



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 28. aprila 2022 *

„Predhodno odločanje – Živilska zakonodaja – Uredba (ES) št. 2073/2005 – Mikrobiološka merila za živila – Člen 1 – Priloga I – Sveže perutninsko meso – Nadzor prisotnosti salmonel, naštetih v vrstici 1.28 poglavja I te priloge, s strani pristojnih nacionalnih organov – Nadzor prisotnosti drugih patogenih mikroorganizmov – Uredba (ES) št. 178/2002 – Člen 14(8) – Diskrecijska pravica nacionalnih organov – Obseg“

V zadevi C-89/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve) z odločbo z dne 10. februarja 2021, ki je na Sodišče prispela 12. februarja 2021, v postopku

„Romega“ UAB

proti

Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba,

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi N. Jääskinen, predsednik senata, M. Safjan in N. Piçarra (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: G. Pitruzzella,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za družbo „Romega“ UAB M. Endzinas, advokatas, in R. Čiupkevičius,
- za litovsko vlado K. Dieninis in R. Dzikovič, agenta,
- za češko vlado M. Smolek, J. Pavliš in J. Vlácil, agenti,
- za dansko vlado sprva M. Wolff, L. Teilgård in J. Nymann-Lindegren, nato M. Wolff, agenti,

* Jezik postopka: litovščina.

- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z L. Vignato, avvocato dello Stato,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,
- za Evropsko komisijo W. Farrell, I. Galindo Martín in A. Steiblyté, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 1 in Priloge I, poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi Komisije (ES) št. 2073/2005 z dne 15. novembra 2005 o mikrobioloških merilih za živila (UL 2005, L 338, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1086/2011 z dne 27. oktobra 2011 (UL 2011, L 281, str. 7, v nadaljevanju: Uredba št. 2073/2005), ter člena 14(1), (2) in (8) Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo „Romega“ UAB, grosistom za perutninsko meso, in Valstybinė Maisto ir veterinarijos tarnyba (nacionalna služba za živila in veterinarstvo, Litva) (v nadaljevanju: litovski organ) glede odločbe tega organa, s katero je družbi Romega naložil globo in ji odredil, naj iz prometa umakne perutninsko meso, v katerem je bila ugotovljena prisotnost nekaterih serotipov salmonele.

Pravni okvir

Uredba št. 178/2002

- 3 Člen 1(1) Uredbe št. 178/2002, naslovljen „Cilj in področje uporabe“, določa:

„Ta uredba daje podlago za zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja ljudi in interesov potrošnikov v zvezi z živali ob upoštevanju zlasti raznolikosti pri preskrbi z živali, vključno s tradicionalnimi proizvodi, ob hkratnem zagotavljanju nemotenega delovanja notranjega trga. [...]“
- 4 Člen 14 te uredbe, naslovljen „Zahteve glede varnosti živil“, določa:
 1. Živila, ki niso varna, se ne smejo dajati v promet.
 2. Šteje se, da živilo ni varno, če se smatra, da je:
 - (a) škodljivo za zdravje;
 - (b) neustrezno za prehrano ljudi.

3. Pri odločanju, ali je neko živilo varno ali ni, se upoštevajo:

- (a) običajni pogoji uporabe živila s strani potrošnika in pri vsaki fazi pridelave, predelave in distribucije; ter
- (b) informacije, ki jih je potrošnik prejel, vključno z navedbami na oznaki, ali druge informacije, ki so običajno na voljo potrošniku o preprečevanju posebnih neželenih vplivov nekega živila ali skupine živil na zdravje.

4. Pri odločanju, ali je živilo škodljivo za zdravje, se upoštevajo:

- (a) verjetni takojšnji in/ali kratkoročni in/ali dolgoročni učinki živila na zdravje osebe, ki živilo uživa, pa tudi na poznejše rodove;
- (b) verjetni kumulativni toksični učinki;
- (c) posebna zdravstvena preobčutljivost posebnih skupin potrošnikov, kadar je živilo namenjeno tej skupini.

5. Pri presoji, ali je neko živilo neustrezno za prehrano ljudi, se upošteva, ali je živilo nesprejemljivo za prehrano ljudi glede na namen uporabe zaradi onesnaženosti s tujo snovjo ali kako drugače, ali zaradi gnitja, kvarjenja ali razkroja.

[...]

7. Za živilo, ki je v skladu s posebnimi določbami Skupnosti, ki urejajo varnost živil, se šteje, da je varno, kolikor gre za vidike, ki so zajeti s posebnimi določbami Skupnosti.

8. Skladnost živila s posebnimi določbami, ki veljajo za to živilo, pristojnih organov ne ovira pri sprejetju ustreznih ukrepov za uvedbo omejitev pri dajanju živila v promet ali pri zahtevi za umik živila iz prometa, kadar obstaja utemeljen sum, da kljub skladnosti z navedenimi določbami, živilo ni varno.

[...]“

Uredba št. 2073/2005

5 V uvodnih izjavah 1 in 3 Uredbe št. 2073/2005 je navedeno:

„(1) Visoka raven varovanja javnega zdravja je eden od temeljnih ciljev živilske zakonodaje, kot je določeno v Uredbi [št. 178/2002]. Mikrobiološka tveganja v živilih so pri ljudeh glavni vir bolezni, ki se prenašajo s hrano.

[...]

(3) [...] Da bi prispevali k varovanju javnega zdravja in preprečili različne razlage, je primerno oblikovati usklajena [harmonizirana] varnostna merila za dopustnost hrane, zlasti v zvezi s prisotnostjo nekaterih patogenih mikroorganizmov.“

6 Člen 1 te uredbe, naslovljen „Vsebina in področje uporabe“, določa:

„Ta uredba določa mikrobiološka merila za nekatere mikroorganizme in izvedbena pravila, ki jih morajo upoštevati nosilci živilske dejavnosti pri izvajanju splošnih in posebnih higienskih ukrepov [...]. Pristojni organ preverja skladnost s pravili in merili, določenimi v tej uredbi [...]. Ta uredba ne izključuje pravice do izvajanja dodatnega vzorčenja z namenom ugotavljanja drugih mikroorganizmov, njihovih toksinov ali metabolitov v primeru živil, za katere se sumi, da niso varna v sklopu analize tveganja.

[...]“

7 Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Splošne zahteve“, v odstavku 1 nosilcem živilske dejavnosti nalaga, da zagotovijo, da živila izpolnjujejo mikrobiološka merila, določena v Prilogi I. Ta priloga vsebuje poglavje 1, naslovljeno „Merila varnosti živil“, ki po spremembi z Uredbo Komisije (EU) 2019/229 z dne 7. februarja 2019 (UL 2019, L 37, str. 106) v vrstici 1.28 določa:

„Kategorija živil	Mikroorganizmi/njihovi toksini, metaboliti	Načrt vzorčenja ⁽¹⁾		Mejne vrednosti ⁽²⁾		Analitska referenčna metoda ⁽³⁾	Faza, v kateri se merilo uporablja
		n	c	m	M		
1.28 sveže perutninsko meso ⁽²⁰⁾	<i>Salmonella</i> <i>Typhimurium</i> ⁽²¹⁾ <i>Salmonella</i> <i>Enteritidis</i>	5	0	Odsotnost v 25 g		EN/ISO 6579-1 (za odkrivanje) – sistem White-Kauffmann-Le Minor (za serotipizacijo)	Proizvodi, dani v promet med rokom uporabnosti

[...]

⁽²⁰⁾ To merilo se uporablja za sveže meso iz matičnih jat *Gallus gallus*, nesnic, brojlerjev ter matičnih jat puranov in jat pitovnih puranov.“

Uredba št. 1086/2011

8 V uvodnih izjavah 9 in 10 Uredbe št. 1086/2011 je navedeno:

„(9) V skladu z Zbirnim poročilom Skupnosti o trendih in virih zoonoz, njihovih povzročiteljih in izbruhih okužb, ki se prenašajo s hrano, v Evropski uniji v letu 2008 [*The EFSA Journal* (2010); 8(1): 1496] Evropske agencije za varnost hrane približno 80 % salmoneloze pri ljudeh povzročata *Salmonella enteritidis* in *Salmonella typhimurium*, podobno kot v prejšnjih letih. Perutninsko meso ostaja eden glavnih virov salmoneloze pri ljudeh.

(10) Z določitvijo merila za *Salmonella enteritidis* in *Salmonella typhimurium* bi vzpostavili najboljše ravnovesje med zmanjševanjem salmoneloze pri ljudeh zaradi zaužitja perutninskega mesa in gospodarskimi posledicami uporabe navedenega merila. Obenem bi s tem spodbudili nosilce živilske dejavnosti, da sprejmejo ukrepe na predhodnih stopnjah

proizvodnje perutnine za zmanjšanje vseh serotipov salmonelle z vplivom na javno zdravje. Posvečanje pozornosti navedenima serotipoma bi bilo tudi v skladu s cilji Unije za primarno proizvodnjo perutnine.“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 9 Litovski organ je 19. oktobra 2018 na podlagi hitrega obvestila, v katerem je bilo navedeno, da so bili patogeni mikroorganizmi vrste *Salmonella Kentucky* odkriti v svežem perutninskem mesu s poreklom iz Poljske, opravil pregled pri družbi Romega. Med tem pregledom je bila ugotovljena prisotnost tega serotipa salmonelle v svežem perutninskem mesu, ki ga je družba Romega dala v promet. Ta organ ji je s sklepom z dne 4. aprila 2019 naložil globo v višini 540 EUR zaradi kršitve, med drugim, člena 14(1) ter (2)(a) in (b) Uredbe št. 178/2002.
- 10 Litovski organ je z odločbo z dne 12. aprila 2019, potem ko je ugotovil prisotnost *Salmonelle infantis* v svežem perutninskem mesu, ki ga je dala družba Romega v promet, tej družbi prepovedal nadaljnje dajanje takega mesa v promet ter ji naložil, naj umakne in uniči meso, ki je že bilo dano v promet.
- 11 Družba Romega je pri Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalno upravno sodišče v Vilni, Litva) vložila tožbo za odpravo sklepa z dne 4. aprila 2019 in odločbe z dne 12. aprila 2019. Ta tožba je bila zavrnjena s sodbo z dne 2. julija 2019, zoper katero je družba Romega vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču. Ta družba v pritožbi v bistvu trdi, da Priloga I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005 prepoveduje prisotnost – v svežem perutninskem mesu – le *Salmonelle Enteritidis* in *Salmonelle Typhimurium*. Družba Romega meni, da zaradi prisotnosti drugih salmonel, kot sta *Salmonella Kentucky* ali *Salmonella Infantis*, v tem mesu ni mogoče šteti, da ne gre za varno živilo v smislu člena 14(1) in (2) Uredbe št. 178/2002.
- 12 Litovski organ pa meni, da je – ker njegovo pooblastilo za nadzor nad spoštovanjem pravil in meril, določenih v Uredbi št. 2073/2005, v skladu s členom 1 te uredbe ne izključuje njegove pravice do dodatnega vzorčenja in analiz – pooblaščen, da v svežem perutninskem mesu preveri ne le obstoj serotipov salmonelle, naštetih v Prilogi I, poglavje I, vrstica 1.28, k navedeni uredbi, ampak tudi serotipe salmonelle, ki tam niso navedeni. Odsotnost serotipov salmonelle, naštetih v tej vrstici 1.28, v tem mesu naj ne bi avtomatično pomenila, da ga je mogoče šteti za varno za prehrano ljudi.
- 13 Predložitveno sodišče navaja, da sveže perutninsko meso, da bi bilo v skladu s Prilogo I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005, ne sme vsebovati nobenega od dveh serotipov salmonelle, ki sta tam navedena, in sicer *Salmonella Typhimurium* in *Salmonella Enteritidis*. Ker pa je bilo to merilo uvedeno z Uredbo št. 1086/2011, se to sodišče sprašuje – zlasti glede na cilj, naveden v uvodni izjavi 10 zadnjenavedene uredbe, da se zmanjšajo primeri salmoneloze pri ljudeh, do katere pride zaradi zaužitja svežega perutninskega mesa – o obsegu diskrecijske pravice, ki jo imajo pristojni organi, za nadzor prisotnosti serotipov salmonelle, ki niso naštetih v tej vrstici 1.28 Uredbe št. 2073/2005, ali drugih patogenih organizmov v tem mesu.
- 14 V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, prvič, da se merila, določena v tej prilogi, sicer uporabljajo le za dva serotipa salmonelle, vendar je v členu 1 Uredbe št. 2073/2005 jasno navedeno, da lahko pristojni organ izvaja dodatna vzorčenja za ugotavljanje drugih mikroorganizmov, njihovih toksinov ali metabolitov v primeru živil, za katere se sumi, da niso

varna v sklopu analize tveganja. Drugič, to sodišče poudarja, da odstavek 1 člena 14 Uredbe št. 178/2002 določa, da je prepovedano dajati v promet živila, ki niso varna, pri čemer je z odstavkom 8 tega člena pristojnim organom podeljena široka diskrecijska pravica.

- 15 V teh okoliščinah je Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (vrhovno upravno sodišče Litve) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 1 Uredbe [št. 2073/2005] in člen 14(8) Uredbe [št. 178/2002] razlagati tako, da je z njima pristojnim nadzornim organom države članice podeljena diskrecijska pravica, da ugotovijo, da sveže perutninsko meso, ki je v skladu z merili iz Priloge I, poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005, ni v skladu z merili iz člena 14(1) in (2) Uredbe št. 178/2002, kadar so živila, ki spadajo v to kategorijo, kontaminirana s serotipi salmonelle, ki niso navedeni v Prilogi I, poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005, kot je bilo ugotovljeno v obravnavani zadevi?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 16 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1 Uredbe št. 2073/2005 v povezavi s členom 14(8) Uredbe št. 178/2002 razlagati tako, da lahko pristojni organ države članice kategorijo živil, ki je sestavljena iz svežega perutninskega mesa, v katerem so bili odkriti patogeni organizmi, ki niso serotipi salmonelle iz Priloge I, poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005, obravnava, kot da ni varna v smislu člena 14(1) in (2) Uredbe št. 178/2002.
- 17 Najprej je treba opozoriti, da Uredba št. 2073/2005 v skladu s členom 1 določa „mikrobiološka merila za nekatere mikroorganizme“ v živilskem sektorju in pooblašča pristojni organ ne le za preverjanje, ali so ta merila spoštovana, ampak tudi za „izvajanje dodatnega vzorčenja z namenom ugotavljanja drugih mikroorganizmov, njihovih toksinov ali metabolitov v primeru živil, za katere se sumi, da niso varna v sklopu analize tveganja“.
- 18 Iz te določbe v povezavi z uvodno izjavo 3 Uredbe št. 2073/2005 tako izhaja, da se mikrobiološka merila, določena s to uredbo, sicer uporabljajo le za patogene mikroorganizme, ki so naštetih v Prilogi I k tej uredbi, vendar se pristojni organ pri analizah živil, ki jih opravi, ni dolžan omejiti na preverjanje prisotnosti zgolj teh mikroorganizmov.
- 19 Poleg tega člen 3(1) Uredbe št. 2073/2005 nosilec živilske dejavnosti nalaga obveznost, da zagotavljajo, da živila izpolnjujejo mikrobiološka merila, določena v Prilogi I k tej uredbi, vendar ta obveznost pristojnim organom ne more preprečiti, da v skladu s ciljem doseči visoko raven varovanja zdravja ljudi, navedenim v uvodni izjavi 1 navedene uredbe, iščejo druge patogene mikroorganizme, ki v tej prilogi niso navedeni. Kot je Evropska komisija poudarila v pisnem stališču, morajo nosilci živilske dejavnosti, da bi upoštevali merila varnosti živil, določena v poglavju 1 navedene priloge, v postopke, ki jih uporabljajo, vključiti sistematične preglede kontaminacije z nekaterimi mikroorganizmi, ne da bi taka obveznost pomenila, da so samo patogeni mikroorganizmi, na katere se nanašajo navedena merila, nevarni za zdravje ljudi.
- 20 Ta analiza je potrjena z Uredbo št. 178/2002, ki v skladu s svojim členom 1(1) pomeni podlago za živilsko zakonodajo Unije. Člen 14(8) te uredbe izrecno določa, da „[s]kladnost živila s posebnimi določbami, ki veljajo za to živilo, pristojnih organov ne ovira pri sprejetju ustreznih ukrepov za uvedbo omejitev pri dajanju živila v promet ali pri zahtevi za umik živila iz prometa, kadar obstaja utemeljen sum, da kljub skladnosti z navedenimi določbami[...] živilo ni varno“.

- 21 Iz člena 14(1) in (2) Uredbe št. 178/2002 pa je razvidno, da je treba prepovedati dajanje v promet katerega koli živila, ki ni varno in je torej škodljivo za zdravje ali neustrezno za prehrano ljudi (sodba z dne 19. januarja 2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, točka 44).
- 22 V tem okviru člen 14(7) te uredbe določa, da opredelitev živila kot varnega na podlagi posebnih določb prava Unije, ki urejajo varnost živil, kot so določbe Uredbe št. 2073/2005, velja le „kolikor gre za vidike, ki so zajeti s [temi] posebnimi določbami“.
- 23 Člen 14(1), (2), (7) in (8) Uredbe št. 178/2002 tako pristojnim nacionalnim organom omogoča, da sprejmejo ustrezne ukrepe za uvedbo omejitev pri dajanju v promet ali da zahtevajo umik živil iz prometa, kadar imajo ti organi objektivne razloge za sum, da ta živila kljub skladnosti s posebnimi določbami prava Unije niso varna. To določbo je treba ob upoštevanju njenega pomena za doseganje visoke ravni varovanja zdravja ljudi in interesov potrošnikov v skladu s členom 1(1) te uredbe razlagati široko.
- 24 Iz tega sledi, da Uredbe št. 2073/2005 ni mogoče razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi pristojni organ, ki je v položaju, opisanem v prejšnji točki te sodbe, ob obstoju kategorije živil, kot je sveže perutninsko meso, sprejel ustrezne ukrepe iz člena 14(8) Uredbe št. 178/2002.
- 25 V zvezi s tem je treba dodati, da je iz uvodne izjave 9 Uredbe št. 1086/2011 razvidno, da sta približno 80 % salmoneloze pri ljudeh leta 2008, podobno kot v prejšnjih letih, povzročili *Salmonella Enteritidis* in *Salmonella Typhimurium*, perutninsko meso pa ostaja eden glavnih virov salmoneloze pri ljudeh. Vendar je v uvodni izjavi 10 te uredbe pojasnjeno, da bi morale posvečanje pozornosti tema serotipoma vzporedno spodbujati nosilce živilske dejavnosti, da sprejmejo ukrepe na predhodnih stopnjah proizvodnje perutnine za zmanjšanje vseh serotipov salmonele z vplivom na javno zdravje.
- 26 Kot pa v bistvu poudarjajo litovska, češka in italijanska vlada ter Komisija, čeprav kaže, da sta serotipa, ki ju je v obravnavanem primeru v svežem perutninskem mesu odkril litovski organ, in sicer *Salmonella Kentucky* in/ali *Salmonella Infantis*, manj razširjena kot *Salmonella Typhimurium* in *Salmonella Enteritidis*, ni mogoče izključiti škodljivega učinka prvih dveh vrst na zdravje.
- 27 Pristojno nacionalno sodišče mora v skladu s členom 14(8) Uredbe št. 178/2002, kot se razlaga v točki 23 te sodbe, preveriti, ali prisotnost teh serotipov, ki nista navedena v Prilogi I, poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005, omogoča sum, da zadevno sveže perutninsko meso ni varno v smislu člena 14, od (2) do (5), Uredbe št. 178/2002, in utemeljitev ukrepov, ki jih je ta organ sprejel, kot „ustreznih ukrepov“, sprejetih na podlagi prvonavedene določbe.
- 28 Na podlagi navedenega je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1 Uredbe št. 2073/2005 v povezavi s členom 14(8) Uredbe št. 178/2002 razlagati tako, da pristojni organ države članice kategorijo živil, ki je sestavljena iz svežega perutninskega mesa, v katerem so bili odkriti patogeni organizmi, ki niso serotipi salmonele iz Priloge I, poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005, lahko obravnava, kot da ni varna v smislu člena 14(1) in (2) Uredbe št. 178/2002.

Stroški

- 29 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

Člen 1 Uredbe Komisije (ES) št. 2073/2005 z dne 15. novembra 2005 o mikrobioloških merilih za živila, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1086/2011 z dne 27. oktobra 2011, v povezavi s členom 14(8) Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane, je treba razlagati tako, da pristojni organ države članice kategorijo živil, ki je sestavljena iz svežega perutninskega mesa, v katerem so bili odkriti patogeni organizmi, ki niso serotipi salmonelle iz Priloge I, poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1086/2011, lahko obravnava, kot da ni varna v smislu člena 14(1) in (2) Uredbe št. 178/2002.

Podpisi