



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

21. ožujka 2024. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sigurnost hrane – Higijenska pravila za hranu životinjskog podrijetla – Uredba (EZ) br. 853/2004 – Područje primjene – Iznimke – Opskrba hranom između objekata u maloprodaji koja predstavlja marginalnu, lokalnu i ograničenu djelatnost – Pojam ‚marginalna, lokalna i ograničena djelatnost‘ – Nacionalni propis koji odstupa od definicije tog pojma predviđene tom uredbom”

U predmetu C-10/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska), odlukom od 19. listopada 2022., koju je Sud zaprimio 11. siječnja 2023., u postupku

Remia Com Impex SRL

protiv

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

Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik vijeća, N. Wahl i M. L. Arastey Sahún (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za rumunjsku vladu, E. Gane, L. Ghiță i A. Wellman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, F. Le Bot i L. Radu Bouyon, u svojstvu agenata,

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

* Jezik postupka: rumunjski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla (SL 2004., L 139, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 11., str. 3.), osobito njezina članka 1. stavaka 3. do 5. u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13. te načelom ekvivalentnosti.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Remia Com Impex SRL (u daljnjem tekstu: društvo Remia) te Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA) (Državni ured za veterinarsko-sanitarne poslove i sigurnost hrane, Rumunjska) i Direcției Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (Uprava za veterinarsko-sanitarne poslove i sigurnost hrane u Dolju, Rumunjska), o zakonitosti odluke ANSVSA-e kojom se utvrđuje postupak veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane za djelatnosti objekata za izravnu prodaju primarnih proizvoda ili objekata u maloprodaji.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s uvodnim izjavama 2. do 4. i 13. Uredbe br. 853/2004:
 - „(2) Određena hrana može predstavljati posebnu opasnost za zdravlje ljudi, zbog čega je potrebno utvrditi određena higijenska pravila. To se prije svega odnosi na hranu životinjskog podrijetla u kojoj su često utvrđene mikrobiološke i kemijske opasnosti.
 - (3) U okviru zajedničke poljoprivredne politike donesene su mnoge direktive kojima se utvrđuju posebna zdravstvena pravila za proizvodnju i stavljanje u promet proizvoda koji su navedeni u Prilogu I. Ugovoru. Ta su zdravstvena pravila smanjila trgovinske zapreke za dotične proizvode, pridonoseći time stvaranju unutarnjeg tržišta, ali i osiguravajući visoki stupanj zaštite javnog zdravlja.
 - (4) Što se tiče javnog zdravlja ta pravila sadrže zajednička načela naročito u odnosu na odgovornosti proizvođača i nadležnih tijela, konstrukcijske, operativne i higijenske uvjete koje moraju ispunjavati objekti, postupke odobravanja objekata, uvjete u vezi sa skladištenjem i prijevozom te oznake zdravstvene ispravnosti.
- [...]
- (13) Države članice bi trebale imati određenu slobodu da u okviru nacionalnog prava prošire ili ograniče primjenu zahtjeva ove Uredbe na maloprodaju. Međutim, one mogu ograničiti njihovu primjenu jedino ako smatraju da su zahtjevi Uredbe (EZ) br. 852/2004 [Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o higijeni hrane (SL 2004., L 139, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 15., str. 42.)] dostatni za ostvarenje ciljeva vezanih uz higijenu hrane i ako je opskrba hranom životinjskog podrijetla iz objekta u maloprodaji drugom objektu marginalna, lokalna i ograničena

aktivnost. Takva bi opskrba, stoga, trebala biti tek mali dio aktivnosti objekta; objekti koje on opskrbljuje trebaju se nalaziti u njegovoj neposrednoj blizini; opskrba se treba odnositi jedino na određene vrste proizvoda ili objekata.”

4 Člankom 1. Uredbe br. 853/2004, naslovljenim „Područje primjene”, predviđa se:

„1. Ovom se Uredbom utvrđuju određena pravila o higijeni hrane životinjskog podrijetla kojih se moraju pridržavati subjekti u poslovanju s hranom. Ta pravila nadopunjuju ona koja su utvrđena Uredbom (EZ) br. 852/2004. Ona se primjenjuju na neprerađene i prerađene proizvode životinjskog podrijetla.

[...]

3. Ova se Uredba ne primjenjuje na:

- (a) primarnu proizvodnju namijenjenu za osobnu uporabu u domaćinstvu;
- (b) pripremu, rukovanje ili skladištenje hrane u domaćinstvu namijenjene za osobnu potrošnju u domaćinstvu;
- (c) izravnu opskrbu malim količinama primarnih proizvoda kojima proizvođač opskrbljuje krajnjeg potrošača ili lokalni objekt u maloprodaji koji izravno opskrbljuje krajnjeg potrošača;
- (d) izravnu opskrbu malim količinama mesa peradi i dvojezubaca koji su zaklani na poljoprivrednom gospodarstvu, a kojima proizvođač opskrbljuje krajnjeg potrošača ili lokalni objekt u maloprodaji koji takvim mesom, u obliku svježeg mesa, izravno opskrbljuje krajnjeg potrošača;
- (e) lovce koji izravno opskrbljuju krajnjeg potrošača, ili lokalni objekt u maloprodaji koji izravno opskrbljuje krajnjeg potrošača, malim količinama slobodno živuće divljači ili mesa slobodno živuće divljači.

4. U skladu sa svojim nacionalnim pravom, države članice utvrđuju propise koji uređuju djelatnosti i osobe iz stavka 3. točke (c), (d) i (e). Takvi nacionalni propisi moraju osigurati ostvarenje ciljeva ove Uredbe.

5. (a) Ako nije izričito navedeno drugačije, ova se Uredba ne primjenjuje na maloprodaju.

(b) Međutim, ova se Uredba primjenjuje na maloprodaju ako se poslovi obavljaju s ciljem opskrbe drugog objekta hranom životinjskog podrijetla, osim ako:

- i. se ti poslovi sastoje jedino od skladištenja ili prijevoza, pri čemu [se] ipak primjenjuju posebni zahtjevi vezano za temperaturu iz Priloga III.;

ili

- ii. objekt u maloprodaji opskrbljuje hranom životinjskog podrijetla isključivo drugi objekt u maloprodaji i ako se, prema nacionalnome pravu, radi o marginalnoj, lokalnoj i ograničenoj djelatnosti.

(c) Države članice mogu donijeti nacionalne mjere kako bi primjenu zahtjeva ove Uredbe proširile i na objekte u maloprodaji koji se nalaze na njihovom području a na koje se, prema točki (a) ili (b), ti zahtjevi ne bi primjenjivali.

[...]”

5 Člankom 4. Uredbe br. 853/2004, naslovljenim „Upis u registar i odobravanje objekata”, u stavku 2. predviđa se:

„Ne dovodeći u pitanje članak 6. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 852/2004, objekti u kojima se rukuje onim proizvodima životinjskog podrijetla koji podliježu zahtjevima iz Priloga III. ovoj Uredbi ne smiju poslovati ako ih ne odobri nadležno tijelo u skladu sa stavkom 3. ovog članka, izuzimajući objekte koji se bave jedino:

(a) primarnom proizvodnjom;

(b) poslovima prijevoza;

(c) skladištenjem proizvoda koje nije potrebno skladištiti u uvjetima kontrolirane temperature;
ili

(d) maloprodajnim djelatnostima drugačijim od onih na koje se primjenjuje ova Uredba u skladu s člankom 1. stavkom 5. točkom (b).”

Rumunjsko pravo

6 ANSVA je donijela 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 (Odluka br. 111/2008 kojom se odobrava Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uvjetima i sigurnosti hrane u okviru postupka veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane za djelatnosti dobivanja te izravne proizvodnje i/ili maloprodaje hrane životinjskog ili neživotinjskog podrijetla te djelatnosti proizvodnje, prerade, skladištenja, prijevoza i stavljanja na tržište hrane neživotinjskog podrijetla), od 16. prosinca 2008. (Monitorul Oficial al României, dio I., br. 895 od 30. prosinca 2008.).

7 U članku 2. Odluke br. 111/2008 predviđa se:

„Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uvjetima i sigurnosti hrane iz članka 1. sastavljen je s ciljem utvrđivanja postupka veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane za djelatnosti objekata za izravnu prodaju primarnih proizvoda ili objekata u maloprodaji u skladu s [...] člank[om] 1. stavk[om] 4. [Uredbe br. 853/2004].”

8 Taj Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uvjetima i sigurnosti hrane (u daljnjem tekstu: Pravilnik) nalazi se u Prilogu br. 1 Odluci br. 111/2008.

9 Člankom 16. Pravilnika određuje se:

„Ovim se poglavljem utvrđuje postupak veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane za djelatnosti maloprodaje hrane životinjskog i neživotinjskog podrijetla.”

10 Člankom 17. tog pravilnika predviđa se:

„Za potrebe ovog poglavlja, pojmovi i izrazi navedeni u nastavku imaju sljedeća značenja:

(a) maloprodaja [...] – opskrba hranom životinjskog i neživotinjskog podrijetla koja se proizvodi u registriranim objektima koji ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete i uvjete u pogledu sigurnosti hrane odnosno u objektima kojima je izdano odobrenje o ispunjavanju veterinarsko-sanitarnih uvjeta ili/i marginalna, lokalna i ograničena opskrba hranom životinjskog i neživotinjskog podrijetla koja se proizvodi u malim količinama u objektima u maloprodaji i koja se prodaje:

1. krajnjem potrošaču u mjestu proizvodnje;
2. drugim registriranim objektima u maloprodaji koji ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete i uvjete u pogledu sigurnosti hrane na cijelom državnom području;
3. registriranim ugostiteljskim objektima koji ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete i uvjete u pogledu sigurnosti hrane;
4. krajnjem potrošaču, na poljoprivredno-prehrambenim tržnicama i na sajmovima, izložbama ili događanjima organiziranim povodom vjerskih praznika ili drugim javnim događanjima te vrste, koja povremeno organiziraju lokalna ili područna tijela na cijelom državnom području, osim svježeg svinjskog mesa;

[...]

(d) marginalna opskrba – opskrba krajnjeg potrošača malim količinama hrane životinjskog i neživotinjskog podrijetla preko drugih maloprodajnih objekata;

(e) lokalna opskrba – opskrba hranom životinjskog podrijetla na cijelom državnom području uz poštovanje uvjeta prijevoza, hladnog lanca i sljedivosti;

(f) ograničena opskrba – dobivanje u mjestu prodaje marginalnih kategorija hrane životinjskog podrijetla koja je namijenjena opskrbi krajnjeg potrošača preko drugih objekata u maloprodaji;

[...]”

11 Članak 18. stavak 1. navedenog pravilnika glasi:

„Objekti u maloprodaji iz Priloga br. 1 obavljaju svoje djelatnosti na temelju potvrde ili, ovisno o slučaju, svjedodžbe o registraciji koju je izdao Ured sudskog registra pri Tribunalulu (Viši sud, Rumunjska) koji je nadležan za područje na kojem se djelatnosti obavljaju i na temelju dokumenta veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane koji je izdala Uprava za veterinarsko-sanitarne poslove i sigurnost hrane na razini okruga ili grada Bukurešt, u skladu s obrascem iz Priloga br. 3.”

12 U skladu s člankom 19. stavkom 1. tog pravilnika:

„Kako bi dobili dokument veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane za djelatnosti objekata u maloprodaji iz Priloga br. 1, subjekti u poslovanju s hranom ili njihovi zakonski zastupnici dužni su

Upravi za veterinarsko-sanitarne poslove i sigurnost hrane na razini okruga ili grada Bukurešta podnijeti spis sa sljedećim dokumentima: [...]"

13 Članak 20. stavak 1. Pravilnika glasi kako slijedi:

„Uprava za veterinarsko-sanitarne poslove i sigurnost hrane na razini okruga ili grada Bukurešt izdaje dokument veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane, u skladu s obrascem iz Priloga br. 3, objektima u maloprodaji koji ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete i uvjete u pogledu sigurnosti hrane predviđene posebnim zakonodavstvom.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 14 Društvo Remia 9. ožujka 2018. podnijelo je Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) tužbu za, kao prvo, poništenje članka 2. Odluke br. 111/2008, članka 16. i 17., članka 18. stavka 1., članka 19. stavka 1. Pravilnika i izraza „u skladu s obrascem iz Priloga br. 3” iz članka 20. stavka 1. tog pravilnika, kao i cijelog tog Priloga br. 3, kao drugo, ponovnu procjenu objekata registriranih u okrugu Dolj kako bi ih se kvalificiralo kao objekte koji podliježu registraciji ili odobrenju u smislu Uredbe br. 852/2004 i Uredbe br. 853/2004 i, kao treće, radi naknade štete uzrokovane povredom prava Unije zbog, među ostalim, pogrešne provedbe upravnih radnji potrebnih za zaštitu legitimnog interesa društva Remia, odnosno izdavanja dokumenata veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane objektima koji moraju imati odobrenje.
- 15 Presudom od 4. prosinca 2019. Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odbila je tužbu kao neosnovanu.
- 16 Društvo Remia podnijelo je žalbu protiv te presude Înalti Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska), sudu koji je uputio zahtjev, pozivajući se, u biti, na nezakonitost Odluke br. 111/2008 u dijelu u kojem se njome ne poštuje definicija pojma „marginalna, lokalna i ograničena [djelatnost]” iz uvodne izjave 13. Uredbe br. 853/2004.
- 17 ANSVSA smatra da definicije tih pojmova iz članka 17. točaka (d), (e) i (f) Pravilnika nisu u suprotnosti s tom uvodnom izjavom 13.
- 18 Na raspravi održanoj pred sudom koji je uputio zahtjev društvo Remia zatražilo je da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku, ističući u biti da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku dopušta ograničavanje područja primjene Uredbe br. 853/2004 protivno pravu Unije. Ono smatra da je učinak Odluke br. 111/2008 da djelatnosti koje, iako čine maloprodaju – imaju svojstva koja zahtijevaju odobravanje – ne podliježu odobravanju, s obzirom na to da nisu obuhvaćene iznimkama predviđenima u članku 1. stavku 5. točki (b) te uredbe. Naime, pridjev „lokalna” u smislu te odredbe označava, u skladu s uvodnom izjavom 13. navedene uredbe, objekte koji se nalaze u neposrednoj blizini objekta koji ih opskrbljuje hranom životinjskog podrijetla, dok se članak 17. točka (e) Pravilnika odnosi na opskrbu takvom hranom na cijelom državnom području.
- 19 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je, u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, prethodno pitanje dužan uputiti Sudu, s obzirom na to da je on nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka. U glavnom postupku postavlja se pitanje usklađenosti odredbi nacionalnog prava s Uredbom br. 853/2004. S obzirom na tekst

uvodne izjave 13. te uredbe, definicija pojma „marginalna, lokalna i ograničena [djelatnost]” predviđena tim nacionalnim pravom, prema mišljenju tog suda, stvara poteškoću u tumačenju prava Unije.

20 U tim je okolnostima Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li cijelu [Uredbu br. 853/2004] i, konkretno, odredbe članka 1. stavaka 3. do 5. tumačiti na način da hladnjače koje obavljaju maloprodajnu djelatnost drugim objektima u maloprodaji, ali ne krajnjem potrošaču, treba odobriti u skladu s tom uredbom ako predmetna djelatnost nije obuhvaćena iznimkama predviđenima člankom 1. stavkom 5. točkom (b) [te uredbe]?
2. Treba li [Uredbu br. 853/2004] i općenito pravo Unije tumačiti na način da su nacionalna tijela – u čijoj je nadležnosti osiguravanje provedbe politike, što je cilj koji se nastoji postići zakonskim instrumentima, i osiguravanje poštovanja povezanih obveza predmetnih gospodarskih subjekata – zahtjev u pogledu marginalne, lokalne i ograničene djelatnosti iz članka 1. stavka 5. točke (b) podtočke ii. dužna tumačiti u kontekstu uvodne izjave 13. te uredbe, ili pak mogu odstupiti od takvog tumačenja vlastitim definiranjem pojmova?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, trebaju li odgovarajuće definicije iz nacionalnog akta kojim se prenosi [Uredba br. 853/2004] poštovati bit pojmova, kako je opisana u uvodnoj izjavi 13. [te uredbe]?
4. Imajući u vidu činjenicu da se odredbama članka 17. Pravilnika priloženog Odluci br. 111/2008 predviđa da djelatnost maloprodaje hrane životinjskog podrijetla može obuhvaćati i djelatnost opskrbe i prodaje takve hrane drugim objektima u maloprodaji na cijelom području Rumunjske bez obveze ishoda veterinarsko-sanitarnog odobrenja, protivi li se takva odredba i/ili takva upravna praksa pravu Unije i, konkretno, Uredbi br. 853/2004?
5. Zahtijeva li načelo ekvivalentnosti da se u slučaju kad se odluka upravnog tijela može poništiti zbog neusklađenosti s nacionalnim zakonom, taj upravni akt može poništiti i zbog neusklađenosti s mjerodavnom uredbom Unije, kao što je Uredba br. 853/2004?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

- 21 Rumunjska vlada tvrdi da se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne iznosi činjenični okvir glavnog postupka, premda je on sam ključan za kvalifikaciju činjenica, određivanje primjenjivih odredbi nacionalnog prava i utvrđivanje pravila prava Unije čije je tumačenje korisno za rješavanje glavnog postupka.
- 22 Konkretno, s obzirom na to da ne postoji opis činjeničnog okvira, ne može se doznati koju vrstu djelatnosti obavlja društvo Remia ni razumjeti može li se na njega primijeniti postupak odobravanja za njegove djelatnosti, odnosno jesu li te djelatnosti obuhvaćene Uredbom br. 853/2004. Međutim, ta vlada navodi da je, prema informacijama kojima raspolaže ANSVSA,

- ali koje se ne nalaze u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, glavna djelatnost društva Remia veleprodaja proizvoda životinjskog podrijetla i iznajmljivanje objekata za skladištenje.
- 23 Stoga ta vlada smatra da sud koji je uputio zahtjev u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nije opravdao, s jedne strane, razloge zbog kojih se pozvao na odredbe prava Unije navedene u prethodnim pitanjima i, s druge strane, vezu između predmeta glavnog postupka i tih pitanja. Slijedom toga, zahtjev za prethodnu odluku u cijelosti je nedopušten.
- 24 Europska komisija pak ističe, a da se pritom ne poziva na takvu nedopuštenost, da u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku postoje nedostaci u pogledu prvog i petog pitanja.
- 25 Što se tiče prvog pitanja, ta institucija tvrdi da tumačenje odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne omogućuje da se jasno utvrdi narav djelatnosti društva Remia. Međutim, smatra da iz te odluke proizlazi da to društvo obavlja djelatnosti maloprodaje drugim objektima u maloprodaji.
- 26 Kad je riječ o petom pitanju, koje se odnosi na načelo ekvivalentnosti, Komisija ističe da se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne navode odredbe nacionalnog prava na temelju kojih se odluka upravnog tijela može poništiti zbog nepoštovanja nacionalnog zakona, kao ni ikakva mjera koju nacionalni sudovi mogu poduzeti u slučaju utvrđenja neusklađenosti nacionalnog upravnog akta s pravom Unije.
- 27 U tom pogledu treba podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi (presuda od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 44. te navedena sudska praksa).
- 28 Prema isto tako ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova, potreba za tumačenjem prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu zahtijeva da se on strogo pridržava uvjeta u pogledu sadržaja zahtjeva za prethodnu odluku koji su izričito navedeni u članku 94. Poslovnika Suda (presuda od 28. studenoga 2023., Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, t. 44. i navedena sudska praksa). Ti se zahtjevi također spominju u točkama 13., 15. i 16. Preporuka Suda Europske unije namijenjenih nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2019., C 380, str. 1.).
- 29 Tako je, ponajprije, u skladu s člankom 94. točkom (a) Poslovnika neophodno da sud koji je uputio zahtjev definira činjenični i pravni okvir unutar kojeg se pojavljuju pitanja koja postavlja ili da barem pojasni činjenične okolnosti na kojima zasniva ta pitanja. Naime, u okviru postupka uspostavljenog člankom 267. UFEU-a Sud je isključivo ovlašten izjasniti se o tumačenju nekog Unijina akta polazeći od činjenica koje mu navede nacionalni sud (presuda od 28. studenoga 2023., Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 30 Zatim, člankom 94. točkom (b) Poslovnika predviđa se da zahtjev za prethodnu odluku sadržava sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u predmetu i, po potrebi, relevantnu nacionalnu sudsku praksu.

- 31 Konačno, kako je to određeno u članku 94. točki (c) Poslovnika, neophodno je da zahtjev za prethodnu odluku sadržava prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju određenih odredaba prava Unije kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku (presuda od 28. studenoga 2023., *Commune d'Ans*, C-148/22, EU:C:2023:924, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 32 U ovom slučaju valja utvrditi da se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku samo iznimno sažeto izlaže predmet glavnog postupka a da se pritom ne iznosi činjenični kontekst tog spora. Usto, tom se odlukom također samo sažeto opravdavaju razlozi zbog kojih je sud koji je uputio zahtjev smatrao da je potrebno uputiti Sudu zahtjev za prethodnu odluku.
- 33 Konkretnije, prvim pitanjem želi se utvrditi trebaju li se hladnjače koje obavljaju maloprodajnu djelatnost drugim objektima u maloprodaji odobriti u skladu s Uredbom 853/2004 ako ta djelatnost nije obuhvaćena iznimkama predviđenima člankom 1. stavkom 5. točkom (b) te uredbe.
- 34 Međutim, s obzirom na to da ne postoje pojašnjenja o činjeničnom okviru glavnog postupka, osobito u pogledu naravi djelatnosti društva Remia, Sud ne može shvatiti pita li tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev o položaju drugih objekata koji se nalaze u okrugu Dolj koji bi, prema mišljenju društva Remia, trebali imati obvezu ishodačenja odobrenja ili o položaju tog društva. U tom pogledu valja istaknuti da, iako rumunjska vlada tvrdi da je glavna djelatnost društva Remia veleprodaja, Komisija smatra da iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da to društvo obavlja djelatnosti maloprodaje, premda priznaje da se na temelju te odluke ne može jasno utvrditi narav djelatnosti navedenog društva.
- 35 Isto tako, upućivanje na „hladnjače” u tom prvom pitanju – odnosno na izraz koji nije naveden nigdje drugdje u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku – nije dovoljno, u nedostatku bilo kakvog objašnjenja o njegovu utjecaju na rješenje glavnog postupka, da bi Sud mogao smatrati da može dati koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev.
- 36 Slijedom navedenog, prvo je pitanje nedopušteno.
- 37 Usto, svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita zahtijeva li načelo ekvivalentnosti da se u slučaju kad se odluka upravnog tijela može poništiti zbog neusklađenosti s nacionalnim zakonom, taj upravni akt može poništiti i zbog neusklađenosti s uredbom Unije, poput Uredbe br. 853/2004.
- 38 U tom pogledu valja podsjetiti na to da načelo ekvivalentnosti zabranjuje državama članicama da predvide da postupovna pravila za zahtjeve namijenjene zaštiti prava koja osobe izvođe iz prava Unije budu nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva u nacionalnom pravu (presuda od 24. listopada 2018., *XC i dr.*, C-234/17, EU:C:2018:853, t. 25. i navedena sudska praksa).
- 39 Iz toga slijedi da bi sud koji je uputio zahtjev, kako bi mu Sud mogao dati koristan odgovor, trebao pružiti barem minimum informacija o postupovnim pravilima predviđenima nacionalnim propisom kao i o razlozima zbog kojih sumnja u to poštuje li taj propis načelo ekvivalentnosti. Međutim, odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nikakvu naznaku o sadržaju relevantnih nacionalnih odredbi ni o razlozima zbog kojih se taj sud pita, u ovom slučaju, o tumačenju tog načela, protivno zahtjevima iz članka 94. točaka (b) i (c) Poslovnika.

- 40 Stoga je i peto pitanje nedopušteno.
- 41 Međutim, valja podsjetiti na to da, zbog duha suradnje koji vlada u odnosima između nacionalnih sudova i Suda u okviru prethodnog postupka, nepostojanje određenih prethodnih utvrđenja suda koji je uputio zahtjev ne znači nužno da je zahtjev ili jedno od pitanja iz tog zahtjeva nedopušteno ako Sud, uzimajući u obzir elemente koji proizlaze iz spisa kojim raspolaže, procijeni da može dati koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev (presuda od 22. rujna 2022., Admiral Gaming Network i dr., C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, t. 29. i navedena sudska praksa).
- 42 Usto, kad je konkretno riječ o zahtjevu koji se odnosi na sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku, predviđenom u članku 94. točki (a) Poslovnika, Sud je presudio da je dovoljno da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi predmet spora u glavnom postupku i njegove glavne implikacije za pravni poredak Unije kako bi se državama članicama i drugim zainteresiranim osobama omogućilo podnošenje očitovanja sukladno članku 23. Statuta Suda Europske unije i učinkovito sudjelovanje u postupku pred tim sudom (presuda od 7. veljače 2018., American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, t. 22. i navedena sudska praksa).
- 43 U tom pogledu, što se tiče drugog, trećeg i četvrtog pitanja, iz prikaza predmeta glavnog postupka kao i obrazloženja odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, doduše kratko, ali dovoljno jasno, proizlazi da sud koji je uputio zahtjev, kojem je podnesen zahtjev za djelomično poništenje Odluke br. 111/2008, u biti dvoji o usklađenosti pojma „lokalna opskrba” u smislu te odluke s pojmom „lokalna [...] djelatnost” u smislu Uredbe br. 853/2004.
- 44 Tako se u zahtjevu za prethodnu odluku u dovoljnoj mjeri objašnjavaju razlog i priroda spora u glavnom postupku, čiji ishod, kako smatra taj sud, ovisi o tumačenju te uredbe. Iz toga slijedi da je sud koji je uputio zahtjev pružio dovoljno informacija kako bi Sudu omogućio da korisno odgovori na drugo, treće i četvrto pitanje.

Meritum

- 45 Svojim drugim, trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavak 5. točku (b) podtočku ii. Uredbe br. 853/2004, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji odstupa od definicije „lokalne [...] djelatnosti” u smislu tih odredbi i time ograničava doseg te uredbe.
- 46 U tom pogledu, s jedne strane, valja istaknuti da iz članka 1. stavka 5. točke (a) Uredbe br. 853/2004 proizlazi da je maloprodaja u načelu isključena iz područja primjene te uredbe.
- 47 Međutim, u skladu s početnim dijelom članka 1. stavka 5. točke (b) navedene uredbe, maloprodaja je obuhvaćena tim područjem primjene ako se poslovi obavljaju s ciljem opskrbe drugog objekta hranom životinjskog podrijetla.
- 48 No, u potonjem slučaju maloprodaja je ipak isključena iz navedenog područja primjene u dvama slučajevima navedenima u podtočkama i. i ii. te odredbe.
- 49 Stoga se, na temelju članka 1. stavka 5. točke (b) podtočke ii. Uredbe br. 853/2004, ta uredba ne primjenjuje na maloprodaju kada se opskrba hranom životinjskog podrijetla odvija među objektima za maloprodaju i ako ta opskrba, prema nacionalnome pravu, predstavlja marginalnu, lokalnu i ograničenu djelatnost.

- 50 S druge strane, iz uvodne izjave 13. Uredbe br. 853/2004 proizlazi da države članice mogu ograničiti primjenu zahtjeva te uredbe samo na maloprodaju, osobito ako je opskrba hranom životinjskog podrijetla iz objekta u maloprodaji drugom objektu marginalna, lokalna i ograničena djelatnost. Takva bi opskrba, stoga, trebala biti tek mali dio djelatnosti objekta; objekti koje on opskrbljuje trebaju se nalaziti u njegovoj neposrednoj blizini; opskrba se treba odnositi jedino na određene vrste proizvoda ili objekata.
- 51 Valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se preambulom akta Unije može pojasniti sadržaj odredbi tog akta i da su njegove uvodne izjave važan interpretativni element kojim se može pojasniti volja autora navedenog akta (presuda od 13. srpnja 2023., Komisija/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, t. 104. i navedena sudska praksa).
- 52 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da, iako zbog svoje naravi i funkcije u sustavu izvora prava Unije odredbe uredaba imaju u nacionalnim pravnim sustavima načelno izravan učinak, bez potrebe da nacionalna tijela poduzimaju provedbene mjere, neke njihove odredbe mogu za svoju provedbu ipak zahtijevati od država članica donošenje provedbenih mjera. Stoga, države članice mogu donositi mjere za provedbu uredbe ako se njima ne priječi njezina izravna primjenjivost, ne prikriva njezina priroda pravnog akta Unije te ako se njima precizira provođenje margine prosudbe koja im je dodijeljena tom uredbom, ostajući istodobno u okvirima njezinih odredaba (presuda od 12. travnja 2018., Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, t. 27. i 28. i navedena sudska praksa).
- 53 Sud je također pojasnio da izravna primjenjivost uredbi isključuje, osim ako nije drukčije određeno, da države članice donesu unutarnje odredbe koje utječu na doseg same uredbe (presuda od 15. studenoga 2012., Al-Aqsa/Vijeće i Nizozemska/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, t. 86. i navedena sudska praksa). Stoga države članice ne mogu, osim ako nije drukčije određeno, ograničiti područje primjene uredbe i time ograničiti doseg njome predviđenih obveza.
- 54 U ovom slučaju valja utvrditi da članak 1. stavak 5. točka (b) podtočka ii. Uredbe br. 853/2004 izričito upućuje na zakonodavstvo država članica u pogledu definicije pojma „marginalna, lokalna i ograničena djelatnost” u smislu te odredbe. Međutim, margina prosudbe koja je tako dana državama članicama ograničena je uvodnom izjavom 13. te uredbe, u kojoj se pojašnjava doseg tog pojma.
- 55 Iz toga slijedi da su, kako bi ostale u granicama odredbi Uredbe br. 853/2004, države članice dužne poštovati definiciju „marginalne, lokalne i ograničene [djelatnosti]” iz te uvodne izjave 13. kada u svojem nacionalnom zakonodavstvu predviđaju uvjete za primjenu članka 1. stavka 5. točke (b) podtočke ii. te uredbe.
- 56 To vrijedi tim više jer su, za razliku od prvog dijela druge rečenice navedene uvodne izjave 13. – kojim se predviđa da države članice mogu ograničiti primjenu zahtjeva te uredbe na maloprodaju „ako smatraju da su zahtjevi Uredbe (EZ) br. 852/2004 dostatni za ostvarenje ciljeva vezanih uz higijenu hrane” – drugi dio te rečenice i treća rečenica te uvodne izjave 13., koji se odnose na pojam „marginalna, lokalna i ograničena [djelatnost]”, formulirani na obvezujuć način, tako da države članice od njih ne mogu odstupiti.
- 57 U pogledu pojma „lokalna [...] [djelatnost]”, iz uvodne izjave 13. Uredbe br. 853/2004 proizlazi da se mora raditi o situaciji u kojoj jedan objekt u maloprodaji opskrbljuje drugi objekt koji se nalazi „u njegovoj neposrednoj blizini”.

- 58 Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se pojam „lokalna opskrba” u smislu članka 17. točke (e) Pravilnika definira kao opskrba „na cijelom državnom području”, što očito nadilazi opskrbu u neposrednoj blizini. Naime, pojam „nacionalno područje” mnogo je širi od pojma „neposredna blizina”, tim više što se tiče države članice, kao što je Rumunjska, čije je nacionalno područje prilično veliko.
- 59 Na taj način takav nacionalni propis ima za učinak isključivanje, u praksi, iz područja primjene Uredbe br. 853/2004 djelatnosti maloprodaje koje nisu lokalne djelatnosti u smislu te uredbe, smanjujući tako njezin doseg i obvezu odobravanja predviđenu člankom 4. navedene uredbe.
- 60 Upravo se, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 3. i 4. Uredbe br. 853/2004, postupcima odobravanja nastoji osigurati visoki stupanj zaštite javnog zdravlja. Općenitije, donošenjem potonje uredbe zakonodavac Unije izričito je želio osigurati, sukladno namjeri iskazanoj u njezinoj uvodnoj izjavi 2., da se sva hrana životinjskog podrijetla proizvodi i stavlja na tržište u skladu sa strogim pravilima kako bi se osigurala higijena i sigurnost hrane te time izbjeglo ugrožavanje ljudskog zdravlja (vidjeti u tom smislu presudu od 29. svibnja 2018., Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen i dr., C-426/16, EU:C:2018:335, t. 67.).
- 61 Ti ciljevi potvrđuju tumačenje prema kojem države članice ne mogu donijeti odredbe kojima se ograničava doseg Uredbe br. 853/2004.
- 62 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo, treće i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 5. točku (b) podtočku ii. Uredbe br. 853/2004, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13., treba tumačiti na način da se, kada se tim odredbama pojam „lokalna [...] djelatnost” definira kao opskrba između objekata koji se nalaze „u neposrednoj blizini”, tom članku protivi nacionalni propis koji u taj pojam uključuje opskrbe koje nadilaze takvu opskrbu, kao što su opskrbe objektima koji se nalaze na cijelom državnom području, te koji time ograničava doseg te uredbe.

Troškovi

- 63 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 navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 1. stavak 5. točku (b) podtočku ii. Uredbe (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 13.,

treba tumačiti na način da se:

kada se tim odredbama pojam „lokalna [...] djelatnost” definira kao opskrba između objekata koji se nalaze „u neposrednoj blizini”, tom članku protivi nacionalni propis koji u taj pojam uključuje opskrbe koje nadilaze takvu opskrbu, kao što su opskrbe objektima koji se nalaze na cijelom državnom području, te koji time ograničava doseg te uredbe.

Potpisi