111/2008, доколкото тя не е съобразена с определението на понятието „странична, локална и ограничена дейност“, дадено в съображение 13 от Регламент № 853/2004.
- 17 Според ANSVSA определенията на тези понятия, съдържащи се в член 17, букви d)—f) от ветеринарно-санитарния стандарт, не противоречат на посоченото съображение 13.
- 18 В съдебното заседание пред запитващата юрисдикция Remia иска Съдът да бъде сезиран с преюдициално запитване, като изтъква по същество, че разглежданата в главното производство национална правна уредба води до ограничаване на приложното поле на Регламент № 853/2004 в нарушение на правото на Съюза. Наредба № 111/2008 изключвала от одобрение дейности, които, макар да представляват търговия на дребно, имат характеристики, които изискват одобрение, тъй като не попадат в обхвата на изключенията, предвидени в член 1, параграф 5, буква б) от този регламент. Всъщност съгласно съображение 13 от посочения регламент думата „локална“ по смисъла на тази разпоредба обозначавала обекти, разположени в непосредствена близост до обектите за доставка на храни от животински произход, докато член 17, буква е) от ветеринарно-санитарния стандарт се отнасял до доставката на такива храни в цялата страна.
- 19 В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, че е длъжна да сезира Съда съгласно член 267, трета алинея ДФЕС, тъй като е национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право. Спорът в главното производство поставя въпроса за съвместимостта на разпоредби на националното право с Регламент № 853/2004. С оглед на текста на съображение 13 от този регламент определението на понятието „странична, локална и ограничена дейност“, предвидено в това национално право, според тази юрисдикция създава затруднения при тълкуването на правото на Съюза.
- 20 При тези обстоятелства Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли Регламент (ЕО) № 853/2004 като цяло и в частност разпоредбите на член 1, параграфи 3—5 да се тълкуват в смисъл, че хладилни складове, в които се извършва дейност по продажба на дребно на други обекти за продажба на дребно, но не и на крайния потребител, трябва да бъдат одобрени в съответствие с този регламент, когато съответната дейност не попада в обхвата на изключенията, предвидени в член 1, параграф 5, буква б) [от този регламент]?
  - 2) Трябва ли [Регламент № 853/2004] и правото на Съюза като цяло да се тълкуват в смисъл, че националните органи, които са компетентни да гарантират осъществяването на политиката, съставляваща целта, която трябва да се постигне по нормативен път, и да гарантират спазването на съответните задължения на заинтересованите икономически оператори, са длъжни да тълкуват условието за странична, локална и ограничена дейност, съдържащо се в член 1, параграф 5, буква б), подточка ii), в светлината на съображение 13 от същия регламент, или могат да се отклонят от това тълкуване чрез собствено дефиниране на понятията?

- 3) При утвърдителен отговор на втория въпрос, трябва ли съответните определения, съдържащи се в национален акт за транспониране на [Регламент № 853/2004], да се съобразяват със същността на понятията, така както е описана в съображение 13 [от този регламент]?
- 4) Като се има предвид, че разпоредбата на член 17 от [ветеринарно-санитарния стандарт], приложен към Наредба № 111/2008, предвижда, че дейността по продажба на дребно на продукти от животински произход може да включва и дейности по доставка и продажба на стоки на други обекти за търговия на дребно на цялата територия на Румъния, без да е необходимо получаването на ветеринарно-санитарно разрешение, допуска ли правото на Съюза, и по-специално Регламент (ЕО) № 853/2004 такава разпоредба и/или такава административна практика?
- 5) Когато акт на административен орган може да бъде отменен поради несъответствие с национален закон, изисква ли принципът на равностойност този административен акт да може да бъде отменен и поради несъответствие със съответен регламент на Съюза, какъвто е Регламент (ЕО) № 853/2004?.

### **По преюдициалните въпроси**

#### ***По допустимостта***

- 21 Румънското правителство твърди, че в акта за преюдициално запитване не е изложена фактическата обстановка по спора в главното производство, въпреки че тя е от съществено значение за квалифицирането на фактите, определянето на приложимите разпоредби от националното право и на нормите от правото на Съюза, чието тълкуване е от полза за решаването на спора в главното производство.
- 22 По-специално, липсата на описание на фактическата обстановка не позволявала да се установи видът на извършваните от Remia дейности, нито да се разбере дали то би могло да се ползва от процедурата за одобрение на дейността му, или дали тези дейности попадат в приложното поле на Регламент № 853/2004. Това правителство обаче посочва, че съгласно информацията, с която разполага ANSVSA, но която не се съдържа в акта за преюдициално запитване, основната дейност на Remia е търговия на едро с продукти от животински произход и отдаване под наем на съоръжения за съхранение.
- 23 Следователно в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция не обосновава, от една страна, причините, поради които се е позовала на разпоредбите на правото на Съюза, посочени в преюдициалните въпроси, и от друга страна, връзката между предмета на спора в главното производство и тези въпроси. Поради това преюдициалното запитване било изцяло недопустимо.
- 24 Европейската комисия подчертава, без обаче да повдига възражение за недопустимост, наличието на празноти в акта за преюдициално запитване по отношение на първия и петия въпрос.



- 25 Що се отнася до първия въпрос, тази институция твърди, че от прочита на акта за преюдициално запитване не става ясно какво е естеството на дейностите на Remia. Тя обаче счита, че от този акт е видно, че това дружество упражнява търговия на дребно с други обекти за търговия на дребно.
- 26 Във връзка с петия въпрос, който се отнася до принципа на равностойност, Комисията отбелязва, че в акта за преюдициално запитване не се посочват разпоредбите на националното право, съгласно които решение на административен орган може да бъде отменено поради неспазване на национален закон, нито каквато и да е мярка, която националните юрисдикции биха могли да приемат при установяването на несъответствие на национален административен акт с правото на Съюза.
- 27 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика установеното в член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните съдилища, чрез който Съдът предоставя на националните съдилища насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за разрешаването на висящия пред тях спор (решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz и Prokurator Generalny*, C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 44 и цитираната съдебна практика).
- 28 Съгласно постоянната съдебна практика, в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да спазва стриктно изискванията относно съдържанието на преюдициалното запитване, посочени изрично в член 94 от Процедурния правилник на Съда (решение от 28 ноември 2023 г., *Commune d'Ans*, C-148/22, EU:C:2023:924, т. 44 и цитираната съдебна практика). Освен това тези изисквания са припомнени в точки 13, 15 и 16 от Препоръките на Съда на Европейския съюз към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (ОВ С 380, 2019 г., стр. 1).
- 29 Така, от една страна, в съответствие с член 94, буква а) от Процедурния правилник е необходимо запитващата юрисдикция да определи фактичката и правната обстановка, в които се вписват поставените от нея въпроси, или най-малкото да обясни фактичките хипотези, на които тези въпроси се основават. Всъщност в рамките на производството по член 267 ДФЕС Съдът е оправомощен единствено да се произнася по тълкуването на дадена разпоредба на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция (решение от 28 ноември 2023 г., *Commune d'Ans*, C-148/22, EU:C:2023:924, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 30 В това отношение член 94, буква б) от Процедурния правилник на Съда предвижда, че преюдициалното запитване възпроизвежда съдържанието на приложимите по делото в главното производство национални разпоредби и ако е необходимо — релевантната национална съдебна практика.
- 31 От друга страна, съгласно член 94, буква в) от Процедурния правилник е необходимо преюдициалното запитване да съдържа изложение на причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство (решение от 28 ноември 2023 г., *Commune d'Ans*, C-148/22, EU:C:2023:924, т. 46 и цитираната съдебна практика).

- 32 В случая се налага изводът, че актът за преюдициално запитване съдържа единствено изключително кратко изложение на предмета на спора в главното производство, без да представя фактическия контекст на този спор. Освен това този акт обосновава само накратко и причините, поради които запитващата юрисдикция е счела за необходимо да сезира Съда с преюдициално запитване.
- 33 По-конкретно, целта на първия въпрос е да се установи дали хладилни складове, които продават на дребно на други обекти за търговия на дребно, трябва да бъдат одобрени в съответствие с Регламент № 853/2004, когато тази дейност не попада в обхвата на изключенията, предвидени в член 1, параграф 5, буква б) от този регламент.
- 34 При липсата обаче на уточнения относно фактическата обстановка по спора в главното производство, и по-специално относно естеството на дейностите на Remia, Съдът не е в състояние да разбере дали този въпрос на запитващата юрисдикция се отнася до положението на другите обекти, намиращи се в департамент Долж, които според Remia би трябвало да бъдат задължени да получат одобрение, или до положението на това дружество. В това отношение е важно да се отбележи, че докато румънското правителство твърди, че основната дейност на Remia е търговия на едро, Комисията счита, че от акта за преюдициално запитване е видно, че това дружество упражнява търговия на дребно, като същевременно признава, че запитването не позволява да се определи ясно естеството на дейностите на посоченото дружество.
- 35 Също така позоваването на „хладилни складове“ в този първи въпрос — израз, който изобщо не е споменат другаде в акта за преюдициално запитване — не е достатъчно, тъй като няма никакви обяснения относно значението му за разрешаването на спора в главното производство, за да може Съдът да приеме, че е в състояние да даде полезен отговор на запитващата юрисдикция.
- 36 От това следва, че първият въпрос е недопустим.
- 37 Освен това с петия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали принципът на равностойност изисква, когато акт на административен орган може да бъде отменен поради несъответствие с национален закон, този административен акт да може да бъде отменен и поради несъответствие с регламент на Съюза, какъвто е Регламент № 853/2004.
- 38 В това отношение следва да се припомни, че когато се разглеждат исканията за защита на права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, принципът на равностойност забранява на държава членка да предвиди процесуален ред, по-неблагоприятен от процесуалния ред, приложим към сходни искания по вътрешното право (решение от 24 октомври 2018 г., ХС и др., C-234/17, EU:C:2018:853, т. 25 и цитираната съдебна практика).
- 39 От това следва, че за да може Съдът да даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, тя трябва да предостави най-малкото минимални указания относно предвидените в националната правна уредба процесуални правила и относно причините, поради които изпитва съмнения относно спазването от тази правна уредба на принципа на равностойност. В нарушение на изискванията по член 94, букви б) и в) от Процедурния правилник обаче актът за преюдициално запитване не съдържа никакво указание относно съдържанието на релевантните национални разпоредби, нито относно причините, поради които в случая тази юрисдикция си задава въпроси относно тълкуването на този принцип.

- 40 Следователно петият въпрос също е недопустим.
- 41 Важно е обаче да се припомни, че с оглед на духа на сътрудничество, който ръководи отношенията между националните юрисдикции и Съда в рамките на преюдициалното производство, липсата на някои предварителни констатации от запитващата юрисдикция не води непременно до недопустимост на преюдициалното запитване или на някой от съдържащите се в него въпроси, ако въпреки тези пропуски с оглед на произтичащите от преписката обстоятелства Съдът счита, че е в състояние да даде полезен отговор на запитващата юрисдикция (решение от 22 септември 2022 г., *Admiral Gaming Network* и др., C-475/20—C-482/20, EU:C:2022:714, т. 29 и цитираната съдебна практика).
- 42 Освен това, що се отнася по-специално до изискването относно съдържанието на преюдициалното запитване, предвидено в член 94, буква а) от Процедурния правилник, Съдът е постановил, че е достатъчно от акта за преюдициално запитване да са видни предметът на спора в главното производство, както и основните последици от него, свързани с правния ред на Съюза, за да се позволи на държавите членки и на другите заинтересовани субекти да представят становищата си съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз и да участват ефективно в производството пред него (решение от 7 февруари 2018 г., *American Express*, C-643/16, EU:C:2018:67, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 43 В това отношение, що се отнася до втория, третия и четвъртия въпрос, от изложението на предмета на спора в главното производство, както и от съображенията на акта за преюдициално запитване несъмнено накратко, но достатъчно ясно следва, че запитващата юрисдикция, сезирана с искане за частична отмяна на Наредба № 111/2008, по същество има съмнения относно съвместимостта на понятието „локална доставка“ по смисъла на тази наредба с понятието „локална [...] дейност“ по смисъла на Регламент № 853/2004.
- 44 Така в акта за преюдициално запитване надлежно са изложени произходът и естеството на спора в главното производство, чийто изход според нея зависи от тълкуването на този регламент. От това следва, че запитващата юрисдикция е предоставила достатъчно указания, за да може Съдът да бъде полезен с отговора си на втория, третия и четвъртия въпрос.

### *По същество*

- 45 С втория, третия и четвъртия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 1, параграф 5, буква б), подточка ii) във връзка със съображение 13 от Регламент № 853/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която се отклонява от определението за „локална [...] дейност“ по смисъла на тези разпоредби и по този начин ограничава обхвата на този регламент.
- 46 В това отношение, от една страна, е важно да се отбележи, че от член 1, параграф 5, буква а) от Регламент № 853/2004 следва, че търговията на дребно по принцип е изключена от приложното поле на този регламент.
- 47 Съгласно член 1, параграф 5, буква б), първо предложение от посочения регламент обаче търговията на дребно е включена в това приложно поле, когато извършваната дейност е с цел доставка на храни от животински произход на друг обект.

- 48 В последния случай обаче търговията на дребно е изключена от посоченото приложно поле в двете хипотези по подточки i) и ii) от тази разпоредба.
- 49 Така съгласно член 1, параграф 5, буква б), подточка ii) от Регламент № 853/2004 този регламент не се прилага за търговията на дребно, когато доставката на храни от животински произход се извършва между обекти за търговия на дребно и в съответствие с националното законодателство е странична, локална и ограничена дейност.
- 50 От друга страна, от съображение 13 от Регламент № 853/2004 следва, че държавите членки могат да ограничават приложението на предвидените в този регламент изисквания за търговията на дребно само, по-специално, когато доставката на храни от животински произход от един обект за търговия на дребно на друг такъв обект е странична, локална и ограничена дейност. Следователно такива доставки трябва да съставляват само малка част от бизнеса на обекта; снабдяваните обекти следва да са разположени в непосредствена близост до него и доставките следва да включват само определени видове продукти или обекти.
- 51 Следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика преамбюлт на акт на Съюза може да уточнява съдържанието на разпоредбите на този акт и че съображенията на такъв акт представляват важни насоки за тълкуване, които могат да изяснят волята на автора на този акт (решение от 13 юли 2023 г., Комисия/СК Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, т. 104 и цитираната съдебна практика).
- 52 Също съгласно постоянната съдебна практика, ако с оглед на самото естество на регламентите и тяхната функция в системата от източници на правото на Съюза разпоредбите на регламентите по общо правило имат непосредствено действие в националните правни системи, без да е необходимо националните власти да приемат мерки за прилагането им, привеждането в действие на някои от разпоредбите на регламентите все пак може да налага приемането на мерки за прилагане от държавите членки. Така държавите членки могат да приемат мерки за прилагане на даден регламент, ако те не създават пречка за пряката му приложимост, не прикриват неговото естество на акт на правото на Съюза и ако уточнят, че упражняват предоставената им с този регламент свобода на преценка, спазвайки разпоредбите на същия регламент (решение от 12 април 2018 г., Комисия/Дания, C-541/16, EU:C:2018:251, т. 27 и 28 и цитираната съдебна практика).
- 53 Съдът е уточнил също, че пряката приложимост на регламентите изключва, освен ако не е предвидено друго, възможността държавите членки да приемат вътрешни разпоредби, които засягат обхвата на самия регламент (решение от 15 ноември 2012 г., Al-Aqsa/Съвет и Нидерландия/Al-Aqsa, C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:711, т. 86 и цитираната съдебна практика). При това положение държавите членки не могат, освен ако не е предвидено друго, да ограничават приложното поле на даден регламент и по този начин да ограничават обхвата на предвидените в него задължения.
- 54 В случая се налага изводът, че член 1, параграф 5, буква б), подточка ii) от Регламент № 853/2004 изрично препраща към законодателството на държавите членки, що се отнася до определението на понятието „странична, локална и ограничена дейност“ по смисъла на тази разпоредба. Все пак така признатата на държавите членки свобода на преценка е ограничена от съображение 13 от този регламент, което внася уточнения относно обхвата на това понятие.

- 55 От това следва, че за да останат в рамките на разпоредбите на Регламент № 853/2004, държавите членки са длъжни да спазват определението за „странична, локална и ограничена дейност“, съдържащо се в съображение 13, когато предвиждат в националното си законодателство условията за прилагане на член 1, параграф 5, буква б), подточка ii) от този регламент.
- 56 Това важи в още по-голяма степен, тъй като за разлика от първата част от второто изречение от посоченото съображение 13, която предвижда, че държавите членки могат да ограничат приложението на предвидените в посочения регламент изисквания за търговията на дребно, „ако считат, че изискванията на Регламент (ЕО) № 852/2004 са достатъчни, за да се постигнат санитарно-хигиенните цели по отношение на храните“, втората част от това изречение и третото изречение от същото съображение 13, които се отнасят до понятието „странична, локална и ограничена дейност“, са формулирани императивно, така че държавите членки не могат да се отклоняват от тях.
- 57 Що се отнася до понятието „локална [...] дейност“, от съображение 13 от Регламент № 853/2004 следва, че трябва да става въпрос за снабдяване от обект за търговия на дребно на друг такъв обект, който се намира „в непосредствена близост“.
- 58 От акта за преюдициално запитване обаче е видно, че понятието „локална доставка“ по смисъла на член 17, буква е) от ветеринарно-санитарния стандарт е определено като доставка „в цялата страна“, което явно надхвърля доставката в непосредствена близост. Всъщност понятието „цялата страна“ е много по-широко от понятието „непосредствена близост“, още повече когато става въпрос за държава членка като Румъния, чиято национална територия е значителна по размер.
- 59 По този начин такава национална правна уредба на практика води до изключване от приложното поле на Регламент № 853/2004 на дейностите по търговия на дребно, които не представляват локални дейности по смисъла на този регламент, като по този начин ограничава неговия обхват и задължението за одобряване на обектите, предвидено в член 4 от посочения регламент.
- 60 Както обаче следва от съображения 3 и 4 от Регламент № 853/2004, процедурите за одобряване имат за цел да гарантират висока степен на защита на здравето на хората. По-общо казано, с приемането на този регламент законодателят на Съюза изрично е искал, в съответствие с намерението, изразено в съображение 2 от същия регламент, всички храни от животински произход — независимо от избрания начин на клане — да се произвеждат и предлагат на пазара съгласно строги стандарти, които позволяват да се гарантират хигиената и безопасността на храните и по този начин да се избегнат неблагоприятните въздействия върху човешкото здраве (вж. в този смисъл решение от 29 май 2018 г., *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen* и др., C-426/16, EU:C:2018:335, т. 67).
- 61 Тези цели потвърждават тълкуването, че държавите членки не могат да приемат разпоредби, ограничаващи обхвата на Регламент № 853/2004.
- 62 С оглед на всички изложени по-горе съображения на втория, третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 1, параграф 5, буква б), подточка ii) във връзка със съображение 13 от Регламент № 853/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че след като тези разпоредби определят понятието „локална [...] дейност“, като доставка на обекти,

разположени „в непосредствена близост“, не допуска национална правна уредба, която включва в това понятие доставки, надхвърлящи такова снабдяване, като доставки до разположени в цялата страна обекти, и по този начин ограничава обхвата на този регламент.

### **По съдебните разноски**

- 63 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 (седми състав) реши:

**Член 1, параграф 5, буква б), подточка ii) във връзка със съображение 13 от Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход**

**трябва да се тълкува в смисъл, че**

**след като тези разпоредби определят понятието „локална [...] дейност“, като доставка на обекти, разположени „в непосредствена близост“, не допуска национална правна уредба, която включва в това понятие доставки, надхвърлящи такова снабдяване, като доставки до разположени в цялата страна обекти, и по този начин ограничава обхвата на този регламент.**

Подписи