



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2024. március 21.*

„Előzetes döntéshozatal – Élelmiszerbiztonság – Az állati eredetű élelmiszerekre alkalmazandó higiéniai szabályok – A 853/2004/EK rendelet – Hatály – Kizárás – Kiskereskedelmi egységek közötti, marginális, helyi és korlátozott tevékenységnek minősülő élelmiszer-ellátás – A »marginális, helyi és korlátozott tevékenység« fogalma – Nemzeti szabályozás, amely eltér e fogalom e rendelet szerinti meghatározásától”

A C-10/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia) a Bírósághoz 2023. január 11-én érkezett, 2022. október 19-i határozatával terjesztett elő

a **Remia Com Impex SRL**

és

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

a **Directia Sanitara Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hetedik tanács),

tagjai: F. Biltgen tanácselnök, N. Wahl és M. L. Arastey Sahún (előadó) bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a román kormány képviseletében E. Gane, L. Ghiță és A. Wellman, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: román.

– az Európai Bizottság képviseletében F. Le Bot és L. Radu Bouyon, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 853/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (HL 2004. L 139., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 14. o.; a továbbiakban: 853/2004 rendelet), különösen a rendelet 1. cikke (3), (4) és (5) bekezdésének annak (13) preambulumbekzdésével és az egyenértékűség elvével összefüggésben való értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Remia Com Impex SRL (a továbbiakban: Remia) és az Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA) (országos állategészségügyi és élelmiszer-biztonsági hatóság, Románia), valamint a Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (Dolj állategészségügyi és élelmiszer-biztonsági igazgatósága, Románia) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya az ANSVSA által hozott azon határozat jogszerűsége, amely állategészségügyi és élelmiszer-biztonsági nyilvántartásba vétel iránti eljárást vezet be a létesítmények alapvető termékek közvetlen értékesítésére vagy kiskereskedelemre irányuló tevékenységei tekintetében.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 853/2004 rendelet (2), (3), (4) és (13) preambulumbekzdése értelmében:
 - „(2) Bizonyos élelmiszerek különleges veszélyeket jelentenek az emberi egészségre, amelyek különleges higiéniai szabályok meghatározását teszik szükségessé. Ez vonatkozik különösen az állati eredetű élelmiszerekre, amelyekkel kapcsolatban gyakran jelentenek mikrobiológiai és kémiai veszélyeket.
 - (3) A közös agrárpolitikával összefüggésben számos irányelvet fogadtak el a Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek előállítására és forgalomba hozatalára vonatkozó különleges egészségügyi előírások megállapítására. Ezek az egészségügyi előírások csökkentették az érintett termékekre vonatkozó kereskedelmi akadályokat, és ezzel a közegészségügy magas szintű védelmének biztosítása mellett hozzájárultak a belső piac létrehozásához.

(4) Ezen előírások és eljárások közös elveket tartalmaznak a közegészségügy tekintetében, különösen a gyártók és a hatáskörrel rendelkező hatóságok felelősségével, a létesítmények szerkezeti, működési és higiéniai követelményeivel, a létesítmények engedélyezésére vonatkozó eljárásokkal, a tárolásra, a szállításra és az állategészségügyi jelölésekre vonatkozó követelményekkel kapcsolatban.

[...]

(13) A tagállamoknak bizonyos mérlegelési jogkörrel kell rendelkezniük, hogy kiterjesszék vagy korlátozzák e rendelet előírásainak alkalmazását a nemzeti jog szerinti kiskereskedelemre. Azok alkalmazását azonban csak akkor korlátozhatják, ha úgy vélik, hogy a[z élelmiszer-higiénéről szóló, 2004. április 29-i] 852/2004/EK [európai parlamenti és tanácsi] rendelet [HL 2004. L 139., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 34. kötet, 319. o.] előírásai elegendőek az élelmiszer-higiéniai célkitűzések eléréséhez, és ha az állati eredetű élelmiszer kiskereskedelmi egységek közötti értékesítése csak marginális, helyi és korlátozott tevékenység. Így az ilyen fajta értékesítés a kiskereskedelmi egység tevékenységének csak kis részét képezheti, az ellátott létesítményeknek a közvetlen közelében kell elhelyezkedniük, és az értékesítés csak bizonyos típusú termékekre vagy létesítményekre vonatkozhat”.

4 A 853/2004 rendelet „Hatály” címet viselő 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ez a rendelet különleges higiéniai szabályokat állapít meg az állati eredetű élelmiszerekre vonatkozóan az élelmiszeripari vállalkozók számára. Ezek a szabályok kiegészítik a 852/2004/EK rendeletben megállapított szabályokat. A szabályok az állati eredetű feldolgozatlan és feldolgozott termékekre vonatkoznak.

[...]

(3) Ezt a rendeletet nem kell alkalmazni az alábbiakra:

- a) a magáncélú házi felhasználásra történő elsődleges termelés;
- b) a magáncélú házi fogyasztásra szánt élelmiszerek házi készítése, kezelése vagy tárolása;
- c) a termelők azon tevékenysége, amellyel kis mennyiségű alaptermékkel közvetlenül látják el a végső felhasználót, vagy a végső felhasználót közvetlenül ellátó helyi kiskereskedelmi létesítményeket;
- d) a termelők azon tevékenysége, amellyel a gazdaságban levágott baromfi és nyúlfélék húsának kis mennyiségével közvetlenül látják el a végső felhasználót, vagy a végső felhasználót közvetlenül ellátó helyi kiskereskedelmi létesítményeket;
- e) azon vadászok, akik a vad vagy a vadhús kis mennyiségével közvetlenül látják el a végső felhasználót, vagy a végső felhasználót közvetlenül ellátó helyi kiskereskedelmi létesítményeket.

(4) A tagállamok a nemzeti joggal összhangban megállapítják a (3) bekezdés c), d) és e) pontjában említett tevékenységekre és személyekre vonatkozó szabályokat. Ezeknek a nemzeti szabályoknak biztosítaniuk kell e rendelet célkitűzéseinek elérését.

- (5) a) Kifejezetten ellenkező rendelkezés hiányában ezt a rendeletet a kiskereskedelemre nem kell alkalmazni.
- b) Ezt a rendeletet azonban alkalmazni kell a kiskereskedelemre, ha a tevékenységeket azzal a céllal hajtják végre, hogy az állati eredetű élelmiszerrel egy másik létesítményt lássanak el, kivéve, ha:
- i. a tevékenységek csak tárolást vagy szállítást foglalnak magukba, amely esetben azonban a III. mellékletben megállapított hőmérsékleti előírásokat kell alkalmazni;
- vagy
- ii. a kiskereskedelmi egység csak más kiskereskedelmi egységeket lát el az állati eredetű élelmiszerrel, és ez a nemzeti joggal összhangban csak marginális, helyi és korlátozott tevékenység.
- c) A tagállamok nemzeti intézkedéseket fogadhatnak el, amelyekkel e rendelet előírásait alkalmazzák a területükön lévő olyan kiskereskedelmi egységekre, amelyekre azok az a) és b) pontok értelmében nem vonatkoznának.

[...]

- 5 A 853/2004 rendelet „A létesítmények nyilvántartásba vétele és engedélyezése” című 1. cikke (2) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A 852/2004/EK rendelet 6. cikke (3) bekezdésének sérelme nélkül az olyan állati eredetű termékeket kezelő létesítmények, amelyekre e rendelet III. melléklete előírásokat állapít meg, csak abban az esetben működhetnek, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság e cikk (3) bekezdésnek megfelelően engedélyezi azokat, kivéve azon létesítményeket, amelyek kizárólag az alábbiakat végzik:

- a) elsődleges termelés;
- b) szállítási tevékenységek;
- c) szabályozott hőmérsékletű tárolási feltételeket nem igénylő termékek tárolása;
- vagy
- d) egyéb olyan kiskereskedelmi tevékenységek, amelyekre az 1. cikk (5) bekezdésének b) pontja szerint ezt a rendeletet nem kell alkalmazni”.

A román jog

- 6 A 2018. december 16-i 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 (az állati eredetű és nem állati eredetű élelmiszerek előállítására és közvetlen és/vagy kiskereskedelmi értékesítésére irányuló tevékenységek, valamint a nem állati eredetű élelmiszerek előállítására, feldolgozására, tárolására, szállítására és értékesítésére irányuló tevékenységek

állategészségügyi és élelmiszer-biztonsági nyilvántartásba vétele iránti eljárásra vonatkozó állategészségügyi és élelmiszer-biztonsági szabályozás jóváhagyásáról szóló 111/2008. sz. határozat (*Monitorul Oficial al României* 2008. december 30-i 895. száma, I. rész) az ANSVSA által került elfogadásra.

7 A 111/2008 határozat 2. cikke kimondja:

„Az 1. cikkben előírt állategészségügyi és állatbiztonsági szabályozás célját – a [853/2004 rendelet] 1. cikkének (4) bekezdésében a létesítmények alapvető termékek közvetlen értékesítésére vagy kiskereskedelemre irányuló tevékenységének állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági nyilvántartásba vétele iránti eljárás meghatározása képezi”.

8 Ezen állategészségügyi és állatbiztonsági szabályozás (a továbbiakban: állategészségügyi szabályozás) a 111/2008 határozat 1. mellékletében szerepel.

9 Az állategészségügyi szabályozás 16. cikke előírja:

„Ez a fejezet meghatározza a létesítmények állati eredetű és nem állati eredetű élelmiszerek kiskereskedelmére irányuló tevékenységének állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági nyilvántartásba vétele iránti eljárását”.

10 E szabályozás 17. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E fejezet alkalmazásában:

a) kiskereskedelem [...]: állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági szempontból nyilvántartásba vett/állategészségügyi szempontból engedélyezett létesítményekben előállított állati eredetű és nem állati eredetű élelmiszerek szállítása és/vagy kiskereskedelmi létesítményekben kis mennyiségben előállított, olyan állati eredetű és nem állati eredetű élelmiszerek marginális, helyi és korlátozott szállítása, azzal, hogy azok értékesítése:

1. a végső felhasználó részére az előállítás helyén;
2. az állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági szempontból nyilvántartásba vett más kiskereskedelmi létesítmények részére az ország területének egészén;
3. az állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági szempontból nyilvántartásba vett vendéglátó létesítmények részére;
4. a friss disznóhús kivételével a végső felhasználó részére az ország területének egészén az agrárélelmiszeri piacokon, valamint piacok, kiállítások, a vallási ünnepek alatt szervezett rendezvények vagy a helyi/megyei szervezetek által rendszeres időközönként megszervezett, hasonló nyilvános események alkalmával történik;

[...]

d) marginális ellátás: az állati eredetű vagy nem állati eredetű élelmiszerek végső felhasználó vonatkozásában kis mennyiségekben történő értékesítése más kiskereskedelmi létesítmények révén;

e) helyi ellátás: az állati eredetű élelmiszereknek az ország területének egészén, a szállítási feltételek, a hűtési lánc és a nyomon követhetőség tiszteletben tartása mellett történő értékesítése;

f) korlátozott ellátás: a végső felhasználó részére más kiskereskedelmi létesítmények révén történő értékesítésre szánt állati eredetű élelmiszerek marginális kategóriának előállítására az értékesítés helyén;

[...]

11 A határozat 18. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„Az 1. mellékletben említett kiskereskedelmi létesítmények tevékenységüket a Tribunalul (törvényszék, Románia) mellett működő cégnyilvántartás által kiállított igazolás vagy adott esetben a tevékenység végzésének helye szerinti nyilvántartásba vételi igazolás alapján, valamint az állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági igazgatóság által a megyei vagy Bukarest városi szinten a 3. mellékletben szereplő mintának megfelelően kiállított állategészségügyi és élelmiszer-biztonsági nyilvántartás alapján, végzik.”

12 Ugyanezen határozat 19. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Az 1. mellékletben említett kiskereskedelmi létesítmények tevékenységeire vonatkozó állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági okmány megszerzéséhez az élelmiszeripari vállalkozóknak vagy jogi képviselőiknek megyei vagy bukaresti szinten az állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági igazgatósághoz kell benyújtaniuk a következő dokumentumokat tartalmazó dossziét: [...]”

13 Az állategészségügyi szabályozás 20. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„Az állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági igazgatóság megyei vagy bukaresti szinten a 3. mellékletben szereplő mintának megfelelően kiállítja az állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági okmányt azon kiskereskedelmi létesítmények számára, amelyek megfelelnek a külön jogszabályokban meghatározott állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági követelményeknek.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

14 A Remia 2018. március 9-én keresetet nyújtott be a Curtea de Apel București (bukaresti ítéltábla, Románia) előtt először is a 111/2008 határozat 2. cikkének, a 16. és 17. cikkének, 18. cikke (1) bekezdésének, 19. cikke (1) bekezdésének, valamint az e szabályozás 20. cikkében foglalt, „a 3. mellékletben szereplő mintának megfelelően” kifejezés, illetve e 3. melléklet egészének megsemmisítése iránt, másodszer a Dolj megyében nyilvántartásba vett létesítmények helyzetének abból a célból történő felülvizsgálata iránt, hogy azokat a 852/2004 rendelet és a 853/2004 rendelet értelmében nyilvántartásba vételre köteleles vagy engedélyköteles létesítményeknek minősítsék, harmadszor pedig az uniós jog megsértésével, többek között a Remia jogos érdekének védelméhez szükséges adminisztratív intézkedéseknek, azaz az állategészségügyi és élelmiszer-biztonsági nyilvántartásba vételhez szükséges okmányok engedélyköteles létesítmények számára történő kiadásának hibás megvalósításával okozott kár megtérítése iránt.

15 A Curtea de Apel București (bukaresti ítéltábla) 2019. december 4-i ítéletével a keresetet mint megalapozatlant elutasította.

- 16 A Remia fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, az Înalta Curte de Casaie-hez (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia), amelyben lényegében a 111/2008 határozat jogellenességére hivatkozott, mivel az figyelmen kívül hagyja a „marginális, helyi és korlátozott tevékenység” fogalmának a 853/2004 rendelet (13) preambulumbekzdésében szereplő meghatározását.
- 17 Az ANSVSA szerint e fogalmaknak az állategészségügyi szabályozás 17. cikkének d), e) és f) pontjában szereplő meghatározása nem ellentétes e (13) preambulumbekzdéssel.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság előtti tárgyaláson a Remia azt kérte, hogy terjesszenek előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé, és lényegében arra hivatkozott, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás lehetővé teszi a 853/2004 rendelet hatályának korlátozását, és ezzel megsérti az uniós jogot. A 111/2008. sz. rendelet azzal a hatással jár, hogy nem kell engedélyezni azokat a tevékenységeket, amelyek bár kiskereskedelmi értékesítésnek minősülnek, engedélyköteles jellemzőkkel rendelkeznek, ekként nem tartoznak az e rendelet 1. cikke (5) bekezdésének b) pontjában előírt kivételek hatálya alá. Az e rendelkezés értelmében vett „helyi” kifejezés ugyanis az említett rendelet (13) preambulumbekzdése szerint az állati eredetű élelmiszereket értékesítő létesítmény közvetlen közelében található létesítményeket jelöl, míg az állategészségügyi szabályozás 17. cikkének e) pontja az ilyen élelmiszereknek az ország egész területén történő szállítására vonatkozik.
- 19 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján köteles a Bírósághoz fordulni, mivel olyan nemzeti bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség. Az alapjogvita azt a kérdést veti fel, hogy a nemzeti jog rendelkezései összeegyeztethetők-e a 853/2004 rendelettel. E rendelet (13) preambulumbekzdésének szövegére tekintettel a „marginális, helyi és korlátozott tevékenység” fogalmának az e nemzeti jogban előírt meghatározása e bíróság szerint az uniós jog értelmezésével kapcsolatos nehézséget okoz.
- 20 E körülmények között az Înalta Curte de Casaie și Justiție (legfelsőbb semmítő- és ítélőszék) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:
- 1) Úgy kell-e értelmezni a 853/2004/EK rendelet egészét, különösen pedig az 1. cikk (3)–(5) bekezdésében foglalt rendelkezéseket, hogy a végső felhasználóknak nem, de más kiskereskedelmi létesítmények részére kiskereskedelmi tevékenységet végző hűtőházakat e rendeletnek megfelelően engedélyezni kell, ha az érintett tevékenység nem tartozik az 1. cikk (5) bekezdésének b) pontjában előírt kivételek körébe?
 - 2) Úgy kell-e értelmezni az említett rendeletet és általában véve az uniós jogot, hogy a szabályozás útján megvalósítandó célt képező politika végrehajtásának és az érintett gazdasági szereplők ezzel összefüggő kötelezettségei teljesítésének biztosítására hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok kötelesek a marginális, helyi és korlátozott tevékenység 1. cikk (5) bekezdése b) pontjának ii. alpontjában szereplő követelményét a rendelet (13) preambulumbekzdése tükrében értelmezni, vagy a kifejezések általuk adott meghatározása révén eltérhetnek ezen értelmezéstől?
 - 3) A második kérdésre adandó igenlő válasz esetén a rendelet átültetését szolgáló nemzeti jogi aktusban szereplő fogalom meghatározásoknak tiszteletben kell-e tartaniuk a fogalmaknak a (13) preambulumbekzdésben leírt lényegét?

- 4) Tekintettel arra, hogy a Normele ataşate Ordinului n. 111/2008 (a 111/2008. sz. kötelező érvényű közigazgatási határozat mellékletét képező előírások) 17. cikkében foglalt rendelkezések értelmében az állati eredetű termékek kiskereskedelmére irányuló tevékenység a termékeknek Románia területének egészén más kiskereskedelmi létesítmények számára állategészségügyi engedély nélkül történő szállítására és értékesítésére irányuló tevékenységet is magában foglalja, ellentétes-e az uniós joggal, különösen pedig a 853/2004/EK rendelettel az említett rendelkezés és/vagy az ilyen közigazgatási gyakorlat?
- 5) Az egyenértékűség elve megköveteli-e, hogy amennyiben valamely közigazgatási hatóság határozata megsemmisíthető valamely nemzeti jogszabálynak való megfelelés hiánya miatt, az a 853/2004/EK rendelethez hasonló, releváns uniós rendeletnek való megfelelés hiánya miatt is megsemmisíthető legyen?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

- 21 A román kormány azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem ismerteti az alapeljárás ténybeli háttérét, noha az alapvető fontosságú lenne a tényállás minősítése, az alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések meghatározása és az uniós jog azon szabályainak azonosítása szempontjából, amelyek értelmezése hasznos az alapügy megoldásához.
- 22 Közelebbről, a ténybeli háttér leírásának hiánya nem teszi lehetővé sem a Remia által végzett tevékenységek típusának megismerését, sem annak megértését, hogy a Remia tartozhat-e a tevékenységeinek engedélyezésére irányuló eljárás alá, vagy e tevékenységek a 853/2004 rendelet hatálya alá tartoznak. Mindemellett e kormány rámutat, hogy az ANSVSA rendelkezésére álló, de az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban nem szereplő információk szerint a Remia fő tevékenysége az állati eredetű termékek nagykereskedelme és raktározási létesítmények bérbeadása.
- 23 A kérdést előterjesztő bíróság ennél fogva az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban nem igazolta egyrészt azokat az okokat, amelyek miatt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben hivatkozott uniós jogi rendelkezésekre hivatkozott, másrészt pedig az alapeljárás tárgya és e kérdések közötti kapcsolatot. Következésképpen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem teljes egészében elfogadhatatlan.
- 24 Az Európai Bizottság – anélkül, hogy ilyen elfogadhatatlanságra hivatkozna – hangsúlyozza mindazonáltal, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatnak vannak hiányosságai az első és az ötödik kérdést illetően.
- 25 Az első kérdést illetően ezen intézmény azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat olvasata nem teszi lehetővé a Remia tevékenységei jellegének egyértelmű felismerését. Mindazonáltal úgy véli, hogy e határozatból kitűnik, hogy e társaság más kiskereskedelmi létesítményekkel kiskereskedelmi tevékenységet folytat.
- 26 Az ötödik, az egyenértékűség elvére vonatkozó kérdést illetően a Bizottság megjegyzi, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem említi azokat a nemzeti jogi rendelkezéseket, amelyek értelmében a közigazgatási hatóság által hozott határozatot valamely nemzeti jogszabály

megsértése miatt meg lehet semmisíteni, sem bármely olyan intézkedést, amelyet a nemzeti bíróságok hozhatnak valamely nemzeti közigazgatási aktus uniós joggal való összeegyeztethetlenségének megállapítása esetén.

- 27 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 267. cikkel bevezetett eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén az előbbi az utóbbiak által eldöntendő jogviták megoldásához szükséges támpontokat nyújt az uniós jog értelmezése terén (2020. március 26-i Miasto Łowicz és Prokurator Generalny ítélet, C-558/18 és C-563/18, EU:C:2020:234, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 28 Ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság és a nemzeti bíróságok között létrehozott együttműködés keretében az uniós jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezésének szükségessége megköveteli, hogy a nemzeti bíróság szigorúan tiszteletben tartsa az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmát érintő és a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében kifejezetten meghatározott követelményeket (2023. november 28-i Commune d’Ans ítélet, C-148/22, EU:C:2023:924, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E követelmények ezenkívül említésre kerülnek az Európai Unió Bíróságának a nemzeti bíróságok figyelmébe ajánlott, az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozó ajánlásainak (HL 2019. C 380., 1. o.) 13., 15. és 16. pontjában.
- 29 Így mindenekelőtt az eljárási szabályzat 94. cikke a) pontjának megfelelően elengedhetetlen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyek e kérdések alapulnak. Az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás során a Bíróság ugyanis kizárólag a nemzeti bíróság által rendelkezésére bocsátott tények alapján ítélheti meg az uniós jogi rendelkezés értelmezését (2023. november 28-i Commune d’Ans ítélet, C-148/22, EU:C:2023:924, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 30 Továbbá a Bíróság eljárási szabályzata 94. cikkének b) pontja úgy rendelkezik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben fel kell tüntetni az alapügyben alkalmazandó nemzeti rendelkezések tartalmát, és adott esetben a vonatkozó nemzeti ítélkezési gyakorlatot.
- 31 Végül, amint azt az eljárási szabályzat 94. cikkének c) pontja kimondja, nélkülözhetetlen, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tartalmazza azon okok ismertetését, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet az említett bíróság e rendelkezések és az alapeljáráásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít (2023. november 28-i Commune d’Ans ítélet, C-148/22, EU:C:2023:924, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 32 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat csak rendkívül röviden ismerteti az alapjogvita tárgyát, anélkül hogy bemutatná e jogvita ténybeli hátterét. Ezenkívül e határozat ugyancsak röviden ismerteti azokat az okokat, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélte meg, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell a Bíróság elé terjeszteni.
- 33 Konkrétabban, az első kérdés annak meghatározására irányul, hogy a más kiskereskedelmi létesítményeknek kiskereskedés keretében értékesítő hűtőházakat a 853/2004 rendeletnek megfelelően engedélyezni kell-e, ha e tevékenység nem tartozik az e rendelet 1. cikke (5) bekezdésének b) pontjában előírt kivételek hatálya alá.

- 34 Márpedig az alapeljárás ténybeli hátterére, és különösen arra vonatkozó pontosítások hiányában, hogy a Remia milyen jellegű tevékenységet folytat, a Bíróság számára nem világos, hogy e kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság a Dolj megyében található más létesítmények helyzetére vonatkozóan vár választ, amelyek a Remia szerint engedélykötelesek, vagy pedig e társaság helyzetére vonatkozóan. E tekintetben meg kell állapítani, hogy míg a román kormány azt állítja, hogy a Remia fő tevékenysége a nagykereskedelmi tevékenység, a Bizottság úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy e társaság kiskereskedelmi tevékenységet folytat, elismerve ugyanakkor, hogy e határozat nem teszi lehetővé az említett társaság tevékenységei jellegének egyértelmű azonosítását.
- 35 Ehhez hasonlóan az ezen első kérdésben szereplő „hűtőházakra” való hivatkozás, amelyeket az előzetes döntéshozatalra utaló határozat máshol nem említ, az alapügy kimenetelére gyakorolt hatására vonatkozó bármilyen magyarázat hiányában nem elegendő ahhoz, hogy a Bíróság úgy ítélhesse meg, hogy módjában áll hasznos választ adni a kérdést előterjesztő bíróságnak.
- 36 Ebből következően az első kérdés elfogadhatatlan.
- 37 Ezenkívül ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy az egyenértékűség elve megköveteli-e, hogy, amennyiben valamely közigazgatási hatóság határozata megsemmisíthető valamely nemzeti jogszabálynak való megfelelés hiánya miatt, e közigazgatási aktus egy, a 863/2004/EK rendelethez hasonló, uniós rendeletnek való megfelelés hiánya miatt is megsemmisíthető legyen.
- 38 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az egyenértékűség elve megtiltja, hogy valamely tagállam a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét célzó kérelmek esetében kevésbé kedvező eljárási szabályokat állapítson meg, mint a belső jellegű, hasonló jogvitákra alkalmazandó szabályok (2018. október 24-i XC és társai ítélet, C-234/17, EU:C:2018:853, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 39 Ebből következik, hogy ahhoz, hogy a Bíróság hasznos választ adhasson a kérdést előterjesztő bíróság számára, e bíróságnak legalább minimális útmutatást kell adnia a nemzeti szabályozásban előírt eljárási szabályokról, valamint azon indokokról, amelyek miatt kétségei vannak az egyenértékűség elvének e szabályozás általi tiszteletben tartását illetően. Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozat, megsértve az eljárási szabályzat 94. cikkének b) és c) pontjában szereplő követelményeket, nem tartalmaz semmilyen jelzést sem a releváns nemzeti rendelkezések tartalmára, sem azon okokra vonatkozóan, amelyek miatt e bíróság a jelen ügyben ezen elv értelmezését kéri.
- 40 Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdés ugyancsak elfogadhatatlan.
- 41 Emlékeztetni kell ugyanakkor arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti viszonyban irányadó együttműködés szellemében az, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem tett meg bizonyos ténybeli megállapításokat, nem jár szükségszerűen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem vagy az e kérelemben foglalt kérdések bármelyikének elfogadhatatlanságával, ha e hiányosságok ellenére a Bíróság az iratokból kitűnő elemekre tekintettel úgy véli, hogy képes hasznos választ adni a kérdést előterjesztő bíróságnak (2022. szeptember 22-i Admiral Gaming Network és társai ítélet, C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 42 Továbbá, ami kifejezetten az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmára vonatkozó, az eljárási szabályzat 94. cikkének a) pontjában foglalt követelményt illeti, a Bíróság kimondta, hogy elegendő, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik az alapügy tárgya és az uniós jogrendet érintő főbb pontjai annak érdekében, hogy a tagállamoknak lehetőségük legyen észrevételeiknek az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikke szerinti előterjesztésére és a Bíróság előtti eljárásban való hatékony részvételre (2018. február 7-i American Express ítélet, C-643/16, EU:C:2018:67, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 43 E tekintetben, ami a második, harmadik és negyedik kérdést illeti, az alapeljárás tárgyának ismertetéséből, valamint az előzetes döntéshozatalra utaló határozat érveléséből – röviden bár, de kellően egyértelműen – kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak, amelyhez a 111/2008 határozat részleges megsemmisítése iránti kérelmet nyújtottak be, lényegében kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az e határozat értelmében vett „helyi ellátás” fogalma összeegyeztethető-e a 853/2004 rendelet értelmében vett „helyi [...] tevékenység” fogalmával.
- 44 Ekként az előzetes döntéshozatalra utaló határozat jogilag megkövetelt módon bemutatja az alapjogvita eredetét és természetét, amely miatt úgy véli, hogy a jogvita kimenetele e rendelet értelmezésétől függ. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság elegendő információt szolgáltatott ahhoz, hogy a Bíróság hasznos választ adhasson a második, harmadik és negyedik kérdésre.

Az ügy érdeméről

- 45 Második, harmadik és negyedik kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 853/2004 rendelet (13) preambulumbekzdésével összefüggésben e rendelet 1. cikke (5) bekezdése b) pontjának ii. alpontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely eltér az e rendelkezések értelmében vett „helyi [...] tevékenység” meghatározásától, és ily módon korlátozza e rendelet hatályát.
- 46 E tekintetben egyrészt meg kell állapítani, hogy a 853/2004 rendelet 1. cikke (5) bekezdésének a) pontjából az következik, hogy e rendeletet főszabály szerint nem kell alkalmazni a kiskereskedelemre.
- 47 Azonban, az említett rendelet 1. cikke (5) bekezdése b) pontjának bevezető fordulata szerint, e rendeletet alkalmazni kell a kiskereskedelemre, ha a tevékenységeket azzal a céllal hajtják végre, hogy az állati eredetű élelmiszerekkel egy másik létesítményre szállítsák.
- 48 Márpedig ez utóbbi esetben a kiskereskedelem az e rendelkezés i. és ii. pontjában szereplő két esetben mindazonáltal ki van zárva az említett hatály alól.
- 49 Így a 853/2004 rendelet 1. cikke (5) bekezdése b) pontjának ii. alpontja értelmében e rendelet nem alkalmazandó a kiskereskedelemre abban az esetben, ha az állati eredetű élelmiszereket kiskereskedelmi létesítmények között értékesítik, és ha az a nemzeti jogszabályok szerint marginális, helyi és korlátozott tevékenységnek minősül.
- 50 Másrészt a 853/2004 rendelet (13) preambulumbekzdéséből az következik, hogy a tagállamok kizárólag akkor korlátozhatják az e rendelet által a kiskereskedelem tekintetében előírt követelmények alkalmazását, ha az állati eredetű élelmiszer kiskereskedelmi egységek közötti értékesítése csak marginális, helyi és korlátozott tevékenység. Így az ilyen fajta értékesítés a

kiskereskedelmi egység tevékenységének csak kis részét képezheti, az ellátott létesítményeknek a közvetlen közelében kell elhelyezkedniük, és az értékesítés csak bizonyos típusú termékekre vagy létesítményekre vonatkozhat.

- 51 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi aktus preambuluma pontosíthatja e jogi aktus rendelkezéseinek tartalmát, az ilyen jogi aktus preambulumbekendései ugyanis olyan fontos értelmezési elemeknek minősülnek, amelyek megvilágíthatják az említett jogi aktus kibocsátójának szándékát (2023. július 13-i Bizottság kontra CK Telecoms UK Investments ítélet, C-376/20 P, EU:C:2023:561, 104. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 52 Szintén az ítélkezési gyakorlat szerint ugyan az uniós jogforrások rendszerében betöltött szerepükből és jellegükből fakadóan a rendeletek előírásainak általában közvetlen hatályuk van a nemzeti jogrendszerekben, anélkül hogy szükség lenne arra, hogy a nemzeti hatóságok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el, ennek ellenére e rendeletek egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében szükséges lehet, hogy a tagállamok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el. Így a tagállamok valamely rendelet végrehajtása érdekében intézkedéseket fogadhatnak el, ha azok nem akadályozzák annak közvetlen alkalmazását, nem rejtik el annak uniós jogi aktus jellegét, és, a rendelet rendelkezései keretei között maradván, pontosítják a rendelet által biztosított mérlegelési jogkör gyakorlását (2018. április 12-i Bizottság kontra Dánia ítélet, C-541/16, EU:C:2018:251, 27. és 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 53 A Bíróság azt is kifejtette, hogy a rendeletek közvetlen alkalmazhatósága ellenkező rendelkezés hiányában kizárja, hogy a tagállamok olyan belső rendelkezéseket hozzanak, amelyek magának a rendeletnek a hatályát érintik (2012. november 15-i Al-Aqsa kontra Tanács és Hollandia kontra Al-Aqsa ítélet, C-539/10 P és C-550/10 P, EU:C:2012:711, 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A tagállamok tehát, ellenkező rendelkezés hiányában, nem korlátozhatják valamely rendelet alkalmazási körét és ezzel az e rendelet által előírt kötelezettségek hatályát.
- 54 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a 853/2004 rendelet 1. cikke (5) bekezdése b) pontjának ii. alpontja az e rendelkezés értelmében vett „marginális, helyi és korlátozott tevékenység” fogalmának meghatározását illetően kifejezetten a tagállami jogszabályokra utal. A tagállamok számára ily módon elismert mérlegelési mozgásteret azonban e rendelet (13) preambulumbekendése határolja körül, amely pontosításokkal szolgál e fogalom terjedelmét illetően.
- 55 Következésképpen a tagállamoknak ahhoz, hogy a 853/2004 rendelet rendelkezéseinek korlátai között maradjanak, tiszteletben kell tartaniuk az e (13) preambulumbekendésben szereplő „marginális, helyi és korlátozott tevékenység” fogalmát, amikor nemzeti jogszabályaikban az e rendelet 1. cikke (5) bekezdése b) pontja ii. alpontjának alkalmazási feltételeit írják elő.
- 56 Ez annál is inkább így van, mivel ellentétben az említett (13) preambulumbekendés második mondatának első tagmondatával, amely előírja, hogy a tagállamok az említett rendeletben előírt követelmények alkalmazását a kiskereskedelmi tevékenységekre korlátozhatják, „ha úgy vélik, hogy a 852/2004/EK rendelet előírásai elegendőek az élelmiszer-higiéniai célkitűzések eléréséhez”, e mondat második része és ugyanezen (13) preambulumbekendés harmadik mondata, amelyek a „marginális, helyi és korlátozott tevékenység” fogalmára vonatkoznak, kötelező jelleggel vannak megfogalmazva, így a tagállamok nem térhetnek el azoktól.

- 57 Ami a „helyi [...] tevékenység” fogalmát illeti, a 853/2004 rendelet (13) preambulumbekzdéséből az következik, hogy annak a „közvetlen közelben” található másik kiskereskedelmi létesítmény általi értékesítésből kell állnia.
- 58 Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az állategészségügyi szabályozás 17. cikkének e) pontja értelmében vett „helyi ellátás” fogalmát úgy határozták meg, mint „az ország területének egészén” történő értékesítést, ami nyilvánvalóan túlmegey a közvetlen közelben történő ellátáson. „Az ország területének egészén” fogalom ugyanis sokkal tágabb, mint a közvetlen közel, még inkább olyan tagállam esetében, mint Románia, amelynek területe számottevő méretű.
- 59 Ezáltal az ilyen nemzeti szabályozás azzal a hatással jár, hogy a gyakorlatban kizárja a 853/2004 rendelet alkalmazási köréből azokat a kiskereskedelmi tevékenységeket, amelyek nem minősülnek az e rendelet értelmében vett helyi tevékenységnek, ily módon szűkítve e rendelet és az említett rendelet 4. cikkében előírt engedélyezési kötelezettség hatályát.
- 60 Márpedig, amint az a 853/2004 rendelet (3) és (4) preambulumbekzdéséből következik, az engedélyezési eljárások célja a közegészség magas szintű védelmének biztosítása. Általánosabb jelleggel ezen utóbbi rendelet elfogadásával az uniós jogalkotó – az e rendelet (2) preambulumbekzdésében kifejtett szándéknak megfelelően – kifejezetten azt kívánta biztosítani, hogy az állati eredetű élelmiszereket a választott vágási módtól függetlenül szigorú szabályok szerint állítsák elő és forgalmazzák, amelyek lehetővé teszik a higiénia és az élelmiszer-biztonság tiszteletben tartásának biztosítását, és így az emberi egészség károsodásának megelőzését (lásd ebben az értelemben: 2018. május 29-i Liga van Moskeeen en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen és társai ítélet (C-426/16, EU:C:2018:335; 67. pont).
- 61 E célok alátámasztják azt az értelmezést, amely szerint a tagállamok nem fogadhatnak el olyan rendelkezéseket, amelyek korlátozzák a 853/2004 rendelet hatályát.
- 62 A fenti megfontolásokra tekintettel a második, harmadik és negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 853/2004 rendelet (13) preambulumbekzdésével összefüggésben e rendelet 1. cikke (5) bekezdése b) pontjának ii. alpontját úgy kell értelmezni, hogy mivel e rendelkezések úgy határozzák meg a „helyi [...] tevékenységet”, mint a „közvetlen közelben” elhelyezkedő létesítményeknek való értékesítés, azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely e fogalom alá vonja az ilyen értékesítéseket meghaladó ellátásokat, így az ország területének egészén található létesítmények ellátását, és ekként korlátozza e rendelet hatályát.

A költségekről

- 63 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hetedik tanács) a következőképpen határozott:

Az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 853/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet

(13) preambulumbekzdésével összefüggésben e rendelet 1. cikke (5) bekezdése b) pontjának ii. alpontját

a következőképpen kell értelmezni:

mivel e rendelkezések úgy határozzák meg a „helyi [...] tevékenységet”, mint a „közvetlen közelben” elhelyezkedő létesítményeknek való értékesítés, azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely e fogalom alá vonja az ilyen értékesítéseket meghaladó ellátásokat, így az ország területének egészén található létesítmények ellátását, és ekként korlátozza e rendelet hatályát.

Aláírások