



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

5. studenoga 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Zdravlje životinja – Uredba (EZ) br. 854/2004 –
Proizvodi životinjskog podrijetla namijenjeni prehrani ljudi – Službene kontrole –
Određivanje službenog veterinarara – Klanje životinja“

U predmetu C-402/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Anotato Dikastirio Kyprou (Cipar), odlukom od 5. lipnja 2013., koju je Sud zaprimio 16. srpnja 2013., u postupku

Cypra Ltd

protiv

Kypriaki Dimokratia,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, A. Borg Barthet (izvjestitelj), M. Berger, S. Rodin i F. Biltgen, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Cypru Ltd, T. Andreou, *dikigoros*,
- za ciparsku vladu, M. Chatzigeorgiou, u svojstvu agenta,
- za vladu Helenske Republike, I. Chalkias i A. Vasilopoulou, u svojstvu agenata,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, D. Bianchi i D. Triantafyllou, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

* Jezik postupka: grčki

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje odredaba Uredbe (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi (SL L 139, str. 206.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 10., str. 33.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1791/2006 od 20. studenoga 2006. (SL L 363, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 187.; u daljnjem tekstu: Uredba 854/2004).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Cypre Limited (u daljnjem tekstu: Cypra), vlasnika i operatera privatne klaonice svinja, ovaca i koza u provinciji Nicosiji (Cipar), i Kypriaki Dimokratije (Republika Cipar), koju zastupaju Ministarstvo poljoprivrede, prirodnih resursa i okoliša i direktor veterinarske službe, u pogledu odbijanja potonjega da prihvati zahtjev Cypre da u tu klaonicu pošalje službenog veterinaru radi kontrole klanja u unaprijed određene dane i sate.

Pravni okvir

- 3 Uvodne izjave 4. do 6., 8. i 9. Uredbe br. 854/2004 glase kako slijedi:

„(4) Službene kontrole proizvoda životinjskog podrijetla trebaju obuhvaćati sve elemente koji su značajni za zaštitu javnog zdravlja i, prema potrebi, za zaštitu zdravlja i dobrobiti životinja. One se trebaju temeljiti na najnovijim bitnim podacima koji su dostupni te bi ih, stoga, trebalo prilagođavati kako novi bitni podaci budu raspoloživi.

(5) Zakonodavstvo Zajednice koje se odnosi na sigurnost hrane treba se temeljiti na čvrstoj znanstvenoj osnovi. Stoga se, kad god je to potrebno, treba savjetovati s Europskom agencijom za sigurnost hrane.

(6) Vrsta i intenzitet službenih kontrola trebaju se temeljiti na procjeni rizika za javno zdravlje i moraju, gdje je to bitno, ovisiti o zdravlju i dobrobiti životinja te o vrsti primijenjenih postupaka, proizvedenim količinama i subjektu u poslovanju s hranom kojega se to tiče.

[...]

(8) Službene kontrole proizvodnje mesa potrebne su kako bi se provjerilo pridržavaju li se subjekti u poslovanju s hranom higijenskih pravila i udovoljavaju li kriterijima i ciljevima koji su utvrđeni u zakonodavstvu Zajednice. Službene kontrole trebaju obuhvaćati nadzorni pregled nad djelatnostima subjekata u poslovanju s hranom i inspekcijske preglede, uključujući i provjere samokontrola subjekata u poslovanju s hranom.

(9) S obzirom na njihovo posebno stručno znanje, primjereno je da službeni veterinari obavljaju nadzorni pregled i inspekcijske preglede u klaonicama, objektima za obradu divljači i određenim rasjekavaonicama. Državama članicama bi trebalo dati mogućnost da same odlučuju koje je osoblje najprikladnije za obavljanje nadzornih i inspekcijskih pregleda u ostalim vrstama objekata.“

4 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Definicije“, propisuje:

„1. Za potrebe ove Uredbe, sljedeći pojmovi imaju sljedeća značenja:

- (a) ‚službena kontrola‘ znači svaki oblik kontrole koju obavlja nadležno tijelo kako bi provjerilo sukladnost sa zakonodavstvom o hrani, kao i s propisima o zdravlju životinja i dobrobiti životinja;
- (b) ‚provjera‘ znači postupak kojim se putem pregleda i pribavljanja objektivnih dokaza provjerava jesu li ispunjeni utvrđeni zahtjevi;
- (c) ‚nadležno tijelo‘ znači središnje tijelo države članice koje je nadležno za obavljanje veterinarskih pregleda ili svako tijelo na koje je ono prenijelo tu nadležnost;
- (d) ‚nadzorni pregled‘ znači sustavni i neovisni pregled koji se obavlja kako bi se utvrdilo jesu li djelatnosti i s njima povezani rezultati u skladu s predviđenim planovima te provode li se ti planovi učinkovito i jesu li prikladni za postizanje ciljeva;

[...]

- (f) ‚službeni veterinar‘ znači veterinar koji je u skladu s ovom Uredbom kvalificiran djelovati u tom svojstvu i kojega je imenovalo nadležno tijelo;

[...]“

5 Članak 4. stavci 7. i 9. te uredbe propisuje:

„7. Ako se radi o klaonicama, objektima za obradu divljači i rasjekavaonicama, koji stavljaju u promet svježe meso, službeni veterinar obavlja nadzorne preglede iz stavka 3. i 4.

[...]

9. Vrsta i opseg nadzornog pregleda za pojedine objekte ovisi o procijenjenom riziku. U tu svrhu, nadležno tijelo redovito procjenjuje:

- (a) rizike za javno zdravlje i, prema potrebi, rizike za zdravlje životinja;
- (b) u slučaju klaonica, aspekte dobrobiti životinja;
- (c) vrstu i produktivnost procesa koji se provode; i
- (d) prijašnje ponašanje subjekta u poslovanju s hranom što se tiče poštovanja zakonodavstva o hrani.“

6 U skladu s člankom 5. te uredbe, naslovljenim „Svježe meso“:

„Države članice osiguravaju da se službene kontrole glede svježeg mesa obavljaju u skladu s Prilogom I.

1. Službeni veterinar obavlja inspekcijske preglede u klaonicama, objektima za obradu divljači i rasjekavaonicama, koji stavljaju u promet svježe meso, u skladu s općim zahtjevima iz odjeljka I. poglavlja II. Priloga I. i u skladu s posebnim zahtjevima iz odjeljka VI., a naročito što se tiče:

- (a) podataka o prehrambenom lancu;
- (b) *ante mortem* pregleda;

- (c) dobrobiti životinja;
- (d) *post mortem* pregleda;
- (e) materijala specificiranog rizika i drugih nusproizvoda životinjskog podrijetla;
- (f) laboratorijskog ispitivanja.

[...]

5. (a) Države članice se moraju pobrinuti da raspolažu dostatnim brojem službenog osoblja za obavljanje službenih kontrola koje se zahtijevaju na temelju Priloga I. s učestalošću koja je utvrđena u odjeljku III. poglavlju II.
- (b) Broj službenog osoblja koje mora biti prisutno na liniji klanja u određenoj klaonici procjenjuje se na temelju analize rizika. Broj uključenog službenog osoblja određuje nadležno tijelo i on mora biti toliki da se mogu ispuniti svi zahtjevi iz ove Uredbe.

[...]“

- 7 Prilog I. Uredbi br. 854/2004, naslovljen „Svježe meso“, u Odjeljku I. Poglavlju II. B propisuje:

„1. Ovisno o stavcima 4. i 5.:

- (a) službeni veterinar mora provesti *ante mortem* pregled svih životinja prije klanja;
- (b) taj se pregled mora obaviti u roku od 24 sata od dolaska u klaonicu i manje od 24 sata prije klanja.

Pored toga, službeni veterinar može zahtijevati obavljanje inspekcijskog pregleda u bilo koje drugo vrijeme.

[...]“

- 8 Odjeljak III. tog priloga, naslovljen „Odgovornosti i učestalost kontrola“, u Poglavlju II. propisuje:

„1. Nadležno tijelo mora osigurati da najmanje jedan službeni veterinar bude nazočan:

- (a) u klaonicama, tijekom cijelog *ante* i *post mortem* pregleda; i
- (b) u objektima za obradu divljači, tijekom cijelog *post mortem* pregleda.

[...]“

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 9 Pismom od 5. ožujka 2007. Cypra je obavijestila nadležne veterinarske službe o svojem programu klanja za ožujak i travanj 2007. i od njih zatražila da organiziraju pregled klanja koji se trebao provesti u dane i sate navedene u tom pismu, osobito zbog potreba klanja nedjeljom radi zadovoljavanja ugovornih obveza za izvoz svinjskog mesa u Grčku.
- 10 Cypra je 9. ožujka 2007. ponovila svoj zahtjev, navodeći istodobno da ona sama određuje program i vrijeme rada svoje klaonice.

- 11 Taj je zahtjev odbijen i Cypra je protiv te odluke podnijela tužbu.
- 12 Prvostupanjski sud odbio je tužbu, prije svega prihvaćajući preliminarni prigovor tuženikâ da odbijanje prihvaćanja tužiteljeva zahtjeva „nije neispunjenje obveze koja proizlazi iz zakona, nego nepostupanje koje proizlazi iz diskrecijske ovlasti“ te da ono stoga nije izvršivi akt protiv kojeg se na temelju članka 146. Ustava može podnijeti tužba.
- 13 Anotato Dikastirio Kyprou (Vrhovni sud Republike Cipra) povodom žalbe smatra da je riječ o tumačenju Uredbe br. 854/2004. Pita se koje su obveze nadležnih nacionalnih tijela i koje su granice diskrecijske ovlasti tih tijela u okviru primjene te uredbe.
- 14 U tim je okolnostima Anotato Dikastirio Kyprou odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1) Daju li odredbe Uredbe (EZ) br. 854/2004 nadležnom tijelu diskrecijsku ovlast da odredi točno vrijeme klanja životinja, u pogledu njegove obveze imenovanja službenog veterinarâ u svrhu obavljanja kontrole klanja životinja, ili ono treba imenovati takvog veterinarâ u dan i sat klanja koji je utvrdio klaoničar?
- 2) Daju li odredbe Uredbe (EZ) br. 854/2004 nadležnom tijelu diskrecijsku ovlast da odbije imenovati službenog veterinarâ u svrhu veterinarske kontrole kad je ono obaviješteno da će se klanje životinja obaviti u prethodno određen dan i sat u ovlaštenoj klaonici?“

O prethodnim pitanjima

- 15 Svojim dvama pitanjima, koja treba razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe Uredbe br. 854/2004 tumačiti tako da je na nadležnom tijelu da odredi kada se mora provesti klanje životinja, u svrhu imenovanja službenog veterinarâ za potrebe kontrole klanja, ili je to tijelo obvezno poslati takvog veterinarâ u dan i sat koji je odredio klaoničar, bez mogućnosti prigovora.
- 16 U svrhu tumačenja odredaba Uredbe br. 854/2004, najprije treba navesti da se ona temelji na članku 168. stavku 4. točki (b) UFEU-a, čiji je cilj zaštita javnog zdravlja.
- 17 U tom smislu, uvodna izjava 4. te uredbe predviđa da „službene kontrole proizvoda životinjskog podrijetla trebaju obuhvaćati sve elemente koji su značajni za zaštitu javnog zdravlja i, prema potrebi, za zaštitu zdravlja i dobrobiti životinja“. Iz uvodnih izjava 8. i 9. proizlazi da su „službene kontrole proizvodnje mesa potrebne kako bi se provjerilo pridržavaju li se subjekti u poslovanju s hranom higijenskih pravila i udovoljavaju li kriterijima i ciljevima koji su utvrđeni u zakonodavstvu Zajednice“ i da je „s obzirom na njihovo posebno stručno znanje, primjereno da službeni veterinarâ obavljaju nadzorni pregled i inspekcijske preglede u klaonicama [...]“.
- 18 Članak 1. Uredbe br. 854/2004 utvrđuje posebna pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla.
- 19 Kad je riječ o kontrolama koje trebaju provesti službeni veterinarâ, članak 5. stavak 1. Uredbe br. 854/2004 propisuje da službeni veterinarâ obavlja inspekcijske preglede u klaonicama u skladu s općim zahtjevima iz Odjeljka I. Poglavlja II. Priloga I. toj uredbi. Taj članak u stavku 5. također propisuje da broj službenih veterinarâ mora biti dovoljan za obavljanje službenih kontrola koje se zahtijevaju na temelju Priloga I. učestalosti koja je utvrđena u Odjeljku III. Poglavlju II.

- 20 Konkretnije, Odjeljak I. Poglavlje II. B točka 1. podtočka (b) Priloga I. Uredbi br. 854/2004 propisuje da nadležno tijelo države članice treba osigurati da je službeni veterinar prisutan u klaonicama kako bi proveo *ante mortem* pregled, pri čemu se taj pregled mora obaviti u roku od 24 sata od dolaska životinja u klaonicu i manje od 24 sata prije klanja.
- 21 Stoga odredbe Uredbe br. 854/2004 predviđaju ne samo ovlast ocjene rizika za javno zdravlje i zdravlje životinja nego i obvezu nadležnih tijela da nadziru narav i brzinu predviđenih postupaka te obvezu da raspoložu potrebnim osobljem.
- 22 U tom smislu, kako to ispravno navode poljska i ciparska vlada te Europska komisija, Uredba br. 854/2004 ne sadrži nikakvu odredbu o radnom vremenu i praznicima nadležnih tijela te *a fortiori* ni na koji način ne precizira trebaju li ona raspolagati osobljem nedjeljom i praznicima. Naime, Odjeljak I. Poglavlje II. B točka 1. podtočka (b) Priloga I. toj uredbi uspostavlja jedino vremenski okvir u pogledu određenih aktivnosti službenih veterinarara.
- 23 U tom smislu, u skladu s općim načelima na kojima se temelji Europska unija i koja uređuju odnose između Unije i država članica, na državama je članicama da na temelju članka 5. UEU-a na svojem državnom području osiguraju provedbu propisa Unije. Pod uvjetom da pravo Unije, uključujući njegova opća načela, ne sadrži zajednička pravila u tom smislu, nacionalna tijela prilikom provedbe tih propisa postupaju slijedeći postupovna i materijalna pravila svojeg nacionalnog prava (vidjeti osobito presude Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, t. 26.; Karlsson i dr., C-292/97, EU:C:2000:202, t. 27. kao i Azienda Agricola Giorgio, Giovanni i Luciano Visentin i dr., C-495/00, EU:C:2004:180, t. 39.).
- 24 Budući da Uredba br. 854/2004 u tom smislu ne sadrži nikakvo zajedničko pravilo, u načelu se ništa ne protivi tomu da nadležna tijela odrede praznike i odbiju poslati službene veterinare u klaonice u tim danima. Usto, nadležno tijelo ne može biti obvezno zadovoljiti sve zahtjeve klaonica za kontrolu jer Uredba br. 854/2004 državama članicama ne nameće takvu obvezu.
- 25 Naime, nadležno je tijelo jedino koje raspolaže informacijama o svim klaonicama te je stoga jedino koje može odlučiti, uzimajući u obzir svoje zadaće u raznim klaonicama, mogu li se sanitarne kontrole klanja provesti u dane koje predloži klaonica. Stoga nadležno tijelo mora moći odrediti, u dogovoru s odgovornim osobama klaonica, vrijeme provedbe kontrola službenih veterinarara kako je predviđeno u članku 5. stavku 1. Uredbe br. 854/2004, koji upućuje na Prilog I. Poglavlje II. Odjeljak I. te uredbe.
- 26 Međutim, kada donose mjere za provedbu propisa Unije, države članice obvezne su provoditi svoju diskrecijsku ovlast poštujući, među ostalim, opća načela prava Unije (vidjeti u tom smislu presude Mulligan i dr., C-313/99, EU:C:2002:386, t. 35. kao i Azienda Agricola Giorgio, Giovanni i Luciano Visentin i dr., EU:C:2004:180, t. 40.), među kojima su načela pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja, proporcionalnosti i nediskriminacije (presuda Kurt und Thomas Etling i dr., C-230/09 i C-231/09, EU:C:2011:271, t. 74.).
- 27 Stoga, radi poštovanja načela spomenutih u točki 26. ove presude i planiranja službenih kontrola koje zahtijeva članak 5. Uredbe br. 854/2004, nadležno tijelo može odbiti poslati službene veterinare u dane i sate koje su zatražile klaonice, osim ako je objektivno nužno da se klanje provede u te dane.
- 28 Nasuprot tome, na klaonicama je da, s ciljem određivanja vremena klanja, unaprijed i u razumnom roku obavijeste nadležna tijela o danu i satu klanja životinja, kako bi ta tijela mogla poslati veterinare u zatraženo vrijeme. U tom smislu te kako bi se zajamčilo da se ne utječe štetno na djelotvornost odredaba Uredbe br. 854/2004, na sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku jest da ocijeni u kojoj je mjeri zahtjev za klanje u konkretnom slučaju podnesen dovoljno unaprijed kako bi se nadležnom tijelu omogućilo organiziranje dolaska službenog veterinarara te je li objektivno nužno da se klanje provede u nedjelju.

- 29 S obzirom na sve prethodno navedeno, na postavljena pitanja treba odgovoriti da odredbe Uredbe br. 854/2004 treba tumačiti tako da se u načelu ne protive tomu da nadležno tijelo odredi trenutak u kojem treba provesti klanje životinja, u svrhu imenovanja službenog veterinarara za potrebe kontrole klanja, i da odbije poslati tog veterinarara u dane i sate koje odredi klaonica, osim ako je objektivno nužno da se klanje provede u te dane, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

Troškovi

- 30 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Odredbe Uredbe (EZ) br. 854/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 1791/2006 od 20. studenoga 2006., treba tumačiti tako da se u načelu ne protive tomu da nadležno tijelo odredi trenutak u kojem treba provesti klanje životinja, u svrhu imenovanja službenog veterinarara za potrebe kontrole klanja, i da odbije poslati tog veterinarara u dane i sate koje odredi klaonica, osim ako je objektivno nužno da se klanje provede u te dane, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

Potpisi