



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

21. marts 2024\*

»Præjudiciel forelæggelse – fødevareresikkerhed – hygiejneregler for animalske fødevarer – forordning (EF) nr. 853/2004 – anvendelsesområde – udelukkelse – levering af fødevarer mellem detailforretninger, der udgør en marginal, lokal og begrænset aktivitet – begrebet »marginal, lokal og begrænset aktivitet« – nationale bestemmelser, der afviger fra definitionen af dette begreb som fastsat i denne forordning«

I sag C-10/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) ved afgørelse af 19. oktober 2022, indgået til Domstolen den 11. januar 2023, i sagen:

**Remia Com Impex SRL**

mod

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

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

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne N. Wahl og M.L. Arastey Sahún (refererende dommer),

generaladvokat: N. Emiliou

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den rumænske regering ved E. Gane, L. Ghiță og A. Wellman, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved F. Le Bot og L. Radu Bouyon, som befuldmægtigede,

\* Processprog: rumænsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT 2004, L 139, s. 55, berigtiget i EUT 2004, L 226, s. 22, og EUT 2013, L 160, s. 15) , navnlig forordningens artikel 1, stk. 3-5, , sammenholdt med 13. betragtning hertil samt ækvivalensprincippet.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Remia Com Impex SRL (herefter »Remia«) og på den anden side Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA) (den nationale myndighed for dyrevelfærd og fødevarer, Rumænien) og Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (direktoratet for dyrevelfærd og fødevarer, Dolj, Rumænien) vedrørende lovligheden af et dekret vedtaget af ANSVSA om indførelse af en procedure for veterinærhygiejnisk og fødevarerregistrering af aktiviteter udført af virksomheder, der foretager direkte salg af primærprodukter eller detailsalg.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Følgende fremgår af 2.-4. og 13. betragtning til forordning nr. 853/2004:
  - »(2) Nogle fødevarer kan udgøre særlige risici for menneskers sundhed, hvorfor der bør fastsættes særlige hygiejnebestemmelser. Dette gælder især animalske fødevarer, i forbindelse med hvilke der har været hyppige indberetninger af mikrobiologiske og kemiske risici.
  - (3) Som led i den fælles landbrugspolitik er der vedtaget en række direktiver med henblik på at fastsætte særlige sundhedsbestemmelser for produktion og markedsføring af de produkter, der står på listen i traktatens bilag I. Disse sundhedsbestemmelser har mindsket handelsbarriererne for de pågældende produkter, hvilket har bidraget til oprettelsen af det indre marked, og de har samtidig sikret et højt niveau for beskyttelse af folkesundheden.
  - (4) Med hensyn til folkesundhed indeholder disse bestemmelser fælles principper, navnlig i forbindelse med producenternes og de kompetente myndigheders ansvar, strukturelle, operationelle og hygiejnemæssige krav til virksomhederne, procedurer for autorisation af virksomhederne samt krav vedrørende opbevaring, transport og sundhedsmærker.

[...]

(13) Medlemsstaterne bør til en vis grad selv kunne bestemme, om de vil udvide eller begrænse anvendelsen af bestemmelserne i denne forordning til at omfatte detailhandel i henhold til national lovgivning. De kan imidlertid kun begrænse anvendelsen, hvis de mener, at bestemmelserne i [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EF) nr. 852/2004 [af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT 2004, L 139, s. 55, berigtiget i EUT 2004, L 226, s. 3)] er tilstrækkelige til at nå målene for fødevarerhygiejne, og når levering af animalske fødevarer fra en detailvirksomhed til en anden virksomhed kun er en marginal, lokal og begrænset aktivitet. En sådan levering bør derfor kun udgøre en lille del af virksomhedens aktiviteter; de virksomheder, der leveres til, bør være beliggende i umiddelbar nærhed, og leveringen bør kun vedrøre visse typer produkter eller virksomheder.«

4 Artikel 1 i forordning nr. 853/2004 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Ved denne forordning fastsættes der særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer gældende for ledere af fødevareraktiviteter. Bestemmelserne supplerer bestemmelserne i forordning (EF) nr. 852/2004. De gælder for uforarbejdede og forarbejdede animalske produkter.

[...]

Stk. 3. Forordningen finder ikke anvendelse på:

- a) primærproduktion til brug i private husholdninger
- b) tilberedning, håndtering eller opbevaring af fødevarer i hjemmet til brug i private husholdninger
- c) direkte levering fra producenten af små mængder primærprodukter til den endelige forbruger eller til lokale detailvirksomheder, der leverer direkte til den endelige forbruger
- d) direkte levering fra producenten til den endelige forbruger eller til lokale detailvirksomheder, der leverer kødet direkte til den endelige forbruger som fersk kød, af små mængder kød af fjerkræ og lagomorfer, der slagtes på bedriften
- e) jægere, der leverer små mængder vildtlevende vildt eller kød af vildtlevende vildt direkte til den endelige forbruger eller til lokale detailvirksomheder, der leverer direkte til den endelige forbruger.

Stk. 4. Medlemsstaterne fastsætter i den nationale lovgivning bestemmelser for de aktiviteter og personer, der er nævnt i stk. 3, litra c), d) og e). Disse nationale regler skal sikre, at denne forordnings mål nås.

Stk. 5. a) Medmindre andet udtrykkeligt er fastsat, finder forordningen ikke anvendelse på detailhandel.

- b) Forordningen finder dog anvendelse på detailhandel, når der udføres aktiviteter med henblik på at levere animalske fødevarer til en anden virksomhed, medmindre:
  - i) aktiviteterne udelukkende består i oplagring eller transport, hvor de specifikke temperaturkrav i bilag III ikke desto mindre skal finde anvendelse[...]

eller

ii) de animalske fødevarer udelukkende leveres til andre detailvirksomheder, og en sådan levering i overensstemmelse med national ret er en marginal, lokal og begrænset aktivitet.

c) Medlemsstaterne kan vedtage nationale foranstaltninger med henblik på at anvende denne forordnings bestemmelser på detailvirksomheder, der er beliggende på deres område, og på hvilke den ikke ville finde anvendelse i henhold til litra a) og b).

[...]«

5 Artikel 4 i forordning nr. 853/2004 med overskriften »Registrering og autorisation af virksomheder« fastsætter i stk. 2:

»Uden at det berører artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 852/2004 må virksomheder, der håndterer de animalske produkter, der er omfattet af kravene i denne forordnings bilag III, kun drives, hvis de er autoriseret af myndighederne i overensstemmelse med denne artikels stk. 3, bortset fra virksomheder, der kun udfører:

a) primærproduktion

b) transport

c) oplagring af produkter, der ikke kræver temperaturregulerede oplagringsforhold,

eller

d) andre former for detailhandel end dem, forordningen finder anvendelse på i henhold til artikel 1, stk. 5, litra b).«

### ***Rumænsk ret***

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 (dekret nr. 111/2008 om godkendelse af regler om veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed vedrørende proceduren for veterinærhygiejnisk og fødevarer sikkerhedsmæssig registrering af aktiviteter i form af fremstilling og direkte salg af og/eller detailsalg af animalske eller ikke-animalske fødevarer samt aktiviteter i form af fremstilling, behandling, oplagring, transport og markedsføring af ikke-animalske fødevarer) (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 895, af 30.12.2008) blev vedtaget af ANSVSA.

7 Artikel 2 i dekret nr. 111/2008 bestemmer:

»De i artikel 1 nævnte regler om veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed er udarbejdet med henblik på at fastsætte proceduren vedrørende veterinærhygiejnisk og fødevarer sikkerhedsmæssig registrering af aktiviteter, der udføres af virksomheder, som foretager direkte salg af primærprodukter eller detailsalg, i henhold til [...] artikel 1, stk. 4, i [forordning nr. 853/2004].«

8 Disse regler om veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed (herefter »regler om veterinærhygiejne«) findes i bilag 1 til dekret nr. 111/2008.

9 Artikel 16 i regler om veterinærhygiejne bestemmer:

»I dette kapitel fastsættes en procedure for registrering med hensyn til veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed af aktiviteter i forbindelse med detailsalg af animalske og ikke-animalske fødevarer.«

10 Artikel 17 i regler om veterinærhygiejne bestemmer:

»I dette kapitel forstås ved:

- a) detailsalg [...] – levering af animalske og ikke-animalske fødevarer, der er fremstillet i virksomheder, som er registreret med henblik på veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed/godkendt til veterinærhygiejnemæssige formål og/eller mindre, lokal og begrænset levering af animalske og ikke-animalske fødevarer, der er fremstillet i små mængder i detailsalgsvirksomheder, og som sælges til:
1. den endelige forbruger på produktionsstedet
  2. andre detailhandelsvirksomheder, der er registreret med henblik på veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed, på hele det nationale område
  3. restauranter, der er registreret med hensyn til veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed
  4. den endelige forbruger, på markederne for landbrugsprodukter og på messer, udstillinger eller i forbindelse med arrangementer, der afholdes i forbindelse med religiøse fester eller andre offentlige arrangementer af denne art, der afholdes regelmæssigt af de lokale eller regionale myndigheder på hele det nationale område, bortset fra fersk svinekød

[...]

- d) mindre levering – andre detailhandelsvirksomheders overdragelse til den endelige forbruger af små mængder af animalske og ikke-animalske fødevarer
- e) lokal levering – overdragelse af animalske fødevarer på hele det nationale område under overholdelse af betingelserne for transport, kølekæde og sporbarhed
- f) begrænset levering – fremstilling på salgsstedet af begrænsede kategorier af animalske fødevarer, der er bestemt til overdragelse til den endelige forbruger af andre detailvirksomheder

[...]«

11 Det pågældende reglers artikel 18, stk. 1, bestemmer:

»De detailhandelsvirksomheder, der er omhandlet i bilag 1, udøver deres virksomhed på grundlag af den attest eller i givet fald det registreringsbevis, der er udstedt af handelsregisterkontoret ved Tribunalul (retten i første instans, Rumænien), i hvis retskreds aktiviteterne udøves, og på grundlag af et dokument til registrering af veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed, der udstedes af direktoratet for veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed på regionsniveau eller af Bukarest by i overensstemmelse med modellen i bilag 3.«

- 12 De samme reglers artikel 19, stk. 1, er sålydende:
- »For at opnå et dokument til registrering af veterinærhygiejne og fødevarer sikkerhed for detailvirksomheders aktiviteter som omhandlet i bilag 1 skal lederne af fødevarer virksomheder eller deres retlige repræsentanter forelægge direktoratet for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed på regionsniveau eller Bukarest by et dossier med følgende dokumenter: [...]«
- 13 Artikel 20, stk. 1, i regler om veterinærhygiejne har følgende ordlyd:
- »Direktoratet for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed på regionsniveau eller Bukarest by udsteder et dokument til registrering af veterinær sundhed og fødevarer sikkerhed i overensstemmelse med modellen i bilag 3 til detailhandelsvirksomheder, der opfylder de veterinærhygiejniske og fødevarer sikkerhedsmæssige krav, der er fastsat i særlovgivningen.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 14 Den 9. marts 2018 anlagde Remia et søgsmål ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) med påstand om for det første annullation af artikel 2 i dekret nr. 111/2008, af artikel 16 og 17, artikel 18, stk. 1, og artikel 19, stk. 1, i regler om veterinærhygiejne og af udtrykket »i overensstemmelse med modellen i bilag 3« i disse reglers artikel 20, stk. 1, samt af hele dette bilag 3, for det andet en fornyet undersøgelse af situationen for de virksomheder, der er registreret i Dolj-distriktet, med henblik på at kvalificere dem som virksomheder, der skal registreres eller autoriseres som omhandlet i forordning nr. 852/2004 og nr. 853/2004, og for det tredje betaling af en erstatning for den skade, der blev forvoldt ved tilsidesættelsen af EU-retten, bl.a. som følge af en fejlagtig gennemførelse af de administrative foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte Remias legitime interesse, nemlig udstedelsen af dokumenter vedrørende veterinærhygiejnisk og fødevarer sikkerhedsmæssig registrering til virksomheder, der skal være i besiddelse af en autorisation.
- 15 Ved dom af 4. december 2019 frifandt Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) de sagsøgte i søgsmålet.
- 16 Remia iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved Înalta Curte de Casajie i Justizie (kassationsdomstol, Rumænien), som er den forelæggende ret, og har i det væsentlige gjort gældende, at dekret nr. 111/2008 er ulovligt, for så vidt som det tilsidesætter den definition af begrebet »marginal, lokal og begrænset aktivitet«, der fremgår af 13. betragtning til forordning nr. 853/2004.
- 17 Ifølge ANSVSA er definitionerne af disse udtryk i artikel 17, litra d)-f), i regler om veterinærhygiejne ikke i strid med denne 13. betragtning.
- 18 I et retsmøde for den forelæggende ret anmodede Remia om, at Domstolen forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse, idet selskabet i det væsentlige gjorde gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning gør det muligt at begrænse anvendelsesområdet for forordning nr. 853/2004 i strid med EU-retten. Dekret nr. 111/2008 har den virkning, at aktiviteter, der, selv om de udgør detailsalg, har kendetegn, der kræver godkendelse, ikke er underlagt kravet om godkendelse, eftersom de ikke er omfattet af undtagelserne i denne forordnings artikel 1, stk. 5, litra b). Udtrykket »lokal« i denne bestemmelses forstand betegner nemlig ifølge 13. betragtning til den nævnte forordning virksomheder, der er beliggende i

umiddelbar nærhed af en virksomhed, som leverer animalske fødevarer, mens artikel 17, litra e), i regler om veterinærhygiejne omhandler levering af sådanne fødevarer på hele det nationale område.

- 19 I denne henseende har den forelæggende ret præciseret, at den i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF er pligtig at indbringe sagen for Domstolen, eftersom den er en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres. Tvisten i hovedsagen rejser spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelser i national ret er forenelige med forordning nr. 853/2004. Henset til ordlyden af 13. betragtning til denne forordning skaber den definition af begrebet »marginal, lokal og begrænset aktivitet«, som er fastsat i denne nationale lovgivning, ifølge denne ret en vanskelighed ved fortolkningen af EU-retten.
- 20 På denne baggrund har Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal [forordning nr. 853/2004] samlet set, og navnlig bestemmelserne i artikel 1, stk. 3-5, fortolkes således, at frysehuse, der foretager detailsalg til andre detailvirksomheder, men ikke til den endelige forbruger, skal være autoriserede i henhold til denne forordning, når den berørte aktivitet ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 1, stk. 5, litra b)?
  - 2) Skal [forordning nr. 853/2004] og EU-retten generelt fortolkes således, at de nationale myndigheder med kompetence til at sikre iværksættelsen af den politik, der udgør det formål, som skal forfølges gennem lovgivningen, og til at sikre, at de berørte økonomiske aktører opfylder de dertil relaterede forpligtelser, har pligt til at fortolke kravet vedrørende en marginal, lokal og begrænset aktivitet i den samme forordnings artikel 1, stk. 5, litra b), nr. ii), i lyset af 13. betragtning hertil, eller kan de fravige denne fortolkning ved brug af egne begrebsdefinitioner?
  - 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, skal definitionerne i en national retsakt til gennemførelse af [forordning nr. 853/2004] da overholde kernen i de respektive begreber, sådan som denne er beskrevet i 13. betragtning [til denne forordning]?
  - 4) Henset til, at bestemmelserne i artikel 17 i Normele atașate Ordinului n. 111/2008's regler [om veterinærhygiejne] fastsætter, at detailsalg af animalske produkter også kan inkludere levering og salg af produkterne til andre detailvirksomheder på hele det rumænske område uden krav om autorisation med hensyn til dyrevelfærd, er EU-retten og navnlig forordning (EF) nr. 853/2004 da til hinder for en sådan bestemmelse og/eller en sådan administrativ praksis?
  - 5) Kræver ækvivalensprincippet, at såfremt en administrativ myndigheds foranstaltning kan annulleres, fordi den ikke er forenelig med en national lov, kan denne administrative retsakt ligeledes annulleres, såfremt den ikke er forenelig med en relevant EU-forordning såsom forordning (EF) nr. 853/2004?«

## De præjudicielle spørgsmål

### *Formaliteten*

- 21 Den rumænske regering har gjort gældende, at forelæggelsesafgørelsen ikke redegør for den faktiske ramme for tvisten i hovedsagen, selv om denne er afgørende for kvalificeringen af de faktiske omstændigheder, for at fastlægge hvilke bestemmelser i national ret, der finder anvendelse, og for at identificere de EU-retlige regler, hvis fortolkning er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 22 Navnlig gør den manglende beskrivelse af den faktiske ramme det ikke muligt at få kendskab til, hvilken type virksomhed Remia udøver, eller at forstå, om selskabet kan være omfattet af godkendelsesproceduren for sine aktiviteter, eller om disse aktiviteter er omfattet af forordning nr. 853/2004. Når dette er sagt, har denne regering anført, at ifølge de oplysninger, som ANSVSA råder over, men som ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er Remias hovedaktivitet engroshandel med animalske produkter og udlejning af lagerfaciliteter.
- 23 Den forelæggende ret har derfor ikke i forelæggelsesafgørelsen begrundet dels, hvorfor den har henvist til de EU-retlige bestemmelser, der er påberåbt i de præjudicielle spørgsmål, dels forbindelsen mellem genstanden for tvisten i hovedsagen og disse spørgsmål. Anmodningen om præjudiciel afgørelse skal derfor afvises fra realitetsbehandling i sin helhed.
- 24 Uden at gøre en sådan afvisning gældende har Europa-Kommissionen imidlertid fremhævet, at forelæggelsesafgørelsen er mangelfuld for så vidt angår det første og det femte spørgsmål.
- 25 Hvad angår det første spørgsmål har denne institution gjort gældende, at en læsning af forelæggelsesafgørelsen ikke gør det muligt klart at fastlægge karakteren af Remias virksomhed. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at det fremgår af denne afgørelse, at dette selskab udøver detailhandelsvirksomhed med andre detailvirksomheder.
- 26 Hvad angår det femte spørgsmål vedrørende ækvivalensprincippet har Kommissionen anført, at forelæggelsesafgørelsen hverken nævner de bestemmelser i national ret, i medfør af hvilke en afgørelse fra en administrativ myndighed kan annulleres på grund af manglende overholdelse af en national lov, eller enhver foranstaltning, som de nationale retter måtte træffe i tilfælde af, at det fastslås, at en national forvaltningsakt ikke er i overensstemmelse med EU-retten.
- 27 Med henblik herpå skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter om at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at den nationale ret nøje iagttager de krav til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse, som udtrykkeligt fremgår af artikel 94 i Domstolens procesreglement (dom af 28.11.2023, Commune d'Ans C-148/22, EU:C:2023:924, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).



Disse krav er endvidere anført i punkt 13, 15 og 16 i Den Europæiske Unions Domstols anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2019, C 380, s. 1).

- 29 For det første er det i henhold til procesreglementets artikel 94, litra a), nødvendigt, at den forelæggende ret giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i det mindste en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene. Inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF har Domstolen således alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen af en EU-forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, sådan som de er beskrevet af den nationale ret (dom af 28.11.2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Dernæst bestemmer artikel 94, litra b), i Domstolens procesreglement, at en anmodning om præjudiciel afgørelse skal indeholde ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, og i givet fald relevant national retspraksis.
- 31 Endelig og som det fremgår af procesreglementets artikel 94, litra c), er det nødvendigt, at forelæggelsesafgørelsen indeholder en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (dom af 28.11.2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at forelæggelsesafgørelsen kun indeholder en yderst kortfattet fremstilling af genstanden for tvisten i hovedsagen, uden at der foretages en fremstilling af de faktiske omstændigheder i denne tvist. Denne afgørelse angiver endvidere kun ligeledes kortfattet grundene til, at den forelæggende ret fandt det nødvendigt at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 33 Med det første spørgsmål ønskes det nærmere bestemt oplyst, om frysehuse, der foretager detailsalg til andre detailvirksomheder, skal være autoriserede i henhold til denne forordning, når den berørte aktivitet ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 1, stk. 5, litra b).
- 34 I mangel af præciseringer vedrørende den faktiske ramme for tvisten i hovedsagen, navnlig med hensyn til karakteren af Remias virksomhed, er Domstolen imidlertid ikke i stand til at forstå, om den forelæggende ret med dette spørgsmål er i tvivl om situationen for de øvrige virksomheder i Dolj-distriktet, som ifølge Remia skal indhente en autorisation, eller dette selskabs situation. I denne henseende skal det bemærkes, at mens den rumænske regering har anført, at Remias hovedaktivitet er engroshandel, er Kommissionen af den opfattelse, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at dette selskab udøver detailhandelsvirksomhed, idet den dog anerkender, at denne afgørelse ikke gør det muligt klart at fastlægge karakteren af det nævnte selskabs virksomhed.
- 35 På samme måde er henvisningen til »frysehuse« i dette første spørgsmål, hvilket udtryk på ingen måde er nævnt andetsteds i forelæggelsesafgørelsen, ikke tilstrækkelig til, at Domstolen kan fastslå, at den er i stand til at give den forelæggende ret et brugbart svar, når der ikke foreligger nogen forklaring på, hvilken betydning det har for løsningen af tvisten i hovedsagen.
- 36 Det følger heraf, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling.

- 37 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret endvidere oplyst, om ækvivalensprincippet kræver, at når et dekret, der er vedtaget af en administrativ myndighed, kan annulleres på grund af manglende overensstemmelse med en national lov, kan denne forvaltningsakt ligeledes annulleres på grund af manglende overensstemmelse med en EU-forordning, såsom forordning nr. 853/2004.
- 38 I denne henseende bemærkes, at ækvivalensprincippet forbyder en medlemsstat at fastsætte processuelle regler for anmodninger, der fremsættes med henblik på at beskytte de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, som er mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (dom af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Det følger heraf, at for at Domstolen kan give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, skal denne sidstnævnte i det mindste give et minimum af oplysninger om de processuelle regler, der er fastsat i den nationale lovgivning, og om grundene til, at den nærer tvivl om, hvorvidt denne lovgivning overholder ækvivalensprincippet. Forelæggelsesafgørelsen indeholder imidlertid ingen oplysninger om indholdet af de relevante nationale bestemmelser eller grundene til, at denne ret i det foreliggende tilfælde er i tvivl om fortolkningen af dette princip i strid med kravene i procesreglementets artikel 94, litra b) og c).
- 40 Det femte spørgsmål kan derfor heller ikke antages til realitetsbehandling.
- 41 Det skal imidlertid bemærkes, at som følge af den samarbejdsånd, der består i forholdet mellem de nationale retter og Domstolen inden for rammerne af den præjudicielle procedure, fører manglende forudgående konstateringer fra den forelæggende rets side ikke nødvendigvis til, at anmodningen om præjudiciel afgørelse eller et af de i anmodningen indeholdte spørgsmål skal afvises fra realitetsbehandling, såfremt Domstolen, henset til de oplysninger, der fremgår af de sagsakter, den råder over, finder, at den er i stand til at give den forelæggende ret et nyttigt svar (jf. dom 22.9.2022, Admiral Gaming Network m.fl., C-475/20 – C-482/20, EU:C:2022:714, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Hvad endvidere nærmere bestemt angår det krav til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse, der er fastsat i procesreglementets artikel 94, litra a), har Domstolen fastslået, at det er tilstrækkeligt, at genstanden for tvisten i hovedsagen såvel som de aspekter heri, der har væsentlig interesse for Unionens retsorden, fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse for at gøre det muligt for medlemsstaterne og øvrige interesserede at indgive indlæg i overensstemmelse med artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og effektivt deltage i proceduren for Domstolen (dom af 7.2.2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Hvad i denne henseende angår det andet til det fjerde spørgsmål fremgår det af fremstillingen af genstanden for tvisten i hovedsagen og af begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen, ganske vist kort, men tilstrækkeligt klart, at den forelæggende ret, for hvilken der er nedlagt påstand om delvis annullation af dekret nr. 111/2008, i det væsentlige er i tvivl om, hvorvidt begrebet »lokal levering« som omhandlet i dette dekret er foreneligt med begrebet »lokal [...] aktivitet« som omhandlet i forordning nr. 853/2004.
- 44 Forelæggelsesafgørelsen angiver således i tilstrækkelig grad baggrunden for og karakteren af tvisten i hovedsagen, hvis udfald efter dens opfattelse afhænger af fortolkningen af denne forordning. Det følger heraf, at den forelæggende ret har givet tilstrækkelige oplysninger til, at Domstolen kan give en hensigtsmæssig besvarelse af det andet til det fjerde spørgsmål.

### *Realiteten*

- 45 Med det andet til det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 5, litra b), nr. ii), i forordning nr. 853/2004, sammenholdt med 13. betragtning hertil, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der afviger fra definitionen af »lokal [...] aktivitet« som omhandlet i disse bestemmelser og således begrænser denne forordnings rækkevidde.
- 46 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at det følger af artikel 1, stk. 5, litra a), i forordning nr. 853/2004, at detailhandel principielt er udelukket fra denne forordnings anvendelsesområde.
- 47 I overensstemmelse med det første led af nævnte forordnings artikel 1, stk. 5, litra b), er detailhandel imidlertid omfattet af dette anvendelsesområde i tilfælde af aktiviteter, der udføres med henblik på at levere animalske fødevarer til en anden virksomhed.
- 48 I dette sidstnævnte tilfælde er detailhandel ikke desto mindre udelukket fra nævnte anvendelsesområde i de to tilfælde, der er nævnt i denne bestemmelses nr. i) og ii).
- 49 Det følger således af artikel 1, stk. 5, litra b), nr. ii), i forordning nr. 853/2004, at denne forordning ikke finder anvendelse på detailhandel, når levering af animalske fødevarer finder sted mellem detailhandelsvirksomheder, og den i henhold til national lovgivning udgør en marginal, lokal og begrænset aktivitet.
- 50 For det andet følger det af 13. betragtning til forordning nr. 853/2004, at medlemsstaterne kan begrænse anvendelsen af kravene i denne forordning på detailvirksomhed, navnlig når leveringen af animalske fødevarer fra en detailvirksomhed til en anden virksomhed udgør en marginal, lokal og begrænset aktivitet. En sådan levering bør derfor kun udgøre en lille del af virksomhedens aktiviteter; de virksomheder, der leveres til, bør være beliggende i umiddelbar nærhed, og leveringen bør kun vedrøre visse typer produkter eller virksomheder.
- 51 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at præambelen til en EU-retsakt kan præcisere indholdet af denne retsakt, og at betragtningerne til en sådan retsakt således udgør vigtige fortolkningslementer, som kan oplyse om retsaktens udsteders hensigter (dom af 13.7.2023, Kommissionen mod CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at selv om forordningers karakter og funktion i EU-rettens retskildesystem betyder, at deres bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger, kan visse forordningsbestemmelser dog, for at kunne blive gennemført, kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan således træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens EU-retlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt inden for grænserne af forordningens bestemmelser (dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 27 og 28 og den deri nævnte retspraksis).

- 53 Domstolen har ligeledes præciseret, at den umiddelbare anvendelighed af forordninger, medmindre andet er bestemt, udelukker, at medlemsstaterne fastsætter interne bestemmelser med indvirkning på selve forordningens anvendelsesområde (dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis). Medlemsstaterne kan derfor ikke, medmindre andet er bestemt, begrænse anvendelsesområdet for en forordning og herved begrænse rækkevidden af de forpligtelser, der er fastsat heri.
- 54 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at artikel 1, stk. 5, litra b), nr. ii), i forordning nr. 853/2004 udtrykkeligt henviser til medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår definitionen af begrebet »marginal, lokal og begrænset aktivitet« som omhandlet i denne bestemmelse. Den skønsmargen, der således indrømmes medlemsstaterne, er imidlertid begrænset af 13. betragtning til denne forordning, som præciserer rækkevidden af dette begreb.
- 55 Det følger heraf, at medlemsstaterne for at holde sig inden for grænserne af bestemmelserne i forordning nr. 853/2004 er forpligtede til at overholde definitionen af »marginal, lokal og begrænset aktivitet« i denne 13. betragtning, når de i deres nationale lovgivning fastsætter betingelserne for anvendelsen af denne forordnings artikel 1, stk. 5, litra b), nr. ii).
- 56 Dette gælder så meget desto mere som andets punktums andet sætningsled og tredje punktum i den pågældende 13. betragtning, der vedrører begrebet »marginal, lokal og begrænset aktivitet«, i modsætning til første sætningsled i andet punktum i samme 13. betragtning, hvorefter medlemsstaterne kan begrænse anvendelsen af kravene i nævnte forordning til detailvirksomhed, »hvis de mener, at bestemmelserne i forordning (EF) 852/2004 er tilstrækkelige til at nå målene for fødevarehygiejne«, er formuleret bindende, således at medlemsstaterne ikke kan fravige det.
- 57 Hvad angår begrebet »lokal [...] aktivitet« følger det af 13. betragtning til forordning nr. 853/2004, at der bør være tale om levering fra en detailhandelsvirksomhed til en anden virksomhed, der er beliggende »i umiddelbar nærhed«.
- 58 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgårelsen, at begrebet »lokal levering« som omhandlet i artikel 17, litra e), i regler om veterinærhygiejne defineres som levering »på hele det nationale område«, hvilket åbenbart går videre end en levering i umiddelbar nærhed. Begrebet »det nationale område« er nemlig meget bredere end begrebet »umiddelbart nærhed«, så meget desto mere når der er tale om en medlemsstat som Rumænien, hvis nationale område er af betydelig størrelse.
- 59 Herved bevirker en sådan national lovgivning i praksis, at detailvirksomhed, der ikke udgør lokal virksomhed som omhandlet i denne forordning, udelukkes fra anvendelsesområdet for forordning nr. 853/2004, idet rækkevidden af forordningen og autorisationsforpligtelsen i forordningens artikel 4 derved begrænses.
- 60 Som det fremgår af tredje og fjerde betragtning til forordning nr. 853/2004, har procedurene for autorisation til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af folkesundheden. Mere generelt har EU-lovgiver med vedtagelsen af sidstnævnte forordning og i overensstemmelse med hensigten nævnt i anden betragtning til forordningen udtrykkeligt ville sikre sig, at alle animalske fødevarer fremstilles og forhandles efter strenge normer, som gør det muligt at sikre fødevarehygiejnen og -sikkerheden samt at undgå, at menneskers sundhed lider skade (jf. i denne retning dom af 29.5.2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen m.fl. C-426/16, EU:C:2018:335 præmis 67).

- 61 Disse formål underbygger den fortolkning, hvorefter medlemsstaterne ikke kan vedtage bestemmelser, der begrænser rækkevidden af forordning nr. 853/2004.
- 62 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet til det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 5, litra b), nr. ii), i forordning nr. 853/2004, sammenholdt med 13. betragtning hertil, skal fortolkes således, at eftersom disse bestemmelser definerer begrebet »lokal [...] aktivitet« som levering til virksomheder »i umiddelbar nærhed«, er artiklen til hinder for en national lovgivning, hvorefter dette begreb omfatter leverancer, der går videre end en sådan levering, såsom leveringer til virksomheder, der er beliggende på hele det nationale område, og således begrænser denne forordnings rækkevidde.

### **Sagsomkostninger**

- 63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

**Artikel 1, stk. 5, litra b), nr. ii), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer, sammenholdt med 13. betragtning hertil**

**skal fortolkes således, at**

**eftersom disse bestemmelser definerer begrebet »lokal [...] aktivitet« som levering til virksomheder »i umiddelbar nærhed«, er artiklen til hinder for en national lovgivning, hvorefter dette begreb omfatter leverancer, der går videre end en sådan levering, såsom leveringer til virksomheder, der er beliggende på hele det nationale område, og således begrænser denne forordnings rækkevidde.**

Underskrifter