



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

21 päivänä maaliskuuta 2024\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Elintarviketurva – Eläinperäisiä elintarvikkeita koskevat hygieniasäännöt – Asetus (EY) N:o 853/2004 – Soveltamisala – Poikkeukset – Sellainen elintarvikkeiden toimittaminen vähittäisliikkeiden välillä, joka on vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa – Käsite ”vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa” – Kansallinen säännöstö, jossa sivuutetaan asetuksessa N:o 853/2004 esitetty tämän käsitteen määritelmä

Asiassa C-10/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Înalta Curte de Casație și Justiție (ylin tuomioistuin, Romania) on esittänyt 19.10.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.1.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Remia Com Impex SRL**

vastaa

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

**Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Biltgen sekä tuomarit N. Wahl ja M. L. Arastey Sahún (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: N. Emiliou,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Romanian hallitus, asiamiehinään E. Gane, L. Ghiță ja A. Wellman,
- Euroopan komissio, asiamiehinään F. Le Bot ja L. Radu Bouyon,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

\* Oikeudenkäyntikieli: romania.

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 853/2004 (EUVL 2004, L 139, s. 55) ja erityisesti sen 1 artiklan 3–5 kohdan, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, ja tehokkuusperiaatteen tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Remia Com Impex SRL (jäljempänä Remia) ja toisaalta Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA) (kansallinen eläinlääkintä- ja elintarviketurvaviranomainen, Romania) ja Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (Doljin eläinlääkintä- ja elintarviketurvavirasto, Romania) ja jossa on kyse sellaisen ANSVSA:n antaman määräyksen laillisuudesta, jolla vahvistetaan eläinlääkintää ja elintarviketurvaa koskeva rekisteröintimenettely alkutuotannon tuotteiden suoramyyntiä tai vähittäiskauppaa harjoittavien liikkeiden toimintojen osalta.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Unionin oikeus***

- 3 Asetuksen N:o 853/2004 johdanto-osan 2–4 ja 13 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
    - ”(2) Eräistä elintarvikkeista voi aiheutua ihmisten terveydelle vaaroja, jotka edellyttävät erityisten hygieniasääntöjen laatimista. Tämä pätee erityisesti eläinperäisiin elintarvikkeisiin, joiden mikrobiologisista ja kemiallisista vaaroista on usein tehty ilmoituksia.
    - (3) Yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä on annettu useita direktiivejä, joissa vahvistetaan perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevat erityiset terveyst säännöt. Näillä terveyst säännöillä on vähennetty kyseisiä tuotteita koskevia kaupan esteitä ja siten myötävaikutettu sisämarkkinoiden aikaansaamiseen varmistuen samalla kansanterveyden suojelun korkea taso.
    - (4) Kansanterveyden osalta nämä säännöt sisältävät yhteisiä periaatteita, erityisesti valmistajien ja toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksien, laitosten rakenteellisten ja toiminnallisten vaatimusten sekä hygieniavaatimusten, laitosten hyväksymismenettelyjen, varastointi- ja kuljetusvaatimusten sekä terveyst merkkien osalta.
- 
- (13) Jäsenvaltioilla olisi oltava harkintavaltaa laajentaa tai rajoittaa tämän asetuksen vaatimusten soveltamista vähittäiskauppaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Ne saavat kuitenkin rajoittaa vaatimusten soveltamista ainoastaan, jos ne katsovat, että [elintarvikehygieniasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksen (EY) N:o 852/2004 [(EUVL 2004, L 139, s. 1)] vaatimukset ovat riittävät elintarvikehygienian tavoitteiden

saavuttamiseksi, ja kun eläinperäisten elintarvikkeiden toimittaminen vähittäisliikkeestä toiseen liikkeeseen on vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa. Kyseisten toimitusten olisi tästä syystä oltava vain pieni osa laitoksen toimintaa, tuotetoimituksia vastaanottavien laitosten olisi sijaittava kyseisen laitoksen välittömässä läheisyydessä, ja toimitusten olisi koskettava ainoastaan tietyntyyppisiä tuotteita tai laitoksia.”

4 Asetuksen N:o 853/2004 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Sovellettamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa säädetään eläinperäisten elintarvikkeiden erityisiä hygieniasääntöjä elintarvikealan toimijoita varten. Kyseiset säännöt täydentävät asetuksen (EY) N:o 852/2004 sääntöjä. Niitä sovelletaan jalostamattomiin ja jalostettuihin eläinperäisiin tuotteisiin.

--

3. Tätä asetusta ei sovelleta:

- a) alkutuotantoon yksityiseen kotikäyttöön,
- b) elintarvikkeiden valmistukseen, käsittelyyn tai varastointiin kotona yksityiseen kotikäyttöön,
- c) alkutuotannon tuotteiden toimittamiseen pieninä määrinä tuottajan toimesta suoraan lopulliselle kuluttajalle tai paikallisille vähittäisliikkeille, jotka toimittavat tuotteet suoraan lopulliselle kuluttajalle,
- d) tuottajiin, jotka toimittavat tilalla teurastettujen jäniseläinten ja siipikarjan lihaa pieninä määrinä suoraan lopulliselle kuluttajalle tai paikallisiin vähittäisliikkeisiin, jotka toimittavat kyseisen lihan suoraan lopulliselle kuluttajalle tuoreena lihana,
- e) metsästäjiin, jotka toimittavat luonnonvaraista riistaa tai luonnonvaraisen riistan lihaa pieninä määrinä suoraan lopulliselle kuluttajalle tai paikallisille vähittäisliikkeille, jotka toimittavat tuotteet suoraan lopulliselle kuluttajalle.

4. Jäsenvaltiot laativat kansallisen lainsäädännön mukaisesti 3 kohdan c, d ja e alakohdassa mainittuja toimintoja ja henkilöitä koskevia sääntöjä. Tällaisilla kansallisilla säännöillä on varmistettava tämän asetuksen tavoitteiden saavuttaminen.

5. a) Ellei nimenomaisesti toisin mainita, tätä asetusta ei sovelleta vähittäiskauppaan.

b) Tätä asetusta sovelletaan kuitenkin vähittäiskauppaan, jos toimintaa harjoitetaan tarkoituksena toimittaa eläinperäisiä elintarvikkeita toiseen laitokseen, paitsi jos:

- i) toimintaan kuuluu ainoastaan varastointia tai kuljetusta, jolloin kuitenkin sovelletaan liitteessä III säädettyjä erityisiä lämpötilavaatimuksia,

tai

- ii) eläinperäisiä elintarvikkeita toimitetaan vähittäisliikkeestä ainoastaan toisiin vähittäisliikkeisiin, ja toimitus on kansallisen lainsäädännön mukaan vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa.

c) Jäsenvaltiot voivat toteuttaa kansallisia toimenpiteitä soveltaakseen tämän asetuksen vaatimuksia sellaisiin alueellaan sijaitseviin vähittäisliikkeisiin, joihin asetusta ei sovellettaisi a tai b alakohdan nojalla.

– –”

5 Asetuksen N:o 853/2004 4 artiklan, jonka otsikko on ”Laitosten rekisteröinti ja hyväksyntä”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Laitokset, jotka käsittelevät liitteen III vaatimusten piiriin kuuluvia eläinperäisiä tuotteita, eivät saa toimia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen (EY) N:o 852/2004 6 artiklan 3 kohdan soveltamista, ellei toimivaltainen viranomainen ole hyväksynyt niitä 3 kohdan mukaisesti, lukuun ottamatta laitoksia, jotka harjoittavat ainoastaan:

a) alkutuotantoa;

b) kuljetustoimintaa;

c) sellaisten tuotteiden varastointia, jotka eivät edellytä lämpötilasäädettyjä varastointiolosuhteita;

tai

d) muuta vähittäiskauppaa kuin sitä, johon tätä asetusta sovelletaan 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan mukaisesti.”

### ***Romanian oikeus***

6 ANSVSA antoi 16.12.2008 määräyksen nro 111/2008 eläinlääkintää ja elintarviketurvaa koskevaan rekisteröintimenettelyyn liittyvien eläinlääkintä- ja elintarviketurvasääntöjen hyväksymisestä eläinperäisten tai muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden hankkimista ja suoramyyntiä ja/tai vähittäiskauppaa koskevien toimintojen sekä tuotantoa, käsittelyä, varastointia, kuljetusta ja kaupan pitämistä koskevien toimintojen osalta (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) (Monitorul Oficial al României, osa I, nro 895, 30.12.2008).

7 Määräyksen nro 111/2008 2 §:ssä todetaan seuraavaa:

”Edellä 1 §:ssä tarkoitetut eläinlääkintä- ja elintarviketurvasäännöt on laadittu eläinlääkintää ja elintarviketurvaa koskevan rekisteröintimenettelyn käyttöön ottamiseksi alkutuotannon tuotteiden suoramyyntiä tai vähittäiskauppaa harjoittavien laitosten toimintaa varten [asetuksen N:o 853/2004] 1 artiklan 4 kohdan – – mukaisesti.”

8 Nämä eläinlääkintä- ja elintarviketurvasäännöt (jäljempänä eläinlääkintäsäännöt) sisältyvät määräyksen nro 111/2008 liitteeseen nro 1.

9 Eläinlääkintäsääntöjen 16 §:ssä todetaan seuraavaa:

”Tässä luvussa vahvistetaan eläinperäisten ja muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden vähittäiskauppatoimintoihin sovellettava eläinlääkintää ja elintarviketurvaa koskeva rekisteröintimenettely.”

10 Näiden sääntöjen 17 §:ssä todetaan seuraavaa:

”Tässä luvussa tarkoitetaan:

- a) vähittäiskaupalla – – eläinlääkintä- ja elintarviketurvatarkoituksiin rekisteröidyistä/eläinlääkintätarkoituksiin hyväksytyistä laitoksista hankittujen sellaisten eläinperäisten ja muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden toimittamista tai/ja vähittäisliikkeistä pieninä määrinä hankittujen sellaisten eläinperäisten ja muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimittamista, jotka myydään
1. lopulliselle kuluttajalle valmistuspaikalla
  2. muille eläinlääkintä- ja elintarviketurvatarkoituksiin rekisteröidyille vähittäisliikkeille kaikkialla maan alueella
  3. eläinlääkintä- ja elintarviketurvatarkoituksiin rekisteröidyille ravitsemuslaitoksille
  4. lopulliselle kuluttajalle maatalousmarkkinoilla ja messuilla, näyttelyissä tai uskonnollisten juhlien yhteydessä järjestetyissä tilaisuuksissa tai muissa tämän tyyppisissä yleisölle avoimissa tilaisuuksissa, joita paikallisviranomaiset tai läänin viranomaiset järjestävät säännöllisesti kaikkialla maan alueella, tuoretta sianlihaa lukuun ottamatta

– –

- d) vähäisellä toimittamisella – eläinperäisten ja muiden kuin eläinperäisten elintarvikkeiden pienten määrien luovuttamista muista vähittäisliikkeistä lopulliselle kuluttajalle
- e) paikallisella toimittamisella – eläinperäisten elintarvikkeiden luovuttamista kaikkialla maan alueella kuljetusta, kylmäketjua ja jäljitettävyyttä koskevia edellytyksiä noudattaen
- f) rajoitetulla toimittamisella – lopulliselle kuluttajalle luovutettavaksi tarkoitettujen eläinperäisten elintarvikkeiden rajattujen ryhmien hankkimista myyntipaikalla muiden vähittäisliikkeiden toimesta

– –”

11 Näiden sääntöjen 18 §:n 1 momentissa todetaan seuraavaa:

”Liitteessä nro 1 tarkoitetut vähittäisliikkeet harjoittavat toimintaansa todistuksen tai mahdollisesti siinä Tribunalulissa (alioikeus, Romania), jonka tuomiopiirissä toimintaa harjoitetaan, toimivan kaupparekisteritoimiston myöntämän rekisteröintitodistuksen nojalla sekä läänin tai Bukarestin kaupungin eläinlääkintä- ja elintarviketurvaviraston myöntämän eläinlääkintä- ja elintarviketurvaa koskevan, liitteessä nro 3 olevan mallin mukaisen rekisteröintiasiakirjan nojalla.”

12 Näiden sääntöjen 19 §:n 1 momentissa esitetään seuraavaa:

”Eläinlääkintä- ja elintarviketurvaa koskevan rekisteröintiasiakirjan saamiseksi liitteessä nro 1 tarkoitettuja vähittäiskaupan toimintoja varten elintarvikealan toimijoiden tai niiden laillisten

edustajien on toimitettava läänin tai Bukarestin kaupungin eläinlääkintä- ja elintarviketurvavirastolle asiakirjavihko, joka sisältää seuraavat asiakirjat: – –”

13 Eläinlääkintäsääntöjen 20 §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”Läänin tai Bukarestin kaupungin eläinlääkintä- ja elintarviketurvavirasto myöntää eläinlääkintä- ja elintarviketurvaa koskevan rekisteröintiasiakirjan liitteessä nro 3 olevan mallin mukaisesti vähittäisliikkeille, jotka täyttävät erityislainsäädännössä säädetyt eläinlääkintä- ja elintarviketurvavaatimukset.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 14 Remia nosti 9.3.2018 Curtea de Apel Bucureștissa (Bukarestin ylioikeus, Romania) kanteen, jossa vaadittiin ensinnäkin määräyksen nro 111/2008 2 §:n, eläinlääkintäsääntöjen 16 §:n, 17 §:n, 18 §:n 1 kohdan ja 19 §:n 1 momentin, näiden eläinlääkintäsääntöjen 20 §:n 1 momentissa olevan ilmaisun ”liitteessä nro 3 olevan mallin mukaisesti” sekä koko tämän liitteen nro 3 kumoamista, toiseksi Doljin läänissä rekisteröityjen laitosten tilanteen uudelleen tarkastelemista niiden luokitteluasetuksissa N:o 852/2004 ja N:o 853/2004 tarkoitetuiksi rekisteröintiä tai hyväksyntää edellyttäväksi laitoksiksi ja kolmanneksi korvauksen maksamista unionin oikeuden rikkomisesta etenkin siitä syystä aiheutuneesta vahingosta, että Remian oikeutetun edun suojaamisen edellyttämät hallinnolliset toimet eli eläinlääkintä- ja elintarviketurvaa koskevien rekisteröintiasiakirjojen myöntäminen laitoksille, jotka pitää hyväksyä, on toteutettu virheellisesti.
- 15 Curtea de Apel București hylkäsi tämän kanteen perusteettomana 4.12.2019 antamallaan tuomiolla.
- 16 Remia haki tähän tuomioon muutosta Înalta Curte de Casație și Justițieltä (ylin tuomioistuin, Romania), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ja vetosi lähinnä määräyksen nro 111/2008 lainvastaisuuteen siltä osin kuin siinä ei oteta huomioon asetuksen N:o 853/2004 johdanto-osan 13 perustelukappaleessa esitettyä käsitteen ”vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa” määritelmää.
- 17 ANSVSA:n mukaan eläinlääkintäsääntöjen 17 §:n d–f kohdassa olevat näiden ilmaisujen määritelmät eivät ole ristiriidassa tämän 13 perustelukappaleen kanssa.
- 18 Remia pyysi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että unionin tuomioistuimelle esitetään ennakkoratkaisupyyntö, ja väitti lähinnä, että pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä saatetaan rajoittaa asetuksen N:o 853/2004 soveltamisalaa unionin oikeuden vastaisesti. Määräyksellä nro 111/2008 on se vaikutus, ettei hyväksyntää vaadita toiminnoille, jotka ovat tosin vähittäiskauppaa mutta joihin liittyy kuitenkin hyväksyntää edellyttäviä ominaisuuksia, koska nämä toiminnot eivät kuulu asetuksen N:o 853/2004 1 artiklan 5 kohdan b alakohdassa säädettyjen poikkeusten alaan. Kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ilmaisu ”paikallinen” osoittaa näet asetuksen N:o 853/2004 johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan laitoksia, jotka sijaitsevat eläinperäisiä elintarvikkeita toimittavan laitoksen välittömässä läheisyydessä, kun taas eläinlääkintäsääntöjen 17 §:n e kohta koskee tällaisten elintarvikkeiden toimittamista kaikkialle maan alueelle.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tältä osin, että sen on saatettava asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla, koska se on kansallinen tuomioistuin, jonka ratkaisuihin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea

muutosta. Pääasiassa tulee esiin kysymys kansallisen oikeuden säännösten yhteensopivuudesta asetuksen N:o 853/2004 kanssa. Kun otetaan huomioon kyseisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappale, tässä kansallisessa oikeudessa säädetyllä ”vähäisen, paikallisen ja rajoitetun toiminnan” käsitteen määritelmällä vaikeutetaan kyseisen tuomioistuimen mukaan unionin oikeuden tulkintaa.

20 Înalta Curte de Casație și Justiție päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [asetusta N:o 853/2004] kokonaisuudessaan ja erityisesti sen 1 artiklan 3–5 kohtaa tulkittava siten, että kylmävarastot, jotka myyvät tuotteita vähittäiskaupassa muille vähittäisliikkeille eivätkä lopullisille kuluttajille, on hyväksyttävä asetuksen nojalla, jos kyseinen toiminta ei kuulu [kyseisen asetuksen] 1 artiklan 5 kohdan b alakohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan?
- 2) Onko [asetusta N:o 853/2004] ja unionin oikeutta yleensä tulkittava siten, että kansallisten viranomaisten, joiden toimivaltaan kuuluu lainsäädännöllä tavoitellun politiikan toteuttamisen ja asianomaisten talouden toimijoiden tähän liittyvien velvoitteiden noudattamisen varmistaminen, on tulkittava [kyseisen asetuksen] 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan ii alakohdassa säädettyä vaatimusta vähäisestä, paikallisesta ja rajoitetusta toiminnasta kyseisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, vai voivatko ne poiketa tästä tulkinnasta omilla käsitteiden määritelmillään?
- 3) Jos vastaus [toiseen kysymykseen] on myöntävä, onko [asetuksen N:o 853/2004] täytäntöönpanemiseksi annettuun kansalliseen säädökseen sisältyvien määritelmien oltava [kyseisen asetuksen] johdanto-osan 13 perustelukappaleessa kuvattujen käsitteiden sisällön mukaisia?
- 4) Kun otetaan huomioon, että määräyksen nro 111/2008 liitteenä olevien [eläinlääkintäsääntöjen] 17 §:ssä säädetään, että eläinperäisten tuotteiden vähittäiskaupatoimintaan voi sisältyä myös tuotteiden toimittaminen ja myyminen muille vähittäismyyntiliikkeille kaikkialla Romaniassa ilman velvollisuutta hankkia eläinlääkinnällistä hyväksyntää, ovatko unionin oikeus ja erityisesti [asetus N:o 853/2004] esteenä tällaiselle säännökselle ja/tai tällaiselle hallinnolliselle käytännölle?
- 5) Edellyttääkö vastaavuusperiaate, että jos hallintoviranomaisen määräys voidaan kumota, koska se ei ole kansallisen lainsäädännön mukainen, kyseinen hallintotoimi voidaan kumota myös, koska se ei ole unionin merkityksellisen asetuksen, kuten [asetuksen N:o 853/2004], mukainen?”

## **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

### ***Tutkittavaksi ottaminen***

21 Romanian hallitus toteaa, ettei ennakkoratkaisupyynnössä esitetä pääasian tosiseikkoja, vaikka tämä on tosiseikkojen luonnehtimisen kannalta olennaista sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten määrittämiseksi ja niiden unionin oikeuden sääntöjen yksilöimiseksi, joiden tulkinnasta on hyötyä pääasian ratkaisulle.

- 22 Koska tosiseikkoja ei ole kuvattu, Romanian hallituksen mukaan ei etenkään ole mahdollista selvittää Remian harjoittamien toimintojen laatua eikä ymmärtää, voidaanko Remian toimintoihin soveltaa hyväksymismenettelyä vai kuuluvatko nämä toiminnot asetuksen N:o 853/2004 soveltamisalaan. Romanian hallitus toteaa kuitenkin, että ANSVSA:n käytössä olevien, ennakkoratkaisupyyntöön sisältyneiden tietojen mukaan Remia harjoittaa pääasiallisesti eläinperäisten tuotteiden tukkukauppaa ja varastointitilojen vuokraamista.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei siis ole perustellut ennakkoratkaisupyyntönsä yhtäältä niitä syitä, joiden vuoksi se on viitannut ennakkoratkaisukysymyksissä esitettyihin unionin oikeuden säännöksiin, eikä toisaalta pääasian kohteen ja näiden kysymysten välistä yhteyttä. Ennakkoratkaisupyyntö on siis Romanian hallituksen mukaan jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta.
- 24 Euroopan komissio ei vetoa kanteen tutkimatta jättämiseen mutta huomauttaa kuitenkin, että ennakkoratkaisupyyntönsä on puutteita siltä osin kuin on kyse ensimmäisestä ja viidennestä kysymyksestä.
- 25 Komissio väittää ensimmäisen kysymyksen osalta, että ennakkoratkaisupyyntöä luettaessa ei ole mahdollista päätellä selkeästi, minkä luonteisia toimintoja Remia harjoittaa. Se katsoo kuitenkin ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenevän, että Remia harjoittaa vähittäiskauppatoimintoja muissa vähittäisliikkeissä.
- 26 Komissio korostaa vastaavuusperiaatetta koskevan viidennen kysymyksen osalta, että ennakkoratkaisupyyntönsä ei mainita niitä kansallisen oikeuden säännöksiä, joiden nojalla hallintoviranomaisen tekemä päätös voidaan kumota kansallisen lainsäädännön noudattamatta jättämisen vuoksi, eikä niitä toimenpiteitä, joihin kansalliset tuomioistuimet voisivat ryhtyä, jos kansallisen hallintotoimen todetaan olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.
- 27 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetun asian (tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on myös niin, että unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyön puitteissa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisen unionin oikeuden tulkinnan tarve edellyttää, että kansallinen tuomioistuin noudattaa tunnollisesti ennakkoratkaisupyyntönsä sisältöä koskevia vaatimuksia, jotka on mainittu nimenomaisesti unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa (tuomio 28.11.2023, Commune d’Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näistä vaatimuksista muistutetaan myös Euroopan unionin tuomioistuimen kansallisia tuomioistuimia varten laatimien ennakkoratkaisupyyntöjen tekemistä koskevien suositusten (EUVL 2019, C 380, s. 1) 13, 15 ja 16 kohdassa.
- 29 Niinpä ensinnäkin työjärjestyksen 94 artiklan a alakohdan mukaan on välttämätöntä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin määrittää esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostaa ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. SEUT 267 artiklalla käyttöön otetussa menettelyssä unionin



- tuomioistuimella on nimittäin ainoastaan toimivalta lausua unionin oikeuden tulkinnasta sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin on sille esittänyt (tuomio 28.11.2023, Commune d’Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Tämän jälkeen on todettava, että työjärjestyksen 94 artiklan b alakohdassa määrätään, että ennakkoratkaisupyyntöön on sisällytettävä pääasiassa mahdollisesti sovellettaviksi tulevien kansallisten säännösten sisältö ja tarvittaessa asiaan liittyvä kansallinen oikeuskäytäntö.
- 31 Kuten työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdassa todetaan, on lopuksi välttämätöntä, että ennakkoratkaisupyyntöön sisältyy selostus niistä syistä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkinnasta, sekä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteama yhteys kyseisten säännösten ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavan kansallisen lainsäädännön välillä (tuomio 28.11.2023, Commune d’Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että ennakkoratkaisupyyntössä on vain erittäin lyhyt selostus pääasian kohteesta, eikä siinä esitetä pääasiaa koskevia tosiseikkoja. Ennakkoratkaisupyyntössä perustellaan myös vain hyvin lyhyesti ne syyt, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on katsonut, että unionin tuomioistuimelle on tarpeen esittää ennakkoratkaisupyyntö.
- 33 Ensimmäisellä kysymyksellä pyritään erityisesti selvittämään, onko kylmävarastot, jotka myyvät tuotteita vähittäiskaupassa muille vähittäisliikkeille, hyväksyttävä asetuksen N:o 864/2004 nojalla, kun kyseinen toiminta ei kuulu asetuksen 1 artiklan 5 kohdan b alakohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan.
- 34 Koska pääasiaa koskevia tosiseikkoja ei ole täsmennetty erityisesti siltä osin, minkä luonteisia toimintoja Remia harjoittaa, unionin tuomioistuin ei kuitenkaan voi ymmärtää, pohtiiko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysymyksessään sellaisten muiden Doljin läänissä sijaitsevien liikkeiden tilannetta, joihin pitäisi Remian mukaan soveltaa velvollisuutta saada hyväksyntä, vai pohtiiko se kyseisen yhtiön tilannetta. Tältä osin on huomautettava, että vaikka Romanian hallitus väittää, että Remia harjoittaa pääasiallisesti tukkukauppaa, komission mielestä ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Remia harjoittaa vähittäismyyntiä, samalla kun se katsoo kuitenkin, ettei ennakkoratkaisupyyntön perusteella voida päätellä selvästi, minkä luonteisia toimintoja Remia harjoittaa.
- 35 Unionin tuomioistuin ei myöskään voi pelkästään sen perusteella, että tässä ensimmäisessä kysymyksessä viitataan ”kylmävarastoihin” eli ilmaisuun, jota ei käytetä missään muualla ennakkoratkaisupyyntössä, katsoa, että se voisi antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, koska ennakkoratkaisupyyntössä ei selitetä lainkaan, mitä vaikutusta sillä on pääasian ratkaisun kannalta.
- 36 Tästä seuraa, että ensimmäinen kysymys on jätettävä tutkimatta.
- 37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi viidennellä kysymyksellään, edellyttääkö vastaavuusperiaate, että jos hallintoviranomaisen määräys voidaan kumota, koska se ei ole kansallisen lainsäädännön mukainen, kyseinen hallintotoimi voidaan kumota myös, koska se ei ole asetuksen N:o 853/2004 kaltaisen unionin asetuksen mukainen?

- 38 Tältä osin on huomautettava, että vastaavuusperiaatteella jäsenvaltiota kielletään säätämästä hakemuksiin, joilla pyritään turvaamaan yksityisten unionin oikeuteen perustuvat oikeudet, sovellettavista menettelysäännöistä, jotka ovat epäedullisempia kuin ne, joita sovelletaan samankaltaisiin luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiin oikeussuojakeinoihin (tuomio 24.10.2018, XC ym., C-234/17, EU:C:2018:853, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Tästä seuraa, että jotta unionin tuomioistuin voisi esittää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen, tämän olisi esitettävä ainakin vähimmäismäärä tietoja kansallisessa säännöstössä säädetyistä menettelysäännöistä ja syyt, joiden vuoksi sillä on epäilyjä siitä, onko tämä säännöstö vastaavuusperiaatteen mukainen. Työjärjestyksen 94 artiklan b ja c alakohdassa esitettyjen vaatimusten vastaisesti ennakkoratkaisupyynnössä ei todeta kuitenkaan mitään merkityksellisten kansallisten säännösten sisällöstä eikä niistä syistä, joiden vuoksi kyseinen tuomioistuin pohtii vastaavuusperiaatteen tulkintaa nyt käsiteltävässä asiassa.
- 40 Myös viides kysymys on siis jätettävä tutkimatta.
- 41 On kuitenkin huomautettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välillä ennakkoratkaisumenettelyssä vallitsevan yhteistyön hengen mukaan tiettyjen toteamusten, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi ensin esittää, puuttumisesta ei välttämättä seuraa, että ennakkoratkaisupyynnön tai jokin ennakkoratkaisupyynnön sisältävä kysymys on jätettävä tutkimatta, jos unionin tuomioistuin katsoo sen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen perusteella, että se voi antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle (ks. tuomio 22.9.2022, Admiral Gaming Network ym., C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Siltä osin kuin on kyse erityisesti työjärjestyksen 94 artiklan a alakohdassa määrätystä ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevasta vaatimuksesta on lisäksi todettava unionin tuomioistuimen katsoneen, että on riittävää, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee pääasian kohde ja unionin oikeusjärjestyksen kannalta merkityksellisimmät seikat, jotta jäsenvaltiot ja muut, joita asia koskee, voivat esittää huomautuksensa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti ja osallistua tehokkaasti menettelyyn unionin tuomioistuimessa (tuomio 7.2.2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Tältä osin on todettava toisen, kolmannen ja neljännen kysymyksen osalta, että pääasian kohdetta koskevasta esityksestä ja ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee tosin lyhyesti mutta riittävän selkeästi, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella, joka käsittelee määräyksen nro 111/2008 osittaista kumoamista koskevaa vaatimusta, on pääosin epäilyjä kyseisessä määräyksessä tarkoitetun paikallisen toimittamisen käsitteen yhteensopivuudesta asetuksessa N:o 853/2004 tarkoitetun käsitteen ”paikallista – – toimintaa” kanssa.
- 44 Ennakkoratkaisupyynnössä esitetään siten oikeudellisesti riittävällä tavalla pääasian, jonka ratkaiseminen riippuu ennakkoratkaisupyynnön mukaan asetuksen N:o 853/2004 tulkinnasta ja pätevydestä, tausta ja luonne. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt riittävästi tietoja, jotta unionin tuomioistuin voi vastata hyödyllisesti toiseen, kolmanteen ja neljäänteen kysymykseen.

## *Asiakysymys*

- 45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella, kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko asetuksen N:o 853/2004 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan ii alakohtaa, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa sivuutetaan näissä säännöksissä tarkoitettu määritelmä ”paikallista – – toimintaa” ja rajoitetaan näin kyseisen asetuksen soveltamisalaa.
- 46 Tältä osin on yhtäältä korostettava, että asetuksen N:o 853/2004 1 artiklan 5 kohdan a alakohdasta ilmenee, ettei asetusta sovelleta lähtökohtaisesti vähittäiskauppaan.
- 47 Asetuksen N:o 853/2004 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan alkuosan mukaan vähittäiskauppa kuuluu kuitenkin kyseisen asetuksen soveltamisalaan, jos toimintaa harjoitetaan tarkoituksena toimittaa eläinperäisiä elintarvikkeita toiseen laitokseen.
- 48 Tässä viimeksi mainitussa erityistapauksessa vähittäiskauppa on kuitenkin suljettu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle kahdessa tilanteessa, jotka esitetään kyseisen säännöksen i ja ii alakohdassa.
- 49 Asetuksen N:o 853/2004 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan ii alakohdan mukaan kyseistä asetusta ei siis sovelleta vähittäiskauppaan, jos eläinperäisten elintarvikkeiden toimittaminen tapahtuu vähittäisliikkeiden välillä ja jos toimittaminen on kansallisen lainsäädännön mukaan vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa.
- 50 Toisaalta asetuksen N:o 853/2004 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa kyseisessä asetuksessa säädettyjen vaatimusten soveltamista vähittäiskauppaan yksinomaan erityisesti, kun eläinperäisten elintarvikkeiden toimittaminen vähittäisliikkeestä toiseen liikkeeseen on vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa. Kyseisten toimitusten olisi tästä syystä oltava vain pieni osa laitoksen toimintaa, tuotetoimituksia vastaanottavien laitosten olisi sijaittava kyseisen laitoksen välittömässä läheisyydessä ja toimitusten olisi koskettava ainoastaan tiettyntyyppisiä tuotteita tai laitoksia.
- 51 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin säädöksen johdanto-osassa voidaan täsmentää säädöksen säännösten sisältöä ja säädöksen perustelukappaleet ovat tärkeitä tulkinnan osatekijöitä, jotka voivat selventää säädöksen laatijan tahtoa (tuomio 13.7.2023, komissio v. CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on myös niin, että vaikka asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän vuoksi yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten elinten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin, asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia. Jäsenvaltiot voivat siten toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos toimet eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kyseessä on unionin oikeuden säädös, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (tuomio 12.4.2018, komissio v. Tanska, C-541/16, EU:C:2018:251, 27 ja 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 53 Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, että jollei muuta ole säädetty, asetusten välitön sovellettavuus sulkee pois sen, että jäsenvaltiot toteuttavat asetuksen ulottuvuuteen vaikuttavia kansallisia toimenpiteitä (tuomio 15.11.2012, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa, C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jollei muuta ole säädetty, jäsenvaltiot eivät siis voi rajoittaa asetuksen soveltamisalaa ja näin tehdessään rajoittaa asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien ulottuvuutta.
- 54 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että asetuksen N:o 853/2004 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan ii alakohdassa viitataan nimenomaisesti jäsenvaltioiden lainsäädäntöön siltä osin kuin on kyse tässä säännöksessä tarkoitetun käsitteen ”vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa” määrittämisestä. Jäsenvaltioille näin annettua harkintavaltaa rajataan kuitenkin kyseisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa, jossa esitetään täsmennyksiä tämän käsitteen ulottuvuuteen.
- 55 Tästä seuraa, että jotta jäsenvaltiot noudattaisivat asetuksen N:o 853/2004 säännöksissä asetettuja rajoja, niiden on otettava huomioon kyseisessä 13 perustelukappaleessa olevan määritelmä ”vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa”, kun ne säätävät kansallisessa lainsäädännössään kyseisen asetuksen 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan ii alakohdan soveltamisedellytyksistä.
- 56 Näin on varsinkin, kun siitä mainitun 13 perustelukappaleen toisen virkkeen ensimmäisestä lauseen osasta poiketen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa kyseisen asetuksen vaatimusten soveltamista vähittäiskauppaan, ”jos ne katsovat, että asetuksen (EY) N:o 852/2004 vaatimukset ovat riittävät elintarvikehygienian tavoitteiden saavuttamiseksi”, saman 13 perustelukappaleen tämän toisen virkkeen toinen osa ja kolmas virke, jotka koskevat käsitettä ”vähäistä, paikallista ja rajoitettua toimintaa”, on muotoiltu ehdottomasti, joten jäsenvaltiot eivät voi poiketa niistä.
- 57 Käsitteen ”paikallista – – toimintaa” osalta asetuksen N:o 853/2004 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, että kyseen on oltava vähittäisliikkeen toimituksista toiselle ”välittömässä läheisyydessä” sijaitsevalle laitokselle.
- 58 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin, että eläinlääkintäsääntöjen 17 §:n e kohdassa mainitulla käsitteellä ”paikallinen toimittaminen” tarkoitetaan toimittamista ”kaikkialle maan alueelle”, mikä menee selvästi pidemmälle kuin toimittaminen välittömään läheisyyteen. Käsite ”maan alueelle” on näet paljon laajempi kuin käsite ”välittömässä läheisyydessä” varsinkin, kun on kyse Romanian kaltaisesta jäsenvaltiosta, jonka kansallinen alue on huomattavan suuri.
- 59 Tällainen kansallinen säännöstö johtaa tällä tavalla käytännössä siihen, että asetuksen N:o 853/2004 soveltamisalan ulkopuolelle jätetään vähittäiskauppaa koskevat toiminnot, jotka eivät ole kyseisessä asetuksessa tarkoitettua paikallista toimintaa, ja supistetaan siis asetuksen soveltamisalaa ja asetuksen 4 artiklassa säädetyn hyväksymisvelvollisuuden ulottuvuutta.
- 60 Kuten asetuksen N:o 853/2004 johdanto-osan kolmannesta ja neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, hyväksymismenettelyillä pyritään kuitenkin varmistamaan kansanterveyden suojelun korkea taso. Unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli yleisemmin kyseisen asetuksen antaessaan varmistaa tämän asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa ilmaistun aikomuksen mukaisesti, että eläinperäisten elintarvikkeiden valmistuksessa ja kaupan pitämisessä noudatetaan tiukkoja vaatimuksia, joilla voidaan varmistaa elintarvikehygieniä ja -turvallisuus ja

välttää siis näin ihmisen terveydelle aiheutuvat vaarat (ks. vastaavasti tuomio 29.5.2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen ym., C-426/16, EU:C:2018:335, 67 kohta).

- 61 Nämä tavoitteet tukevat tulkintaa, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa antaa säännöksiä, joilla rajoitetaan asetuksen N:o 853/2004 soveltamisalaa.
- 62 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 853/2004 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan ii alakohtaa, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa, on tulkittava siten, että koska kyseisten säännösten mukaan käsitteellä ”paikallista – – toimintaa” tarkoitetaan toimittamista ”välittömässä läheisyydessä” sijaitseville laitoksille, se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa tähän käsitteeseen sisällytetään tällaista toimittamista pidemmälle menevät toimitukset, kuten toimitukset kaikkialla maan alueella sijaitseville laitoksille, ja rajoitetaan näin kyseisen asetuksen soveltamisalaa.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 63 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (seitsemäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 853/2004 1 artiklan 5 kohdan b alakohdan ii alakohtaa, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleen valossa,**

**on tulkittava siten, että**

**koska kyseisten säännösten mukaan käsitteellä ”paikallista – – toimintaa” tarkoitetaan toimittamista ”välittömässä läheisyydessä” sijaitseville laitoksille, se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa tähän käsitteeseen sisällytetään tällaista toimittamista pidemmälle menevät toimitukset, kuten toimitukset kaikkialla maan alueella sijaitseville laitoksille, ja rajoitetaan näin kyseisen asetuksen soveltamisalaa.**

Allekirjoitukset