



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șaptea)

21 martie 2024*

„Trimitere preliminară – Siguranța alimentară – Norme de igienă care se aplică alimentelor de origine animală – Regulamentul (CE) nr. 853/2004 – Domeniu de aplicare – Excluderi – Furnizare de produse alimentare între unitățile de vânzare cu amănuntul care constituie o activitate marginală, localizată și restrânsă – Noțiunea de «activitate marginală, localizată și restrânsă» – Reglementare națională care se abate de la definiția acestei noțiuni prevăzută de regulamentul menționat”

În cauza C-10/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Înalta Curte de Casație și Justiție (România), prin decizia din 19 octombrie 2022, primită de Curte la 11 ianuarie 2023, în procedura

Remia Com Impex SRL

împotriva

Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA),

Direcției Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor Dolj,

CURTEA (Camera a șaptea),

compusă din domnul F. Biltgen, președinte de cameră, domnul N. Wahl și doamna M. L. Arastey Sahún (raportoare), judecători,

avocat general: domnul N. Emiliou,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul român, de E. Gane, L. Ghiță și A. Wellman, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de F. Le Bot și L. Radu Bouyon, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: română.

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Regulamentului (CE) nr. 853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală (JO 2004, L 139, p. 55, rectificări în JO 2004, L 226, p. 22, și în JO 2013, L 160, p. 15, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 71), în special a articolului 1 alineatele (3)-(5) din acesta, citit în lumina considerentului său (13), precum și a principiului echivalenței.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Remia Com Impex SRL (denumită în continuare „Remia”), pe de o parte, și Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA) (România) și Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (România), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unui ordin adoptat de ANSVSA de stabilire a procedurii de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a activităților din unitățile de vânzare directă de produse primare sau vânzare cu amănuntul.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Potrivit considerentelor (2)-(4) și (13) ale Regulamentului nr. 853/2004:
 - „(2) Anumite produse alimentare pot periclita în mod specific sănătatea umană și este necesară stabilirea unor norme specifice de igienă. Este, în special, cazul produselor alimentare de origine animală la care au fost frecvent constatate riscuri microbiologice și chimice.
 - (3) În cadrul politicii agricole comune au fost adoptate numeroase directive în scopul stabilirii unor norme de sănătate specifice pentru producerea și introducerea pe piață a produselor înscrise în lista prevăzută de anexa I la tratat. Aceste norme de sănătate au redus obstacolele în schimburile comerciale cu produsele respective, ceea ce a contribuit la realizarea pieței interne, asigurând în același timp un nivel ridicat al protecției sănătății publice.
 - (4) În ceea ce privește sănătatea publică, aceste norme prevăd principii comune, în special în ceea ce privește responsabilitățile fabricanților și ale autorităților competente, cerințe în domeniul structurii, organizării și igienei pentru unități, proceduri de autorizare a acestor unități, cerințe în domeniul depozitării și transportului și mărci de salubritate.

[...]

(13) Statele membre ar trebui să dispună de o anumită marjă, în cadrul legislației naționale, pentru a extinde sau limita aplicarea cerințelor prevăzute de prezentul regulament pentru activitățile de comerț cu amănuntul. Cu toate acestea, statele membre pot limita aplicarea acestora numai în cazul în care consideră că cerințele prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 852/2004 [al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind igiena produselor alimentare (JO 2004, L 139, p. 1, rectificare în JO 2004, L 226, p. 3, Ediție specială, 13/vol. 44, p. 173)] sunt suficiente pentru atingerea obiectivelor în domeniul siguranței alimentelor și în cazul în care aprovizionarea cu produse alimentare de origine animală a unei unități de către o unitate de vânzare cu amănuntul constituie o activitate marginală, localizată și restrânsă. Această aprovizionare ar trebui, prin urmare, să reprezinte numai o mică parte din activitățile unității respective; unitățile aprovizionate astfel ar trebui să se situeze în imediata apropiere a acesteia și aprovizionarea ar trebui să privească numai anumite tipuri de produse sau unități.”

4 Articolul 1 din Regulamentul nr. 853/2004, intitulat „Domeniu de aplicare”, prevede:

„(1) Prezentul regulament stabilește, pentru operatorii din sectorul alimentar, norme specifice care se aplică produselor alimentare de origine animală. Aceste norme le completează pe cele stabilite de Regulamentul (CE) nr. 852/2004. Acestea se aplică produselor de origine animală prelucrate sau neprelucrate.

[...]

(3) Prezentul regulament nu se aplică:

- (a) producției primare destinate unei utilizări în gospodăria privată;
- (b) preparării, manipulării și depozitării produselor alimentare în scopul consumului în gospodăria privată;
- (c) aprovizionării directe de către producător a consumatorului final sau a comercianților cu amănuntul locali care furnizează produsele direct consumatorului final, cu cantități mici de produse primare;
- (d) aprovizionării directe de către producător, cu cantități mici de carne de pasăre și de lagomorfe sacrificate în exploatație, a consumatorului final sau a comercianților cu amănuntul locali care furnizează direct această carne consumatorului final sub formă de carne proaspătă;
- (e) vânzătorilor care aprovizionează direct, cu cantități mici de vânat sălbatic sau de carne de vânat sălbatic, comercianții cu amănuntul locali care furnizează direct consumatorului final.

(4) Statele membre stabilesc, în cadrul legislației naționale, dispoziții care să reglementeze activitățile și persoanele prevăzute la alineatul (3) literele (c), (d) și (e). Aceste norme naționale concură la realizarea obiectivelor prezentului regulament.

(5) (a) Cu excepția cazului în care există o indicație expresă contrară, prezentul regulament nu se aplică în comerțul cu amănuntul;

(b) cu toate acestea, prezentul regulament se aplică în comerțul cu amănuntul în cazul operațiunilor efectuate în vederea furnizării produselor alimentare de origine animală unei alte unități, cu excepția cazului în care:

(i) operațiunile se limitează la depozitare sau transport, caz în care se aplică, cu toate acestea, cerințele specifice de temperatură stabilite la anexa III

sau

(ii) furnizarea produselor alimentare de origine animală care provin de la unitatea de vânzare cu amănuntul este destinată numai altor unități de vânzare cu amănuntul și în cazul în care, în conformitate cu legislația națională, este vorba despre o activitate marginală, localizată și restrânsă;

(c) statele membre pot adopta măsuri la nivel național pentru aplicarea cerințelor prezentului regulament unităților de vânzare cu amănuntul situate pe teritoriul acestora, cărora nu li s-ar aplica regulamentul în temeiul literelor (a) sau (b).

[...]

5 Articolul 4 din Regulamentul nr. 853/2004, intitulat „Înregistrarea și autorizarea unităților”, prevede la alineatul (2):

„Fără a aduce atingere articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 852/2004, unitățile care manipulează produsele de origine animală supuse unor cerințe în conformitate cu anexa III își pot exercita activitățile numai în cazul în care au fost autorizate de către autoritatea competentă în conformitate cu alineatul (3) din prezentul articol, cu excepția unităților care asigură numai:

(a) activități de producție primară;

(b) operațiuni de transport;

(c) depozitarea produselor care nu necesită o reglare a temperaturii

sau

(d) activități de vânzare cu amănuntul, altele decât cele cărora li se aplică prezentul regulament în conformitate cu articolul 1 alineatul (5) litera (b).”

Dreptul român

6 Ordinul nr. 111 din 16 decembrie 2008 privind aprobarea Normei sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor privind procedura de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a activităților de obținere și de vânzare directă și/sau cu amănuntul a produselor alimentare de origine animală sau nonanimală, precum și a activităților de producție, procesare, depozitare, transport și comercializare a produselor alimentare de origine nonanimală (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 895 din 30 decembrie 2008) a fost adoptat de ANSVSA.

7 Articolul 2 din Ordinul nr. 111/2008 prevede:

„Norma sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor prevăzută la articolul 1 a fost elaborată în vederea stabilirii procedurii de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a activităților din unitățile de vânzare directă de produse primare sau vânzare cu amănuntul, în conformitate cu [...] articolul 1 alineatul (4) din [Regulamentul nr. 853/2004].”

8 Această normă sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor (denumită în continuare „norma sanitară veterinară”) figurează în anexa nr. 1 la Ordinul nr. 111/2008.

9 Articolul 16 din norma sanitară veterinară prevede:

„Prezentul capitol stabilește procedura de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a activităților de vânzare cu amănuntul a produselor de origine animală și nonanimală.”

10 Articolul 17 din această normă prevede:

„În sensul prezentului capitol, termenii și expresiile următoare se definesc astfel:

a) vânzare cu amănuntul [...] – furnizarea de produse alimentare de origine animală și nonanimală obținute în unități înregistrate sanitar veterinar și pentru siguranța alimentelor/autorizate sanitar veterinar sau/și furnizarea restrânsă, localizată și limitată de produse alimentare de origine animală și nonanimală obținute în cantități mici în unități de vânzare cu amănuntul și care sunt comercializate către:

1. consumatorul final la locul producerii;
2. alte unități de vânzare cu amănuntul înregistrate sanitar veterinar și pentru siguranța alimentelor pe întreg teritoriul național;
3. unități de alimentație publică înregistrate sanitar veterinar și pentru siguranța alimentelor;
4. consumatorul final în piețele agroalimentare, precum și cu ocazia târgurilor, expozițiilor, manifestărilor organizate în perioada sărbătorilor religioase sau a altor asemenea evenimente publice, organizate periodic de autoritățile locale/județene pe întreg teritoriul național, cu excepția cărnii proaspete de porc;

[...]

d) furnizare restrânsă – valorificarea în cantități mici a produselor alimentare de origine animală și nonanimală către consumatorul final prin alte unități de vânzare cu amănuntul;

e) furnizare localizată – valorificarea produselor alimentare de origine animală pe întreg teritoriul național, cu respectarea condițiilor de transport, lanț frigorific și trasabilitate;

f) furnizare limitată – obținerea la locul de vânzare a unor categorii restrânse de produse alimentare de origine animală destinate valorificării către consumatorul final prin alte unități de vânzare cu amănuntul;

[...]”

11 Articolul 18 alineatul (1) din norma menționată prevede:

„Activitățile din unitățile cu vânzare cu amănuntul prevăzute în anexa nr. 1 se desfășoară în baza certificatului constatator sau, după caz, a certificatului de înregistrare eliberat de oficiul registrului

comerțului de pe lângă tribunalul în a cărui rază teritorială își desfășoară activitatea și în baza documentului de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor emis de direcția sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor județeană, respectiv a municipiului București, prevăzut în anexa nr. 3.”

12 Potrivit articolului 19 alineatul (1) din aceeași normă:

„În vederea obținerii documentului de înregistrare sanitar-veterinară și pentru siguranța alimentelor pentru activitățile din unitățile de vânzare cu amănuntul prevăzute în anexa nr. 1, operatorii din sectorul alimentar sau reprezentanții legali ai acestora trebuie să depună la direcția sanitar-veterinară și pentru siguranța alimentelor județeană, respectiv a municipiului București un dosar cuprinzând următoarele documente: [...]”

13 Articolul 20 alineatul (1) din norma sanitară veterinară are următorul cuprins:

„Pentru unitățile de vânzare cu amănuntul care îndeplinesc cerințele sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor conform legislației specifice, direcția sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor județeană, respectiv a municipiului București emite documentul de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor, conform modelului prevăzut în anexa nr. 3.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

14 La 9 martie 2018, Remia a introdus la Curtea de Apel București (România) o acțiune având ca obiect, în primul rând, anularea articolului 2 din Ordinul nr. 111/2008, a articolelor 16 și 17, a articolului 18 alineatul (1) și a articolului 19 alineatul (1) din norma sanitară veterinară și a termenilor „conform modelului prevăzut în anexa nr. 3” care figurează la articolul 20 alineatul (1) din această normă, precum și a întregii anexe nr. 3 menționate, în al doilea rând, reevaluarea unităților înregistrate pe raza județului Dolj, în sensul calificării acestora ca fiind supuse înregistrării sau autorizării, din perspectiva Regulamentelor nr. 852/2004 și nr. 853/2004, și, în al treilea rând, plata unei despăgubiri pentru paguba cauzată prin încălcarea dreptului Uniunii ca urmare în special a efectuării incorecte a operațiunilor administrative necesare pentru protejarea interesului legitim al Remia, și anume emiterea unor documente de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor pentru unități care ar trebui să dețină autorizație.

15 Prin sentința din 4 decembrie 2019, Curtea de Apel București a respins această acțiune ca neîntemeiată.

16 Remia a declarat recurs împotriva acestei sentințe la Înalta Curte de Casație și Justiție (România), care este instanța de trimitere, invocând în esență nelegalitatea Ordinului nr. 111/2008, în măsura în care ar încălca definiția dată noțiunii de „activitate marginală, localizată și restrânsă” în considerentul (13) al Regulamentului nr. 853/2004.

17 Potrivit ANSVSA, definițiile acestor termeni care figurează la articolul 17 literele (d)-(f) din norma sanitară veterinară nu sunt contrare acestui considerent (13).

18 În cadrul unei ședințe care a avut loc în fața instanței de trimitere, Remia a solicitat sesizarea cu titlu preliminar a Curții, susținând în esență că reglementarea națională în discuție în litigiul principal permite limitarea domeniului de aplicare al Regulamentului nr. 853/2004, cu încălcarea dreptului Uniunii. Ordinul nr. 111/2008 ar avea ca efect să nu fie supuse autorizării activități care, deși constituie comerț cu amănuntul, prezintă caracteristici care impun autorizarea, întrucât nu

intră în excepțiile prevăzute la articolul 1 alineatul (5) litera (b) din acest regulament. Astfel, termenul „localizată”, în sensul acestei dispoziții, ar desemna, potrivit considerentului (13) al regulamentului menționat, unități situate în imediata apropiere a unității care furnizează produse alimentare de origine animală, în timp ce articolul 17 litera (e) din norma sanitară veterinară ar viza furnizarea unor astfel de produse pe întreg teritoriul național.

- 19 În această privință, instanța de trimitere precizează că este obligată să sesizeze Curtea, în conformitate cu articolul 267 al treilea paragraf TFUE, dat fiind că este o instanță națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern. Litigiul principal ar ridica problema compatibilității dispozițiilor dreptului național cu Regulamentul nr. 853/2004. Având în vedere modul de redactare a considerentului (13) al acestui regulament, definiția noțiunii de „activitate marginală, localizată și restrânsă” prevăzută de acest drept național creează, potrivit acestei instanțe, o dificultate de interpretare a dreptului Uniunii.
- 20 În aceste împrejurări, Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) [Regulamentul nr. 853/2004], în ansamblu, și dispozițiile articolului 1 alineatele (3)-(5), în particular, se interpretează în sensul că depozitele frigorifice care realizează activități de vânzare cu amănuntul către alte unități de vânzare cu amănuntul, iar nu către consumatorul final, trebuie să fie autorizate în conformitate cu acest regulament atunci când respectiva activitate nu se încadrează în excepțiile prevăzute la articolul 1 alineatul (5) litera (b) [din acest regulament]?
 - 2) [Regulamentul nr. 853/2004] și dreptul Uniunii, în general, se interpretează în sensul că autoritățile naționale care sunt competente să asigure implementarea politicii care constituie obiectivul de atins prin reglementări și respectarea obligațiilor corelative ale operatorilor economici relevanți au obligația să interpreteze cerința privind activitatea marginală, localizată și restrânsă cuprinsă în articolul 1 alineatul (5) litera (b) punctul (ii) în lumina considerentului (13) al aceluiași regulament sau pot deroga, prin definiții proprii ale termenilor, de la respectiva interpretare?
 - 3) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea nr. 2, definițiile respective, cuprinse într-un act național de transpunere a [Regulamentului nr. 853/2004], trebuie să respecte substanța conceptelor, astfel cum aceasta este descrisă de considerentul (13) [al acestui regulament]?
 - 4) Având în vedere că dispozițiile articolului 17 din [norma sanitară veterinară] atașată Ordinului nr. 111/2008 stabilesc faptul că activitatea de vânzare cu amănuntul de produse de origine animală poate să includă inclusiv activități de furnizare și comercializare a produselor către alte unități de vânzare cu amănuntul pe întreg teritoriul României fără obligația de a obține o autorizație sanitar-veterinară, dreptul Uniunii și în special Regulamentul nr. 853/2004 s-ar opune unei atari dispoziții și/sau unei astfel de practici administrative?
 - 5) Principiul echivalenței impune ca, atunci când un ordin al unei autorități administrative poate fi anulat pentru neconformitate cu o lege națională, acest act administrativ să poată fi anulat și pentru neconformitatea cu un regulament al Uniunii incident precum Regulamentul nr. 853/2004?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitate

- 21 Guvernul român afirmă că decizia de trimitere nu redă situația de fapt din litigiul principal, deși ea ar fi esențială pentru a califica faptele, pentru a stabili dreptul național aplicabil și pentru a identifica normele de drept al Uniunii a căror interpretare este utilă pentru soluționarea litigiului principal.
- 22 În special, absența descrierii cadrului factual nu ar permite să se cunoască tipul activității desfășurate de Remia și nici să se înțeleagă dacă aceasta ar putea beneficia de procedura de autorizare a activităților sale sau dacă aceste activități intră sub incidența Regulamentului nr. 853/2004. În aceste condiții, guvernul menționat arată că, potrivit informațiilor de care dispune ANSVSA, dar care nu figurează în decizia de trimitere, Remia ar avea ca obiect principal de activitate comerțul cu ridicata de produse de origine animală și închirierea unor spații de depozitare.
- 23 Prin urmare, instanța de trimitere nu ar fi justificat în decizia de trimitere, pe de o parte, rațiunile pentru care s-a raportat la dispozițiile dreptului Uniunii invocate în întrebările preliminare și, pe de altă parte, legătura dintre obiectul litigiului principal și aceste întrebări. În consecință, cererea de decizie preliminară ar fi inadmisibilă în ansamblul său.
- 24 Fără a invoca o astfel de inadmisibilitate, Comisia Europeană subliniază totuși existența unor lacune în decizia de trimitere referitoare la prima și la a cincea întrebare.
- 25 În ceea ce privește prima întrebare, această instituție afirmă că lectura deciziei de trimitere nu permite să se identifice în mod clar care este natura activităților desfășurate de Remia. Totuși, ea apreciază că din această decizie reiese că societatea respectivă desfășoară activități de vânzare cu amănuntul către alte unități de vânzare cu amănuntul.
- 26 În ceea ce privește a cincea întrebare, referitoare la principiul echivalenței, Comisia arată că în decizia de trimitere nu sunt menționate dispozițiile de drept național în temeiul cărora un ordin al unor autorități administrative poate fi anulat pentru neconformitate cu o lege națională și nici eventuale măsuri pe care le-ar putea lua instanțele naționale în ipoteza constatării neconformității unui act administrativ național cu dreptul Uniunii.
- 27 În acest sens trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, procedura instituită prin articolul 267 TFUE este un instrument de cooperare între Curte și instanțele naționale cu ajutorul căruia Curtea furnizează acestora din urmă elementele de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt necesare pentru soluționarea litigiului asupra căruia urmează să se pronunțe (Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny, C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 44, precum și jurisprudența citată).
- 28 Potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să fie utilă instanței naționale presupune ca aceasta să respecte cu strictețe cerințele privind conținutul unei cereri de decizie preliminară, care figurează explicit la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții (Hotărârea din 28 noiembrie 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, punctul 44 și

jurisprudența citată). Aceste cerințe sunt în plus amintite la punctele 13, 15 și 16 din Recomandările Curții de Justiție a Uniunii Europene în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare (JO 2019, C 380, p. 1).

- 29 Astfel, mai întâi, conform articolului 94 litera (a) din Regulamentul de procedură, este indispensabil ca instanța de trimitere să definească cadrul factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin să explice ipotezele de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări. Într-adevăr, în cadrul procedurii instituite la articolul 267 TFUE, Curtea este abilitată să se pronunțe numai asupra interpretării unui text al Uniunii pornind de la faptele care îi sunt indicate de instanța națională (Hotărârea din 28 noiembrie 2023, Commune d’Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 30 În continuare, articolul 94 litera (b) din Regulamentul de procedură prevede că cererea de decizie preliminară cuprinde conținutul dispozițiilor naționale care ar putea fi aplicate în cauza principală și, dacă este cazul, jurisprudența națională pertinentă.
- 31 În sfârșit, după cum enunță articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură, este indispensabil ca decizia de trimitere să cuprindă expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal (Hotărârea din 28 noiembrie 2023, Commune d’Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, punctul 46 și jurisprudența citată).
- 32 În speță, trebuie să se constate că decizia de trimitere nu furnizează decât o expunere extrem de sumară a obiectului litigiului principal, fără a realiza o prezentare a contextului factual al acestui litigiu. În plus, respectiva decizie nu justifică decât în mod de asemenea sumar motivele pentru care instanța de trimitere a considerat că era necesar să sesizeze Curtea cu o trimitere preliminară.
- 33 Mai precis, prima întrebare urmărește să se stabilească dacă depozitele frigorifice care vând cu amănuntul altor unități de vânzare cu amănuntul trebuie să fie autorizate în conformitate cu Regulamentul nr. 853/2004 atunci când această activitate nu se încadrează în excepțiile prevăzute la articolul 1 alineatul (5) litera (b) din acest regulament.
- 34 Or, în lipsa unor precizări referitoare la cadrul factual al litigiului principal, în special cu privire la natura activităților societății Remia, Curtea nu este în măsură să înțeleagă dacă prin intermediul acestei întrebări instanța de trimitere ridică problema situației celorlalte unități situate în județul Dolj care, potrivit societății Remia, ar trebui supuse obligației de a obține autorizare sau a situației acestei societăți. În această privință, trebuie arătat că, deși guvernul român afirmă că Remia are ca activitate principală comerțul cu ridicata, Comisia consideră că din decizia de trimitere reiese că societatea respectivă desfășoară activități de vânzare cu amănuntul, recunoscând totuși că această decizie nu permite să se identifice în mod clar natura activităților societății menționate.
- 35 De asemenea, referirea la „depozite frigorifice” în această primă întrebare, expresie care nu este nicidecum menționată în altă parte în decizia de trimitere, nu este suficientă, în lipsa oricărei explicații cu privire la incidența sa pentru soluționarea litigiului principal, pentru ca Curtea să poată considera că este în măsură să ofere un răspuns util instanței de trimitere.
- 36 Rezultă că prima întrebare este inadmisibilă.

- 37 În plus, prin intermediul celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă principiul echivalenței impune ca, atunci când un ordin al unei autorități administrative poate fi anulat pentru neconformitate cu o lege națională, acest act administrativ să poată fi de asemenea anulat pentru neconformitatea cu un regulament al Uniunii precum Regulamentul nr. 853/2004.
- 38 În această privință, trebuie amintit că principiul echivalenței interzice unui stat membru să prevadă modalități procedurale mai puțin favorabile pentru cererile care vizează apărarea drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii decât pentru cele aplicabile acțiunilor similare de natură internă (Hotărârea din 24 octombrie 2018, XC și alții, C-234/17, EU:C:2018:853, punctul 25, precum și jurisprudența citată).
- 39 Rezultă că, pentru ca Curtea să poată oferi un răspuns util instanței de trimitere, aceasta din urmă ar trebui să furnizeze cel puțin un minim de indicații cu privire la modalitățile procedurale prevăzute de reglementarea națională, precum și referitoare la motivele pentru care are îndoieli că această reglementare ar respecta principiul echivalenței. Or, decizia de trimitere nu conține nicio indicație referitoare la conținutul dispozițiilor naționale pertinente și nici cu privire la motivele pentru care această instanță ridică în speță problema interpretării acestui principiu, cu încălcarea cerințelor care figurează la articolul 94 literele (b) și (c) din Regulamentul de procedură.
- 40 Prin urmare, a cincea întrebare este de asemenea inadmisibilă.
- 41 Cu toate acestea trebuie amintit că, în temeiul spiritului de cooperare care guvernează relațiile dintre instanțele naționale și Curte în cadrul procedurii preliminare, lipsa anumitor constatări prealabile ale instanței de trimitere nu conduce în mod necesar la inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară sau a uneia dintre întrebările care figurează în această cerere dacă Curtea, având în vedere elementele care rezultă din dosarul de care dispune, consideră că este în măsură să ofere un răspuns util instanței de trimitere (Hotărârea din 22 septembrie 2022, Admiral Gaming Network și alții, C-475/20-C-482/20, EU:C:2022:714, punctul 29, precum și jurisprudența citată).
- 42 În plus, în ceea ce privește mai precis cerința referitoare la conținutul unei cereri de decizie preliminară prevăzută la articolul 94 litera (a) din Regulamentul de procedură, Curtea a statuat că este suficient ca obiectul litigiului principal, precum și implicațiile sale principale pentru ordinea juridică a Uniunii să reiasă din cererea de decizie preliminară pentru a permite statelor membre și altor părți interesate să își prezinte observațiile conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și să participe în mod eficient la procedura în fața acesteia din urmă (Hotărârea din 7 februarie 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 43 În această privință, referitor la a doua, la a treia și la a patra întrebare, reiese din expunerea obiectului litigiului principal, precum și din raționamentul deciziei de trimitere, desigur, pe scurt, dar în mod suficient de clar, că instanța de trimitere, sesizată cu o cerere de anulare în parte a Ordinului nr. 111/2008, are în esență îndoieli cu privire la compatibilitatea noțiunii de „furnizare localizată”, în sensul acestui ordin, cu noțiunea de „activitate [...] localizată”, în sensul Regulamentului nr. 853/2004.

44 Astfel, decizia de trimitere expune corespunzător cerințelor legale originea și natura litigiului principal, a cărui soluționare depinde de interpretarea acestui regulament. Rezultă că instanța de trimitere a furnizat suficiente indicații pentru a permite Curții să răspundă în mod util la a doua, la a treia și la a patra întrebare.

Cu privire la fond

45 Prin intermediul celei de a doua, al celei de a treia și al celei de a patra întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 1 alineatul (5) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 853/2004, citit în lumina considerentului (13) al acestuia, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care se abate de la definiția noțiunii de „activitate [...] localizată”, în sensul acestor dispoziții, și limitează astfel domeniul de aplicare al acestui regulament.

46 În această privință, pe de o parte, trebuie arătat că din articolul 1 alineatul (5) litera (a) din Regulamentul nr. 853/2004 rezultă că comerțul cu amănuntul este, în principiu, exclus din domeniul de aplicare al acestui regulament.

47 Cu toate acestea, în conformitate cu partea introductivă a literei (b) a alineatului (5) al articolului 1 din regulamentul menționat, comerțul cu amănuntul este inclus în acest domeniu de aplicare în cazul operațiunilor efectuate în vederea furnizării produselor alimentare de origine animală unei alte unități.

48 Or, în această din urmă situație, comerțul cu amănuntul este totuși exclus din domeniul de aplicare menționat în cele două ipoteze care figurează la punctele (i) și (ii) ale acestei dispoziții.

49 Astfel, în temeiul articolului 1 alineatul (5) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 853/2004, acest regulament nu se aplică comerțului cu amănuntul în cazul în care furnizarea produselor alimentare de origine animală are loc între unități de vânzare cu amănuntul și în cazul în care, în conformitate cu legislația națională, aceasta constituie o activitate marginală, localizată și restrânsă.

50 Pe de altă parte, din considerentul (13) al Regulamentului nr. 853/2004 rezultă că statele membre pot limita aplicarea cerințelor prevăzute de acest regulament pentru activitățile cu amănuntul numai, în special, în cazul în care aprovizionarea cu produse alimentare de origine animală a unei alte unități de către o unitate de vânzare cu amănuntul constituie o activitate marginală, localizată și restrânsă. Această aprovizionare ar trebui, prin urmare, să reprezinte numai o mică parte din activitățile unității respective, unitățile aprovizionate astfel ar trebui să se situeze în imediata apropiere a acesteia, iar aprovizionarea ar trebui să privească numai anumite tipuri de produse sau unități.

51 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, preambulul unui act al Uniunii poate preciza conținutul dispozițiilor acestui act și că considerentele unui astfel de act constituie elemente de interpretare importante, care sunt de natură să clarifice voința autorului actului respectiv (Hotărârea din 13 iulie 2023, Comisia/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, punctul 104 și jurisprudența citată).

52 Tot potrivit unei jurisprudențe constante, deși, având în vedere însăși natura și funcția lor în sistemul izvoarelor dreptului Uniunii, dispozițiile unui regulament au în general un efect imediat în ordinile juridice naționale, fără a fi necesar ca autoritățile naționale să adopte măsuri de

aplicare, anumite dispoziții ale unui regulament pot necesita totuși, pentru punerea lor în aplicare, adoptarea de către statele membre a unor măsuri de aplicare. Astfel, statele membre pot adopta măsuri de aplicare a unui regulament dacă prin aceasta nu împiedică aplicabilitatea directă a regulamentului, nu disimulează natura sa de act de drept al Uniunii și specifică exercitarea marjei de apreciere acordate prin regulament, rămânând totodată în limitele dispozițiilor acestuia (Hotărârea din 12 aprilie 2018, Comisia/Danemarca, C-541/16, EU:C:2018:251, punctele 27 și 28, precum și jurisprudența citată).

- 53 Curtea a precizat de asemenea că aplicabilitatea directă a regulamentelor exclude, în lipsa unor dispoziții contrare, adoptarea de către statele membre a unor măsuri interne care să afecteze domeniul de aplicare al regulamentului (Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctul 86, precum și jurisprudența citată). Prin urmare, statele membre nu pot, cu excepția cazului în care se prevede altfel, să restrângă domeniul de aplicare al unui regulament și, prin aceasta, să limiteze întinderea obligațiilor prevăzute de acesta.
- 54 În speță, trebuie să se constate că articolul 1 alineatul (5) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 853/2004 face trimitere în mod expres la legislația statelor membre în ceea ce privește definiția noțiunii de „activitate marginală, localizată și restrânsă”, în sensul acestei dispoziții. Totuși, marja de apreciere recunoscută astfel statelor membre este încadrată în considerentul (13) al acestui regulament, care aduce precizări cu privire la domeniul de aplicare al noțiunii respective.
- 55 Rezultă că, pentru a rămâne în limitele dispozițiilor Regulamentului nr. 853/2004, statele membre sunt obligate să respecte definiția noțiunii de „activitate marginală, localizată și restrânsă” care figurează în acest considerent (13) atunci când prevăd în legislația lor națională condițiile de aplicare a articolului 1 alineatul (5) litera (b) punctul (ii) din acest regulament.
- 56 Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât, spre deosebire de prima parte a celei de a doua teze a considerentului (13) menționat, care prevede că statele membre pot să limiteze aplicarea cerințelor regulamentului menționat comerțului cu amănuntul „în cazul în care consideră că cerințele prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 852/2004 sunt suficiente pentru atingerea obiectivelor în domeniul siguranței alimentelor”, a doua parte a acestei teze și a treia teză a aceluiași considerent (13), care privesc noțiunea de „activitate marginală, localizată și restrânsă”, sunt formulate în mod imperativ, astfel încât statele membre nu pot deroga de la acestea.
- 57 În ceea ce privește noțiunea de „activitate [...] localizată”, din considerentul (13) al Regulamentului nr. 853/2004 rezultă că trebuie să fie vorba despre aprovizionarea, de către o unitate de vânzare cu amănuntul, a unei alte unități situate „în imediata apropiere”.
- 58 Or, din decizia de trimitere reiese că noțiunea de „furnizare localizată”, în sensul articolului 17 litera e) din norma sanitară veterinară, este definită ca fiind furnizarea „pe întreg teritoriul național”, ceea ce depășește în mod vădit o furnizare în imediata apropiere. Astfel, noțiunea de „teritoriu național” este mult mai largă decât cea de „imediata apropiere”, cu atât mai mult în ceea ce privește un stat membru precum România, al cărui teritoriu național are o dimensiune considerabilă.

- 59 Procedând în acest mod, o asemenea reglementare națională are ca efect excluderea în practică din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 853/2004 a activităților de vânzare cu amănuntul care nu constituie activități localizate, în sensul acestui regulament, reducând astfel domeniul de aplicare al acestuia și al obligației de autorizare prevăzute la articolul 4 din regulamentul menționat.
- 60 Or, după cum rezultă din considerentele (3) și (4) ale Regulamentului nr. 853/2004, procedurile de autorizare urmăresc să asigure un nivel ridicat al protecției sănătății publice. Mai general, prin adoptarea acestui regulament, legiuitorul Uniunii a urmărit în mod expres să asigure, în conformitate cu intenția expusă în considerentul (2) al acestuia, că toate alimentele de origine animală sunt produse și comercializate în conformitate cu norme stricte care permit garantarea respectării igienei și a siguranței alimentare și evitarea astfel a riscurilor pentru sănătatea umană (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 mai 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen și alții, C-426/16, EU:C:2018:335, punctul 67).
- 61 Aceste obiective confirmă interpretarea potrivit căreia statele membre nu pot adopta dispoziții care limitează domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 853/2004.
- 62 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la a doua, a treia și a patra întrebare că articolul 1 alineatul (5) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 853/2004, citit în lumina considerentului (13) al acestuia, trebuie interpretat în sensul că, întrucât aceste dispoziții definesc noțiunea de „activitate [...] localizată” ca fiind aprovizionarea unor unități situate „în imediata apropiere”, se opune unei reglementări naționale care include în această noțiune furnizări care depășesc o asemenea aprovizionare, precum furnizările către unități situate pe întreg teritoriul național, și limitează astfel domeniul de aplicare al acestui regulament.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 63 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șaptea) declară:

Articolul 1 alineatul (5) litera (b) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală, citit în lumina considerentului (13) al acestuia,

trebuie interpretat în sensul că,

întrucât aceste dispoziții definesc noțiunea de „activitate [...] localizată” ca fiind aprovizionarea unor unități situate „în imediata apropiere”, se opune unei reglementări naționale care include în această noțiune furnizări care depășesc o asemenea aprovizionare, precum furnizările către unități situate pe întreg teritoriul național, și limitează astfel domeniul de aplicare al acestui regulament.

Biltgen

Wahl

Arastey Sahún

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 21 martie 2024.

Grefier
A. Calot Escobar

Președinte de cameră
F. Biltgen