



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

29. veljače 2024. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sigurnost hrane – Dodaci hrani za životinje – Uredba (EZ) br. 1831/2003 – Postupak izdavanja odobrenja – Zabrana stavljanja na tržište zbog nepostojanja odobrenja – Status postojećih proizvoda – Valjanost s obzirom na Povelju Europske unije o temeljnim pravima – Sloboda poduzetništva – Pravo na vlasništvo – Načelo proporcionalnosti – Provedbena uredba (EU) 2021/758 – Povlačenje s tržišta ekstrakta grejpa – Hrana za životinje koja sadržava ekstrakt sjemenki i kore grejpa”

U predmetu C-13/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Osnabrück (Upravni sud u Osnabrücku, Njemačka), odlukom od 15. prosinca 2022., koju je Sud zaprimio 16. siječnja 2023., u postupku

cdVet Naturprodukte GmbH

protiv

Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES),

SUD (sedmo vijeće),

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

nezavisni odvjetnik: A. M. Collins,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za cdVet Naturprodukte GmbH, M. Immel, *Rechtsanwalt*,
- za Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES), L. Berning, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, G. Bain i J.-L. Carré, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

- za finsku vladu, H. Leppo, u svojstvu agenta,
 - za Europski parlament, G. C. Bartram, G. Mendola i L. Stefani, u svojstvu agenata,
 - za Vijeće Europske unije, N. Brzezinski, L. Hamtcheva i A. Jaume, u svojstvu agenata,
 - za Europsku komisiju, B. Hofstätter, B. Rechená i M. Zerwes, u svojstvu agenata,
- odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, s jedne strane, na valjanost Uredbe (EZ) br. 1831/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o dodacima hrani za životinje (SL 2003., L 268, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 36., str. 153.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2019/1381 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. (SL 2019., L 231, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1831/2003), s obzirom na članke 16., 17. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), te, s druge strane, na tumačenje članka 2. stavka 3. u vezi s poglavljem I.A dijelom 1. Priloga I. Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2021/758 od 7. svibnja 2021. o statusu određenih proizvoda kao dodataka hrani za životinje u okviru područja primjene Uredbe (EZ) br. 1831/2003 Europskog parlamenta i Vijeća i o povlačenju s tržišta određenih dodataka hrani za životinje (SL 2021., L 162, str. 5.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva cdVet Naturprodukte GmbH (u daljnjem tekstu: cdVet) i Niedersächsisches Landesamta für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES) (Ured za zaštitu potrošača i sigurnost hrane savezne zemlje Donje Saske, Njemačka) u povodu zabrane stavljanja na tržište hrane za životinje koja kao dodatak sadržava ekstrakt sjemenki i kore grejpa.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 1831/2003

- 3 U skladu s uvodnim izjavama 4., 6. i 11. Uredbe br. 1831/2003:
 - „4. Kako bi se zaštitilo zdravlje ljudi, zdravlje životinja i okoliš, dodatke hrani za životinje potrebno je, prije stavljanja na tržište, uporabe ili prerade unutar Zajednice, podvrgnuti procjeni sigurnosti na temelju postupka Zajednice. [...]
- [...]
6. Djelovanje Zajednice, koje se odnosi na zdravlje ljudi, zdravlje životinja i okoliša treba se temeljiti na načelu opreznosti.

[...]

11. Osnovno načelo u ovom području treba biti, da samo oni dodaci koji su odobreni na temelju postupka predviđenim ovom Uredbom, mogu biti stavljeni na tržište, upotrijebljeni i prerađeni u hrani za životinje pod uvjetima utvrđenim u odobrenju.”

4 Člankom 1. stavkom 1. te uredbe određuje se:

„Svrha je ove Uredbe utvrditi postupak Zajednice za odobravanje stavljanja na tržište i korištenje dodataka hrani za životinje te utvrditi pravila nadzora i označivanje dodataka hrani za životinje i premiksa, kako bi se osigurao temelj za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja ljudi, zaštite zdravlja i dobrobiti životinja, zaštite okoliša te interesa korisnika i ‚potrošača‘ vezano uz dodatke hrani za životinje, uz osiguranje učinkovitog djelovanja unutarnjeg tržišta.”

5 U skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (a) navedene uredbe:

„Nijedna osoba ne smije stavljati na tržište, prerađivati ili upotrebljavati dodatke hrani za životinje osim u slučajevima:

(a) kada je dodatak obuhvaćen odobrenjem, izdanim u skladu s ovom Uredbom”.

6 Članak 4. stavci 1. i 2. iste uredbe propisuju:

„1. Svatko tko traži odobrenje za dodatak hrani za životinje ili za novo korištenje dodatka hrani za životinje, podnosi zahtjev u skladu s člankom 7.

2. Odobrenje se ne izdaje, ne odbija, ne obnavlja, ne izmjenjuje, ne ukida niti ne opoziva, osim na temelju i u okviru postupaka navedenih u ovoj Uredbi [...]”

7 Člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 1831/2003 predviđa se:

„Zahtjev za odobravanje dodatka u skladu s člankom 4. dostavlja se [Europskoj] [k]omisiji [...]. Komisija bez odgode obavješćuje države članice i prosljeđuje zahtjev Europskoj agenciji za sigurnost hrane [(u daljnjem tekstu: EFSA)]”.

8 Članak 8. stavci 1. i 3. iste uredbe propisuju:

„1. [EFSA] daje svoje mišljenje u roku od šest mjeseci od zaprimanja valjanog zahtjeva. [...]

[...]

3. Kako bi pripremila svoje mišljenje, [EFSA]:

(a) provjerava kako su pojedinosti i dokumenti koje je podnositelj podnio u skladu s člankom 7. te procjenjuje stanje kako bi utvrdila ispunjava li dodatak hrani za životinje uvjete iz članka 5.;

[...]”

9 U skladu s člankom 9. stavkom 1. te uredbe:

„U roku od tri mjeseca od zaprimanja mišljenja [EFSA-e], Komisija priprema nacrt Uredbe za izdavanje ili odbijanje odobrenja. Navedeni nacrt uzima u obzir zahtjeve članka 5. stavaka 2. i 3., pravo Zajednice i ostale zakonite čimbenike relevantne za pitanje koje se razmatra, a posebno koristi za zdravlje i dobrobit životinja te za potrošača proizvoda životinjskog podrijetla.

Ako nacrt nije u skladu s mišljenjem [EFSA-e], ona obrazlaže razloge za različitosti.

[...]”

10 Članak 10. stavci 1., 2. i 5. iste uredbe propisuju:

„1. Iznimno od odredaba članka 3., dodatak hrani za životinje koji je stavljen na tržište sukladno Direktivi [Vijeća] 70/524/EEZ [od 23. studenoga 1970. o dodacima u hrani za životinje (SL 1970., L 270, str. 1.)] [...] mogu se staviti na tržište i upotrebljavati u skladu s uvjetima utvrđenim u [toj direktivi] i njihovim provedbenim mjerama, posebno uključujući specifične odredbe za označivanje glede krmnih smjesa i krmiva, pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) osobe, koje prve stavljaju dodatak hrani za životinje na tržište ili bilo koja druga zainteresirana strana, obavješćuju Komisiju o tome u roku od jedne godine od stupanja ove Uredbe na snagu [...];

[...]

2. Zahtjev se podnosi u skladu s člankom 7., a najmanje godinu dana prije datuma isteka odobrenja izdanog sukladno [Direktivi 70/524] za dodatke s ograničenim rokom valjanosti odobrenja te u roku od najviše sedam godina nakon stupanja ove Uredbe na snagu, za dodatke odobrene bez ograničenog roka [...]. Podroban vremenski plan, u kojem se prema redoslijedu prioriteta navode različiti razredi dodataka koje treba ponovno procijeniti, može se usvojiti u skladu s postupkom iz članka 22. stavka 2. [...]

[...]

5. Kada se obavijest i priložene pojedinosti iz stavka 1. točke (a) ne dostave u utvrđenom roku ili se ustanovi kako su netočni, ili ako se zahtjev ne podnese u određenom roku kako se zahtijeva u stavku 2., donosi se Uredba u skladu s postupkom iz članka 22. stavka 2., koja zahtijeva povlačenje predmetnih dodataka s tržišta. Takvom se mjerom može utvrditi ograničeni vremenski rok u kojem se postojeće zalihe proizvoda mogu iskoristiti.”

11 U Prilogu I. točki 2. podtočki (b) Uredbe br. 1831/2003 određuje se:

„Kategorija ‚Osjetilni dodaci‘ obuhvaća sljedeće funkcionalne skupine:

[...]

(b) aromatske tvari: tvari čije uključivanje u hranu za životinje pojačava miris ili okus hrane za životinje.”

Provedbena uredba (EU) br. 230/2013

- 12 Provedbena uredba Komisije (EU) br. 230/2013 od 14. ožujka 2013. o povlačenju s tržišta određenih dodataka hrani za životinje koji spadaju u skupinu aromatičnih tvari i tvari za poboljšavanje okusa (SL 2013., L 80, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 67., str. 172.) donesena je, među ostalim, na temelju članka 10. stavka 5. Uredbe (EZ) br. 1831/2003 u prvotnoj verziji.
- 13 Člankom 1. prvim stavkom Provedbene uredbe br. 230/2013 određuje se:
„Dodaci hrani za životinje navedeni u dijelu A Priloga, koji spadaju u skupinu ‚Aromatičnih tvari i tvari za poboljšavanje okusa‘, povlače se s tržišta.”
- 14 U dijelu A Priloga toj provedbenoj uredbi, pod naslovom „Prirodni proizvodi i odgovarajući sintetički proizvodi”, navode se sljedeći dodaci:
„*Citrus x paradisi* Macfad: koncentrat grejpfruta CoE 140/ekstrakt kore citrusa CAS 94266-47-4 FEMA 2318 Einecs 304-454-3 ulje grejpfruta bet terpena CAS 90045-43-5 CoE 140/ulje esencije grejpfruta CoE 140/tinktura grejpfruta CoE 140/terpeni grejpfruta CoE 140”

Provedbena uredba 2021/758

- 15 Kao i Provedbena uredba br. 230/2013, Provedbena uredba 2021/758 donesena je, među ostalim, na temelju članka 10. stavka 5. Uredbe br. 1831/2003.
- 16 U skladu s uvodnom izjavom 7. Provedbene uredbe 2021/758:
„Povlačenje s tržišta proizvoda navedenih u Prilogu I. ne sprečava njihovo odobravanje ili primjenu mjere koja se odnosi na njihov status u skladu s Uredbom [br. 1831/2003].”
- 17 Članak 1. te provedbene uredbe određuje:
„Dodaci hrani za životinje navedeni u Prilogu I. povlače se s tržišta za određene životinjske vrste ili kategorije životinja kako je navedeno u tom prilogu.”
- 18 Članak 2. te provedbene uredbe u stavcima 1. i 3. predviđa:
„1. Postojeće zalihe dodataka hrani za životinje navedenih u poglavljima I. A. i I. C. Priloga I. mogu se nastaviti stavljati na tržište i upotrebljavati do 30. svibnja 2022.
[...]
3. Krmne smjese i krmiva proizvedeni s dodacima iz stavka 1. [...] mogu se nastaviti stavljati na tržište i upotrebljavati do 30. svibnja 2023.”

- 19 U Prilogu I. Provedbenoj uredbi 2021/758 navedeni su dodaci hrani za životinje koji se moraju povući s tržišta, kako je navedeno u članku 1. te provedbene uredbe. U dijelu 1. poglavlja I.A tog priloga navode se dodaci koje je potrebno povući s tržišta za sve životinjske vrste i kategorije životinja, među kojima su, pod naslovom „Aromatične tvari i tvari za poboljšavanje okusa – Prirodni proizvodi – definirane biljne strukture”, sljedeći dodaci:

„*Citrus x paradisi* Macfad.: ulje od grejpa, prešano CAS 8016-20-4 FEMA 2530 CoE 140 EINECS 289-904-6/ekstrakt grejpa CoE 140”.

Njemačko pravo

- 20 Članak 21. stavak 3. Lebensmittel – und Futtermittelgesetzbucha (Zakonik o hrani i hrani za životinje) predviđa:

„Osim ako drugom rečenicom nije predviđeno drukčije, hrana za životinje za koju je,

1. tijekom njihove proizvodnje ili obrade,

[...]

(b) korišten dodatak hrani za životinje koji pripada kategoriji različitoj od one iz članka 6. stavka 1. točke (e) Uredbe [br. 1831/2003]

[...]

ne smije se stavljati na tržište niti upotrebljavati za prehranu životinja. Prva rečenica točka 1. ne primjenjuje se ako je dodatak hrani za životinje odobren izravno primjenjivim pravnim aktom Europske zajednice ili Europske unije i ako dodatak hrani za životinje ili hrana za životinje ispunjava zahtjev utvrđen tim izravno primjenjivim pravnim aktom ili Uredbom [br. 1831/2003], pod uvjetom da je takav zahtjev predviđen. [...]

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 21 Društvo cdVet proizvodi i prodaje hranu za životinje, uključujući proizvod „DarmRein Pulver/GutClean Powder”, dodatnu hranu namijenjenu psima, mačkama i drugim kućnim ljubimcima (u daljnjem tekstu: sporni proizvod). Taj proizvod sadržava osjetilni dodatak koji se nalazi na etiketi tog proizvoda pod nazivom „ekstrakt sjemenki grejpa” (u daljnjem tekstu: sporni dodatak).
- 22 Službenici LA-VES-a proveli su 24. veljače 2022. službenu kontrolu u tvornici cdVeta koja se odnosila, među ostalim, na sporni proizvod. Ispitivanjem prethodnog dokumenta dobavljača koje su tom prilikom izvršili, u kojem su navedena svojstva spornog dodatka (u daljnjem tekstu: specifikacijski list), utvrđeno je da je on u tom dokumentu označen pod nazivom „ekstrakt sjemenki grejpa S” i da se uglavnom sastoji od glicerinskog ekstrakta dobivenog ekstrakcijom iz sjemenki i kore grejpa uz pomoć biljnog glicerina.
- 23 Nakon što je saslušao cdVet, odlukom od 30. ožujka 2022. LA-VES mu je zabranio da nudi na prodaju i stavlja sporni proizvod na tržište te je naložio neposredno izvršenje te odluke. LA-VES obrazložio je tu odluku smatrajući, u bitnome, da je ekstrakt sjemenki grejpa povučen s tržišta u

- skladu s člankom 1. Provedbene uredbe br. 230/2013 u vezi s dijelom A Priloga toj provedbenoj uredbi jer u propisanom roku nije bio predmet zahtjeva za odobrenje predviđenog člankom 10. stavkom 2. Uredbe br. 1831/2003. Stoga je, prema mišljenju LA-VES-a, trebalo utvrditi da stavljanje na tržište spornog dodatka nije bilo u skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 1831/2003 ili člankom 21. stavkom 3. točkom 1. podtočkom (b) Zakonika o hrani i hrani za životinje.
- 24 CdVet je 11. listopada 2022. Verwaltungsgerichtu Osnabrück (Upravni sud u Osnabrücku, Njemačka), koji je sud koji je uputio zahtjev, podnio tužbu protiv te odluke i zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, pri čemu je tvrdio da, s obzirom na njegov sastav, sporni dodatak ne treba kvalificirati kao ekstrakt sjemenki grejpa, nego kao ekstrakt grejpa, koji se također naziva „ekstrakt grejpfruta”.
 - 25 Naime, iz specifikacijskog lista jasno proizlazi da se taj sporni dodatak ne dobiva samo od sjemenki grejpa, što je moglo opravdati to da dobavljač u tom listu upiše oznaku „ekstrakt sjemenki grejpa”, nego i od grejpove kore.
 - 26 Međutim, prema mišljenju cdVeta, točno je da je članak 1. Provedbene uredbe 2021/758, u vezi s dijelom 1. poglavlja I.A Priloga I. toj provedbenoj uredbi, u načelu uklonio dodatak „ekstrakt grejpa; CoE 140” s tržišta. Međutim, prijelazna odredba iz članka 2. stavka 3. navedene provedbene uredbe omogućuje mu da nastavi stavljati na tržište sporni proizvod proizveden s tim dodatkom do 30. svibnja 2023.
 - 27 Društvo cdVet osim toga izražava sumnje u usklađenost odredaba Uredbe br. 1831/2003, koje je LA-VES primijenio, s pravom Unije, u dijelu u kojem ta uredba sadržava opću zabranu stavljanja na tržište i korištenja svih dodataka hrani za životinje, a da pritom nije uzeo u obzir okolnosti svakog pojedinog slučaja.
 - 28 Pred sudom koji je uputio zahtjev LA-VES odgovara da ekstrakt sjemenki grejpa, koji je spornom proizvodu dodan kao dodatak, i ekstrakt grejpa nisu istovjetne stvari, tako da se cdVet ne može valjano pozivati na prijelazno uređenje predviđeno člankom 2. stavkom 3. Provedbene uredbe 2021/758, koje se odnosi samo na „ekstrakt grejpa”.
 - 29 Naposljetku, prema mišljenju LA-VES-a, ne postoje ozbiljne sumnje u proporcionalnost Uredbe br. 1831/2003 s obzirom na pravo Unije jer cilj te uredbe, naveden u njezinoj uvodnoj izjavi 4., a to je osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i životinja te okoliša, nužno zahtijeva postupak odobravanja koji omogućuje procjenu sigurnosti dodataka hrani za životinje, u skladu s načelom opreznosti.
 - 30 Zbog dvojbi u pogledu valjanosti i tumačenja predmetnog propisa Unije, sud koji je uputio zahtjev prihvatio je zahtjev društva cdVet za privremenu pravnu zaštitu te je ponovno uspostavio suspenzivan učinak njegove tužbe.
 - 31 Naime, kao prvo, taj sud nije siguran poštuje li se u ovom slučaju pravedna ravnoteža u skladu s načelom proporcionalnosti u smislu članka 52. stavka 1. Povelje između, s jedne strane, slobode poduzetništva i prava na vlasništvo iz članka 16. i članka 17. stavka 1. Povelje i, s druge strane, zaštite pravnih interesa koji se odnose na zdravlje ljudi, životinja i okoliš, kako su predviđeni Uredbom br. 1831/2003. Ističe da se tom uredbom propisuje opća zabrana stavljanja na tržište, uporabe i prerade dodataka hrani za životinje koji nisu odobreni, a da se pritom ne uzimaju u obzir okolnosti svakog pojedinog slučaja, kao što je to pitanje apsolutne količine ili koncentracije

dotatka hrani za životinje u dotičnoj hrani ili je li taj dodatak biljna tvar koja također postoji u prirodi ili je pak sintetička tvar. U tom pogledu navedeni sud naglašava da su sastojci spornog dodatka čija se koncentracija uostalom nalazi ispod praga detekcije isključivo prirodnog podrijetla, tako da nije očito da mogu predstavljati opasnost za zdravlje ljudi ili životinja.

- 32 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev se pita odgovara li sporni dodatak tvari „ekstrakt grejpa; CoE 140” navedenoj u dijelu 1. poglavlja I.A Priloga I. Provedbenoj uredbi 2021/758. Smatra da bi, ako bi to bio slučaj, cdVet imao mogućnost, na temelju prijelazne odredbe predviđene člankom 2. stavkom 3. te provedbene uredbe, nastaviti stavljati na tržište sporni proizvod do 30. svibnja 2023. Na dan donošenja svoje odluke, 30. ožujka 2022., LA-VES nije mogao utvrditi povredu odredbi zakonodavstva o hrani za životinje.
- 33 U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Osnabrück (Upravni sud u Osnabrücku) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li u skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim člankom 52. stavkom 1. Povelje, s obzirom na slobodu poduzetništva zaštićenu člankom 16. Povelje i pravo na vlasništvo iz članka 17. stavka 1. Povelje, Uredba (EZ) br. 1831/2003, osobito njezin članak 3. stavak 1. točka (a), članak 4. stavak 1., članak 7. stavak 1., članak 10. stavak 1. točka (a) te članak 10. stavci 2. i 5., kojima se u slučaju da za dodatke hrani za životinje nije izdano odobrenje nalaže opća zabrana njihova stavljanja na tržište, korištenja i prerade, pri čemu se ne uzimaju u obzir okolnosti pojedinačnog slučaja?
2. Ako Sud potvrdno odgovori na prvo prethodno pitanje, što bi dovelo do neograničene primjene Uredbe (EZ) br. 1831/2003, osobito njezina članka 3. stavka 1. točke (a), članka 4. stavka 1., članka 7. stavka 1., članka 10. stavka 1. točke (a) te članka 10. stavaka 2. i 5.: smatra li se ekstrakt koji je tužitelj upotrijebio kao dodatak hrani za životinje i koji se, u skladu s dobavljačevim specifikacijskim listom proizvoda, proizvodi od sjemenki i kore grejpa te se u tom listu označava kao ekstrakt sjemenki grejpa (točnije: ekstrakt sjemenki grejpa S) (u svakom slučaju i) tvari „ekstrakt grejpa CoE 140” koja se navodi u članku 2. stavku 3. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 2021/758 u vezi s njezinim Prilogom I. poglavljem I. A. dijelom 1.?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 34 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud o valjanosti Uredbe br. 1831/2003, a osobito njezina članka 3. stavka 1. točke (a), članka 4. stavka 1., članka 7. stavka 1., članka 10. stavka 1. točke (a) i članka 10. stavaka 2. i 5., u dijelu u kojem se njome propisuje opća zabrana stavljanja na tržište, prerade ili uporabe dodataka hrani za životinje za koje nije izdano odobrenje, i to neovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja. Taj sud od Suda zahtijeva da ocijeni valjanost tih odredbi s obzirom na slobodu poduzetništva i pravo na vlasništvo iz članka 16. odnosno članka 17. stavka 1. Povelje kao i na načelo proporcionalnosti iz njezina članka 52. stavka 1.

- 35 Uvodno valja primijetiti, s jedne strane, da je zabrana na koju upućuje sud koji je uputio zahtjev u svojem pitanju predviđena člankom 3. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1831/2003. S druge strane, članak 10. te uredbe utvrđuje status postojećih proizvoda, odnosno dodataka hrani za životinje koji su stavljeni na tržište u skladu s, među ostalim, Direktivom 70/524, što je slučaj sa spornim dodatkom.
- 36 Člankom 4. stavkom 1. i člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 1831/2003 u biti se samo predviđa da svatko tko želi dobiti odobrenje u skladu s tom uredbom mora Komisiji podnijeti zahtjev. Stoga te odredbe, s obzirom na okolnosti glavnog postupka, nisu relevantne za ocjenu valjanosti Uredbe br. 1831/2003. Naime, ovaj se spor odnosi na zabranu stavljanja na tržište dodatka za koji nije podnesen nikakav zahtjev za odobrenje na temelju te uredbe, tako da načini podnošenja takvog zahtjeva u ovom slučaju nisu relevantni.
- 37 Slijedom toga, samo valjanost članka 3. stavka 1. točke (a), članka 10. stavka 1. točke (a) i članka 10. stavaka 2. i 5. Uredbe br. 1831/2003 u ovom slučaju treba ispitati s obzirom na članak 16., članak 17. stavak 1. i članak 52. stavak 1. Povelje.
- 38 U tom pogledu najprije valja istaknuti da sloboda poduzetništva i pravo na vlasništvo predviđeni u članku 16. i članku 17. stavku 1. Povelje nisu apsolutni prerogativi, nego ih treba uzeti u obzir u odnosu na njihovu funkciju u društvu (presuda od 2. rujna 2021., *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, t. 170. i navedena sudska praksa).
- 39 Nadalje, člankom 52. stavkom 1. Povelje predviđeno je da svako ograničenje pri ostvarivanju njome priznatih prava i sloboda mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda; te da su, podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 40 Naposljetku, u slučaju sukoba između nekoliko prava zaštićenih pravnim poretom Unije, ocjena tih ograničenja mora se provesti u skladu s potrebom za pomirenjem zahtjeva u pogledu zaštite tih različitih prava i ostvarenjem pravedne ravnoteže između njih (presuda od 2. rujna 2021., *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, t. 172. i navedena sudska praksa).
- 41 U ovom slučaju valja istaknuti da iz uvodne izjave 4. i članka 1. stavka 1. Uredbe br. 1831/2003 proizlazi da je njezina svrha utvrditi, među ostalim, postupak Unije za odobravanje stavljanja na tržište i uporabu dodataka hrani za životinje radi postavljanja temelja za visoku razinu zaštite zdravlja ljudi, zdravlja i dobrobiti životinja, okoliša te interesa korisnika i potrošača u vezi s tim dodacima, osiguravajući pritom učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 42 U tu je svrhu zakonodavac Unije predvidio, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 11. Uredbe br. 1831/2003, da samo dodaci odobreni na temelju postupka opisanog u toj uredbi mogu biti stavljeni na tržište, upotrijebljeni i prerađeni u hrani za životinje. Taj postupak za odobravanje predviđen je u poglavlju II. navedene uredbe, u kojemu se nalaze njezini članci 3. do 15. Članak 3. stavak 1. točka (a) iste uredbe predstavlja zabranu stavljanja na tržište, prerade ili upotrebe dodataka hrani za životinje koji nisu dobili odobrenje.
- 43 Iz zajedničkog tumačenja članka 4. stavaka 1. i 2., članka 8. stavaka 1. i 3. i članka 9. stavka 1. Uredbe br. 1831/2003 proizlazi da je zahtjev za odobrenje najprije predmet mišljenja EFSA-e za potrebe kojeg to tijelo provodi procjenu rizika kako bi utvrdilo ispunjava li predmetni dodatak uvjete za odobrenje predviđene tom uredbom. Nakon toga odobrenje se izdaje ili odbija uredbom

koju Komisija donosi u okviru izvršavanja svojih provedbenih ovlasti. Prilikom donošenja nacrtu uredbe kojom se izdaje ili odbija odobrenje, Komisija osobito uzima u obzir uvjete odobrenja te druge čimbenike koji su legitimno vezani za dotično područje, a posebno koristi za zdravlje i dobrobit životinja te za potrošača proizvoda životinjskog podrijetla.

- 44 Članak 10. Uredbe br. 1831/2003 predviđa da se, odstupajući od članka 3., dodaci koji su stavljeni na tržište, među ostalim, na temelju Direktive 70/524 mogu nastaviti stavljanje na tržište pod uvjetom, među ostalim, da je zahtjev za odobrenje podnesen najkasnije sedam godina od stupanja na snagu te uredbe.
- 45 Stoga valja utvrditi, kao prvo, da je sustav odobrenja uspostavljen Uredbom br. 1831/2003 predviđen zakonom u smislu članka 52. stavka 1. Povelje.
- 46 Kao drugo, taj sustav odobrenja poštuje bit slobode poduzetništva i prava na vlasništvo iz članka 16. odnosno članka 17. stavka 1. Povelje. Naime, s jedne strane, on ne sprečava obavljanje djelatnosti proizvodnje i stavljanja na tržište hrane za životinje, nego je podvrgava određenim uvjetima u interesu zdravlja ljudi i životinja te okoliša (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2015., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, t. 71.). S druge strane, ta mogućnost ne dovodi do oduzimanja vlasništva i stoga ne predstavlja intervenciju koja ugrožava samu bit prava na vlasništvo (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Adusbef i dr., C-686/18, EU:C:2020:567, t. 89.).
- 47 Treće, što se tiče poštovanja načela proporcionalnosti, valja podsjetiti na to da, u pogledu sudske kontrole tog načela, Sud je zakonodavcu Unije priznao široku diskrecijsku ovlast u području u kojem se očekuju njegove odluke političke, ekonomske i socijalne naravi i u kojem je on pozvan provoditi složene ocjene. Slijedom navedenog, na zakonitost takve mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u tom području s obzirom na cilj koji nadležne institucije nastoje postići (presuda od 2. rujna 2021., Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, t. 151. i navedena sudska praksa). To je osobito slučaj u veterinarskom i fitosanitarnom području (vidjeti u tom smislu presudu od 6. prosinca 2005. ABNA i dr., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, t. 69.).
- 48 U tom pogledu i kao što to ističu Europski parlament, Vijeće Europske unije i Komisija u svojim pisanim očitovanjima, poput sustava odobrenja predviđenih brojnim aktima Unije u području sigurnosti namirnica, valja utvrditi da sustav odobrenja predviđen Uredbom br. 1831/2003, kako je opisan u točkama 42. do 44. ove presude, nije očito neprikladan s obzirom na cilj te uredbe, odnosno osiguranje visoke razine zaštite zdravlja ljudi, zdravlja i dobrobiti životinja, okoliša te interesa korisnika i potrošača.
- 49 Kad je riječ o tom cilju, valja istaknuti da, iako se sud koji je uputio zahtjev poziva na članak 16. i članak 17. stavak 1. Povelje, također treba uzeti u obzir njezine članke 35., 37. i 38., kojima se nastoji osigurati visoka razina zaštite zdravlja ljudi, okoliša i potrošača. Usto, kako iz sudske prakse Suda tako i iz članka 13. UFEU-a proizlazi da je zaštita dobrobiti životinja jedan od ciljeva u općem interesu koje priznaje Unija (presuda od 17. prosinca 2020., Centraal Israëlitisch Consistorie van België i dr., C-336/19, EU:C:2020:1031, t. 63.).
- 50 Osim toga, sustav odobrenja kao što je onaj uspostavljen Uredbom br. 1831/2003 predstavlja sredstvo kojim se osigurava poštovanje načela opreznosti koje se, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 6. te uredbe, primjenjuje u dotičnom području.

- 51 Usto, valja istaknuti da Uredba br. 1831/2003 sadržava nekoliko odredbi čiji je cilj, u skladu s načelom proporcionalnosti, pronaći pravu ravnotežu između cilja te uredbe i interesa poduzeća koja koriste dodatke hrani za životinje. Što se tiče, osobito, postupka ponovne procjene proizvoda koji su stavljeni na tržište na temelju Direktive 70/524, poput spornog dodatka, isto vrijedi za prijelazno razdoblje od najviše sedam godina predviđeno člankom 10. stavkom 2. te uredbe, tijekom kojeg se ti proizvodi mogu nastaviti stavljati na tržište bez podnošenja zahtjeva za odobrenje iz članka 7. navedene uredbe, ili za mogućnost da Komisija, kada zahtijeva povlačenje dodatka s tržišta u skladu s člankom 10. stavkom 5. iste uredbe, predvidi ograničeni rok za likvidaciju postojećih zaliha dotičnog proizvoda. Međutim, Komisija je u ovom slučaju predvidjela takav rok u članku 2. stavku 3. Provedbene uredbe 2021/758 na koji se cdVet poziva u glavnom postupku.
- 52 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev sklon je zaključku da sustav odobrenja uspostavljen Uredbom br. 1831/2003 ne dopušta uzimanje u obzir „okolnosti svakog pojedinog slučaja” te se osobito pita o utjecaju okolnosti kao što su apsolutna količina ili koncentracija prehrambenog dodatka u dotičnoj hrani ili je li taj dodatak prirodna ili sintetička tvar. U tom pogledu dovoljno je podsjetiti na to da se provedbenim uredbama br. 230/2013 i 2021/758 zabranjuje stavljanje na tržište velikog broja dodataka koji su u njihovim prilogima opisani kao prirodni proizvodi. Osim toga, utvrđivanje apstraktnih pragova apsolutne količine ili koncentracije dodatka bez provođenja procjene rizika dodatka teško se može uskladiti sa zahtjevima zaštite zdravlja ljudi i životinja, osobito s obzirom na načelo opreznosti.
- 53 Naposljetku, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 7. Provedbene uredbe 2021/758, povlačenje s tržišta dodataka iz Priloga I. toj uredbi ne sprečava njihovo odobrenje u skladu s Uredbom br. 1831/2003. Stoga bi se cdVet mogao pozvati na eventualne okolnosti glavnog postupka u okviru eventualnog zahtjeva za odobrenje spornog dodatka.
- 54 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja utvrditi da razmatranje prvog pitanja ne upućuje ni na kakve elemente koji bi mogli utjecati na valjanost članka 3. stavka 1. točke (a), članka 10. stavka 1. točke (a) i članka 10. stavaka 2. i 5. Uredbe br. 1831/2003 s obzirom na članak 16., članak 17. stavak 1. i članak 52. stavak 1. Povelje.

Drugo pitanje

- 55 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pojam „ekstrakt grejpa” iz dijela 1. poglavlja I.A Priloga I. Provedbenoj uredbi 2021/758 tumačiti na način da je ekstrakt proizveden od sjemenki i kore grejpa obuhvaćen tim pojmom.
- 56 Uvodno valja utvrditi, s jedne strane, da se u Prilogu Provedbenoj uredbi br. 230/2013 i Prilogu I. Provedbenoj uredbi 2021/758 u određenim jezičnim verzijama upotrebljavaju dva različita uobičajena naziva za isto voće čiji je znanstveni naziv „Citrus × paradisi”. To je osobito tako u verziji tih dvaju priloga na francuskom jeziku koji koriste pojmove „*pamplemousse (grapefruit)*” odnosno „*pomélo(grapefruit)*”.
- 57 S druge strane, kao što to francuska vlada napominje u svojim pisanim očitovanjima, „ekstrakt grejpa” naveden je u dijelu 1. poglavlja I.A Priloga I. Provedbenoj uredbi 2021/758 kao „aromatična tvar i tvar za poboljšavanje okusa”.

- 58 U tom pogledu iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je sporni dodatak opisan, na etiketi spornog proizvoda, kao „osjetilni dodatak”. Međutim, u točki 2. Priloga I. Uredbi br. 1831/2003 navodi se da aromatske tvari pripadaju kategoriji osjetilnih dodataka. Stoga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, sporni se dodatak u spornom proizvodu stvarno koristi kao aromatska tvar i tvar za poboljšavanje okusa.
- 59 Kad je riječ o pojmu „ekstrakt grejpa” iz dijela 1. poglavlja I.A Priloga I. Provedbenoj uredbi 2021/758, valja istaknuti da on nije definiran ni u toj provedbenoj uredbi ni, uostalom, u Provedbenoj uredbi br. 230/2013.
- 60 U tim okolnostima valja istaknuti da je prilikom tumačenja odredbe prava Unije potrebno uzeti u obzir ne samo njezin tekst, u skladu s njegovim uobičajenim smislom u svakodnevnom jeziku, nego i njezin kontekst te ciljeve propisa čiji je ta odredba dio. Nadalje, provedbena se uredba po mogućnosti mora tumačiti u skladu s odredbama osnovne uredbe (presuda od 7. prosinca 2023., Syngenta Agro, C-830/21, EU:C:2023:959, t. 31. i 32. i navedena sudska praksa).
- 61 Stoga, u skladu s njegovim uobičajenim značenjem u svakodnevnom jeziku, pojam „ekstrakt grejpa” treba tumačiti na način da se odnosi na svaki ekstrakt dobiven od grejpa, neovisno o tome je li određeni ekstrakt dobiven iz određenih dijelova tog voća ili od ploda u cijelosti.
- 62 To tumačenje pojma „ekstrakt grejpa” potvrđuje se ciljevima propisa kojeg je dio. Naime, svrha je Provedbene uredbe 2021/758 provesti odredbe članka 10. stavka 5. Uredbe br. 1831/2003. Potonja uredba utvrđuje, kao što proizlazi iz točke 42. ove presude, načelo zabrane stavljanja na tržište, prerade ili upotrebe dodataka hrani za životinje koji nisu dobili odobrenje. Članak 10. Uredbe br. 1831/2003 provodi to načelo u pogledu dodataka koji su prethodno stavljeni na tržište u skladu s Direktivom 70/524, ali za koje nije podnesen novi zahtjev za odobrenje u skladu s tom uredbom, predviđajući, među ostalim, prijelazno razdoblje od najviše sedam godina nakon čijeg isteka ti dodaci moraju biti povučeni s tržišta.
- 63 Budući da je ta zabrana opće pravilo na kojem se temelji Uredba br. 1831/2003, valja je široko tumačiti, tako da su svi dodaci koji nisu izričito odobreni zabranjeni, uključujući slučajeve kada su prethodno stavljeni na tržište u skladu s Direktivom 70/524.
- 64 Stoga, budući da Provedbena uredba 2021/758 ne razlikuje, kada se njome predviđa povlačenje s tržišta dodatka „ekstrakt grejpa”, različite dijelove od kojih se sastoji grejp, valja smatrati da se ta provedbena uredba odnosi na ekstrakte dobivene iz bilo kojeg dijela ploda, odnosno od ploda u cijelosti.
- 65 Tumačenje iz točke 61. ove presude također potvrđuje Prilog Provedbenoj uredbi br. 230/2013 koji, među dodacima na bazi „Citrus × paradisi” uključuje, među ostalim, ekstrakt kore citrusa, čime se nedvojbeno upućuje na ekstrakt kore grejpa. Stoga, da je zakonodavac Unije želio razlikovati ekstrakte dobivene iz različitih dijelova tog ploda, on bi to pojasnio, kao što je to učinio u pogledu ekstrakta kore citrusa.
- 66 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da poglavlje I.A dio 1. Priloga I. Provedbenoj uredbi 2021/758 treba tumačiti na način da je pojmom „ekstrakt grejpa”, u smislu te odredbe, obuhvaćen ekstrakt proizveden od sjemenki i kore grejpa.

Troškovi

- 67 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:

- 1. Razmatranje prvog pitanja ne upućuje ni na kakve elemente koji bi mogli utjecati na valjanost članka 3. stavka 1. točke (a), članka 10. stavka 1. točke (a) i članka 10. stavaka 2. i 5. Uredbe (EZ) br. 1831/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o dodacima hrani za životinje, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2019/1381 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019., s obzirom na članak 16., članak 17. stavak 1. i članak 52. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.**
- 2. Dio 1. poglavlja I.A Priloga I. Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2021/758 od 7. svibnja 2021. o statusu određenih proizvoda kao dodataka hrani za životinje u okviru područja primjene Uredbe (EZ) br. 1831/2003 Europskog parlamenta i Vijeća i o povlačenju s tržišta određenih dodataka hrani za životinje**

treba tumačiti na način da je:

pojmom „ekstrakt grejpa”, u smislu te odredbe, obuhvaćen ekstrakt proizveden od sjemenki i kore grejpa.

Potpisi