



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 21. marca 2024*

„Predhodno odločanje – Varnost živil – Higijenska pravila za živila živalskega izvora – Uredba (ES) št. 853/2004 – Področje uporabe – Izključitve – Dobava živil živalskega izvora med obrati za prodajo na drobno, ki je obrobna, lokalizirana in omejena dejavnost – Pojem ‚obrobna, lokalizirana in omejena dejavnost‘ – Nacionalna ureditev, ki odstopa od opredelitve tega pojma iz uredbe“

V zadevi C-10/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) z odločbo z dne 19. oktobra 2022, ki je na Sodišče prispela 11. januarja 2023, v postopku

Remia Com Impex SRL

proti

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

Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj,

SODIȘČE (sedmi senat),

v sestavi F. Biltgen, predsednik senata, N. Wahl in M. L. Arastey Sahún (poročevalka), sodnika,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za romunsko vlado E. Gane, L. Ghiță in A. Wellman, agentke,
- za Evropsko komisijo F. Le Bot in L. Radu Bouyon, agenta,

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

* Jezik postopka: romunščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 14), , natančneje člena 1, od (3) do (5), te uredbe v povezavi z njeno uvodno izjavo 13 in načelom enakovrednosti.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Remia Com Impex SRL (v nadaljevanju: Remia) na eni strani ter Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (nacionalni organ za zdravje živali in varnost živil, Romunija) (v nadaljevanju: ANSVSA) in Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (direkcija za zdravje živali in varnost živil v Dolju, Romunija) na drugi strani glede zakonitosti odredbe, ki jo je sprejel ANSVSA, za vzpostavitev postopka registracije obratov, ki opravljajo dejavnosti neposredne prodaje primarnih proizvodov in/ali prodaje na drobno, v okviru katerih morajo izpolnjevati veterinarsko-sanitarne pogoje in zahteve glede varnosti živil.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 2, 3, 4 in 13 Uredbe št. 853/2004 je navedeno:
 - „(2) Nekatera živila lahko predstavljajo posebno nevarnost za zdravje ljudi, zaradi česar je treba določiti posebna higienska pravila. To še zlasti velja za živila živalskega izvora, v katerih so pogosto ugotovljena mikrobiološka in kemijska tveganja.
 - (3) V okviru skupne kmetijske politike je bilo sprejetih mnogo direktiv za določitev posebnih zdravstvenih pravil za proizvodnjo in dajanje v promet proizvodov iz Priloge I k Pogodbi. Ta zdravstvena pravila so znižala trgovinske ovire za zadevne proizvode, kar je prispevalo k ustanovitvi notranjega trga, pri čemer je bila zagotovljena visoka raven varovanja javnega zdravja.
 - (4) V zvezi z javnim zdravjem ta pravila vsebujejo skupna načela, zlasti glede odgovornosti proizvajalcev in pristojnih organov, strukturnih, operativnih in higienskih zahtev za obrate, postopkov za odobritev obratov, zahtev za skladiščenje in prevoz ter oznak zdravstvene ustreznosti.
- [...]
- (13) Države članice bi morale po lastni presoji razširiti ali omejiti uporabo zahtev te uredbe za prodajo na drobno po nacionalni zakonodaji. Njihovo uporabo pa lahko omejijo le, če upoštevajo, da so zahteve Uredbe (ES) št. 852/2004 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o higieni živil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 34, str. 319)] zadostne za doseg ciljev higiene živil in kadar je dejavnost podjetja za prodajo na drobno, ki oskrbuje z živili živalskega izvora drugo podjetje, obrobna, lokalizirana in

omejena. Taka oskrba bi zato morala biti le majhen del poslovanja podjetja; oskrbovana podjetja bi se morala nahajati v neposredni bližini; in oskrba bi morala zadevati le nekatere vrste proizvodov ali podjetij.“

4 Člen 1 Uredbe št. 853/2004, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta uredba določi posebna pravila za higieno živil živalskega izvora za nosilce živilske dejavnosti. Ta pravila dopolnjujejo tista, določena z Uredbo (ES) št. 852/2004. Uporabljajo se za nepredelane in predelane proizvode živalskega izvora.

[...]

3. Ta uredba se ne uporablja za:

- (a) primarno pridelavo za zasebno domačo uporabo;
- (b) domačo pripravo, obdelavo ali skladiščenje hrane za zasebno domačo porabo;
- (c) proizvajalčevo neposredno dobavo majhnih količin primarnih proizvodov končnemu potrošniku ali lokalnim podjetjem za prodajo na drobno, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika;
- (d) proizvajalčevo neposredno dobavo majhnih količin mesa perutnine in lagomorfov, zaklanih na gospodarstvu, končnemu potrošniku ali lokalnim podjetjem za prodajo na drobno, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika s tem mesom;
- (e) lovce, ki dobavljajo majhne količine divjadi ali mesa divjadi neposredno končnemu potrošniku ali lokalnim podjetjem za prodajo na drobno, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika.

4. Države članice v skladu z nacionalno zakonodajo oblikujejo pravila, ki urejajo dejavnosti in osebe iz odstavka 3(c), (d) in (e). Taka nacionalna pravila zagotovijo doseg ciljev te uredbe.

5. (a) Razen če ni izrecno navedeno nasprotno, se ta uredba ne uporablja za prodajo na drobno.

(b) Ta uredba se uporablja za prodajo na drobno, kadar se dejavnosti izvajajo zaradi dobave živil živalskega izvora drugim podjetjem, razen:

- (i) če dejavnosti zajemajo le skladiščenje ali prevoz; v takem primeru se kljub temu uporabljajo posebne temperaturne zahteve, določene v Prilogi III;

ali

- (ii) če je dobava živil živalskega izvora iz enega podjetja za prodajo na drobno namenjena le drugim podjetjem za prodajo na drobno in če gre v skladu z nacionalno zakonodajo za obrobno, lokalizirano in omejeno dejavnost.

(c) Države članice lahko sprejmejo nacionalne ukrepe za uporabo zahtev te uredbe pri podjetjih za prodajo na drobno na njihovem ozemlju, za katera se ne bi uporabljala na podlagi pododstavkov (a) ali (b).

[...]“

- 5 Člen 4 Uredbe št. 853/2004, naslovljen „Registracija in odobritev obratov“, v odstavku 2 določa:
- „Brez poseganja v člen 6(3) Uredbe (ES) št. 852/2004 obrati, ki obdelujejo proizvode živalskega izvora, za katere so zahteve določene v Prilogi III k tej uredbi, ne opravljajo dejavnosti, razen če jih ni odobril pristojni organ v skladu z odstavkom 3 tega člena, z izjemo obratov, ki opravljajo samo:
- (a) primarno proizvodnjo;
 - (b) prevoz;
 - (c) skladiščenje izdelkov, ki ne potrebujejo temperaturno nadzorovanih pogojev skladiščenja;
ali
 - (d) prodajo na drobno razen tiste, za katero se uporablja ta uredba na podlagi člena 1(5)(b).“

Romunsko pravo

- 6 ANSVSA je sprejel 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 (odredba št. 111/2008 o potrditvi pravilnika o veterinarsko-sanitarnih pogojih in varnosti živil, ki ureja postopek registracije obratov, ki opravljajo dejavnosti pridobivanja in neposredne prodaje in/ali prodaje na drobno živil živalskega ali neživalskega izvora ter dejavnosti proizvodnje, predelave, skladiščenja, prevoza in prodaje živil neživalskega izvora, v okviru katerih morajo izpolnjevati veterinarsko-sanitarne pogoje in zahteve glede varnosti živil) z dne 16. decembra 2008 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 895 z dne 30. decembra 2008).
- 7 Člen 2 odredbe št. 111/2008 določa:
- „Pravilnik o veterinarsko-sanitarnih pogojih in varnosti živil iz člena 1 je bil sprejet zaradi določitve postopka registracije obratov, ki opravljajo dejavnosti neposredne prodaje primarnih proizvodov ali prodaje na drobno v skladu z določbami [...] člena 1(4) [Uredbe št. 853/2004], v okviru katerih morajo izpolnjevati veterinarsko-sanitarne pogoje in zahteve glede varnosti živil.“
- 8 Ta pravilnik o veterinarsko-sanitarnih pogojih in varnosti živil (v nadaljevanju: pravilnik o veterinarsko-sanitarnih pogojih) je v prilogi 1 k odredbi št. 111/2008.
- 9 Člen 16 pravilnika o veterinarsko-sanitarnih pogojih določa:
- „To poglavje določa postopek registracije obratov, ki opravljajo dejavnosti neposredne prodaje živil živalskega in neživalskega izvora, v okviru katerega morajo izpolnjevati veterinarsko-sanitarne pogoje in zahteve glede varnosti živil.“

10 Člen 17 tega pravilnika določa:

„V tem poglavju se uporabljajo naslednje opredelitve:

- (a) prodaja na drobno [...] – dobava živil živalskega in neživalskega izvora, ki se pridobivajo v obratih, registriranih v skladu z veterinarsko-sanitarnimi pogoji in zahtevami glede varnosti živil oziroma odobrenih v skladu z veterinarsko-sanitarnimi pogoji, ter/ali omejena, lokalizirana in obrobna dobava živil živalskega in neživalskega izvora, ki se v majhnih količinah pridobivajo v obratih za prodajo na drobno in se prodajajo:
1. končnemu potrošniku na kraju proizvodnje;
 2. drugim maloprodajnim obratom, registriranim v skladu z veterinarsko-sanitarnimi pogoji in zahtevami glede varnosti živil na celotnem državnem ozemlju;
 3. gostinskim obratom, registriranim v skladu z veterinarsko-sanitarnimi pogoji in zahtevami glede varnosti živil;
 4. končnemu potrošniku na kmetijsko-živilskih tržnicah in na sejmi, razstavah ali prireditvah, organiziranih ob verskih praznikih ali drugih podobnih javnih dogodkih, ki jih občasno organizirajo lokalne oziroma regionalne oblasti, na celotnem državnem ozemlju, razen svežega svinjskega mesa;

[...]

- (d) omejena dobava – prodaja majhnih količin živil živalskega in neživalskega izvora končnemu potrošniku prek drugih obratov za prodajo na drobno;
- (e) lokalizirana dobava – prodaja živil živalskega izvora na celotnem državnem ozemlju v skladu z zahtevami glede prevoza, hladilne verige in sledljivosti;
- (f) obrobna dobava – pridobivanje omejenih vrst živil živalskega izvora na kraju prodaje zaradi njihove nadaljnje prodaje končnemu potrošniku prek drugih podjetij za prodajo na drobno;

[...]“

11 Člen 18(1) tega pravilnika določa:

„Obrati za prodajo na drobno iz priloge 1 opravljajo svoje dejavnosti na podlagi potrdila ali – odvisno od primera – potrdila o vpisu v sodni register pri Tribunalul (okrožno sodišče, Romunija), na podlagi katerega izvajajo dejavnosti, ali na podlagi registracijske listine o izpolnjevanju sanitarno-veterinarskih pogojev in zahtev glede varnosti živil, ki jo v skladu z vzorcem iz priloge 3 izda okrožna direkcija za zdravje živali in varnost živil ali direkcija za zdravje živali in varnost živil v Bukarešti.“

12 Člen 19(1) tega pravilnika določa:

„Nosilec živilske dejavnosti ali njegov zakoniti zastopnik mora za pridobitev registracijske listine o izpolnjevanju sanitarno-veterinarskih pogojev in zahtev glede varnosti živil, izdane za dejavnosti obratov prodaje na drobno iz priloge 1, okrožni direkciji za zdravje živali in varnost živil ali direkciji za zdravje živali in varnost živil v Bukarešti predložiti vlogo z naslednjimi listinami: [...]“

13 Člen 20(1) pravilnika o veterinarsko-sanitarnih pogojih določa:

„Okrožna direkcija za zdravje živali in varnost živil ali direkcija za zdravje živali in varnost živil v Bukarešti v skladu z vzorcem iz priloge 3 izda registracijsko listino o izpolnjevanju

sanitaro-veterinarskih pogojev in zahtev glede varnosti živil obratom za prodajo na drobno, ki izpolnjujejo sanitarno-veterinarske pogoje in zahteve glede varnosti živil, določene s posebnimi predpisi.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 14 Družba Remia je 9. marca 2018 pri Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti, Romunija) vložila tožbo, prvič, za razglasitev ničnosti člena 2 odredbe št. 111/2008, členov 16, 17, 18(1) in 19(1) pravilnika o veterinarsko-sanitarnih pogojih, izraza „v skladu z vzorcem iz priloge 3“ iz člena 20(1) tega pravilnika ter navedene priloge 3 v celoti, drugič, za ponovno preučitev položaja obratov, registriranih v okrožju Dolj, da bi bili ti opredeljeni kot obrati, ki potrebujejo registracijo ali odobritev v smislu uredb št. 852/2004 in 853/2004, in tretjič, za plačilo odškodnine za škodo, ki je nastala zaradi kršitve prava Unije, zlasti z napačno izvedbo upravnih postopkov, potrebnih za zaščito legitimnega interesa družbe Remia, in sicer z izdajo registracijskih listin o izpolnjevanju veterinarsko-sanitarnih pogojev in zahtev glede varnosti živil obratom, ki bi morali imeti odobritev.
- 15 Curtea de Apel București (pritožbeno sodišče v Bukarešti) je s sodbo z dne 4. decembra 2019 tožbo zavrnilo kot neutemeljeno.
- 16 Družba Remia je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija), ki je predložitveno sodišče, v kateri je bistvu zatrjevala nezakonitost odredbe št. 111/2008, ker v njej ni upoštevana opredelitev pojma „obrobna, lokalizirana in omejena dejavnost“ iz uvodne izjave 13 Uredbe št. 853/2004.
- 17 ANSVSA meni, da opredelitve teh pojmov iz člena 17, od (d) do (f), pravilnika o sanitarno-veterinarskih pogojih niso v nasprotju s to uvodno izjavo 13.
- 18 Družba Remia je na obravnavi pred predložitvenim sodiščem predlagala, naj se na Sodišču naslovi predlog za sprejetje predhodne odločbe, pri čemer je v bistvu trdila, da se lahko z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari v nasprotju s pravom Unije področje uporabe Uredbe št. 853/2004 omeji. Posledica odredbe št. 111/2008 naj bi bila, da se za dejavnosti, ki – čeprav gre za prodajo na drobno – imajo značilnosti, zaradi katerih bi bila odobritev potrebna, ker ne spadajo med izjeme, določene v členu 1(5)(b) te uredbe, odobritev ne zahteva. Pojem „lokalizirana“ v smislu te določbe naj bi namreč v skladu z uvodno izjavo 13 navedene uredbe pomenil obrate, ki so v neposredni bližini obratov za dobavo živil živalskega izvora, člen 17(e) pravilnika o sanitarno-veterinarskih pogojih pa naj bi se nanašal na dobavo teh živil na celotnem državnem ozemlju.
- 19 Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da je v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU zadevo dolžno predložiti Sodišču, ker je nacionalno sodišče, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva. V sporu o glavni stvari naj bi se postavilo vprašanje skladnosti določb nacionalnega prava z Uredbo št. 853/2004. Predložitveno sodišče ob upoštevanju besedila uvodne izjave 13 te uredbe meni, da opredelitev pojma „obrobna, lokalizirana in omejena dejavnost“ v nacionalnem pravu povzroča težavo pri razlagi prava Unije.

20 V teh okoliščinah je Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba [Uredbo št. 853/2004] kot celoto, zlasti pa določbe člena 1, od (3) do (5), te uredbe, razlagati tako, da morajo biti hladilnice, ki opravljajo dejavnost prodaje na drobno drugim obratom, ki se ukvarjajo s prodajo na drobno, vendar ne prodajajo končnim potrošnikom, odobrene v skladu z navedeno uredbo, če ta dejavnost prodaje na drobno ne spada med izjeme iz člena 1(5)(b) [te] uredbe?
2. Ali je treba [Uredbo št. 853/2004] in pravo Unije na splošno razlagati tako, da morajo nacionalni organi, pristojni za zagotavljanje izvajanja politike, v kateri je opredeljen cilj, ki ga je treba uresničiti v skladu z zadevnimi predpisi, in za zagotavljanje izpolnjevanja s tem povezanih obveznosti, ki jih imajo zadevni gospodarski subjekti, zahtevo v zvezi z obrobno, lokalizirano in omejeno dejavnostjo iz člena 1(5)(b)(ii) te uredbe razlagati v povezavi z uvodno izjavo 13 navedene uredbe ali pa lahko od take razlage odstopajo in sprejmejo lastne opredelitve pojmov?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen, ali je treba pri opredelitvi pojmov, ki jih vsebuje nacionalni akt za prenos [Uredbe št. 853/2004], upoštevati vsebino pojmov, kot je opisana v uvodni izjavi 13 [te uredbe]?
4. Ali pravo Unije in zlasti Uredba št. 853/2004 nasprotujeta določbi in/ali upravni praksi, kot je člen 17 [pravilnika o veterinarsko-sanitarnih pogojih], priloženega k odredbi št. 111/2008, v skladu s katerim lahko dejavnost prodaje živil živalskega izvora na drobno vključuje tudi dejavnosti dobave in prodaje teh proizvodov drugim obratom za prodajo na drobno na celotnem ozemlju Romunije, pri čemer za to dejavnost ne velja obveznost veterinarsko-sanitarne odobritve?
5. Ali načelo enakovrednosti zahteva, da je odločitev upravnega organa, ki jo je mogoče razveljaviti, ker ni v skladu z nacionalno zakonodajo, mogoče razveljaviti tudi zato, ker ni v skladu z upoštevno uredbo Unije, kot je Uredba št. 853/2004?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

- 21 Romunska vlada trdi, da v predložitveni odločbi ni navedeno dejansko stanje iz spora o glavni stvari, in to kljub temu, da je njegovo poznavanje bistveno za opredelitev določb nacionalnega prava in za določitev prava Unije, katerih razlaga je koristna za rešitev spora o glavni stvari.
- 22 Natančneje, ker naj dejanski okvir ne bi bil opisan, naj ne bi bilo mogoče poznati vrst dejavnosti, ki jih opravlja družba Remia, niti razumeti, ali bi ta družba lahko imela koristi od postopka odobritve svojih dejavnosti in ali te spadajo na področje uporabe Uredbe št. 853/2004. Ta vlada vseeno navaja, da naj bi bili glede na informacije, s katerimi razpolaga ANSVSA, vendar v predložitveni odločbi niso navedene, glavni dejavnosti družbe Remia trgovina na debelo s proizvodi živalskega izvora in najem skladišč.

- 23 Predložitveno sodišče naj torej v predložitveni odločbi ne bi utemeljilo, prvič, razlogov za sklicevanje na določbe prava Unije v vprašanjih za predhodno odločanje ter, drugič, zveze med predmetom spora o glavni stvari in temi vprašanja. Zato naj bi bil predlog za sprejetje predhodne odločbe v celoti nedopusten.
- 24 Evropska komisija, ne da bi se sklicevala na tako nedopustnost, vseeno poudarja, da so v prvem in petem vprašanju v predložitveni odločbi pomanjkljivosti.
- 25 V zvezi s prvim vprašanjem ta institucija trdi, da iz predložitvene odločbe ni mogoče jasno razbrati narave dejavnosti družbe Remia. Vendar meni, da iz te odločbe izhaja, da ta družba opravlja dejavnosti prodaje na drobno drugim obratom za prodajo na drobno.
- 26 V zvezi s petim vprašanjem, ki se nanaša na načelo enakovrednosti, Komisija trdi, da v predložitveni odločbi niso navedene določbe nacionalnega prava, na podlagi katerih je mogoče odločitev upravnega organa razveljaviti zaradi neskladnosti z nacionalnim zakonom, niti vsi ukrepi, ki bi jih lahko nacionalna sodišča sprejela v primeru ugotovitve neskladnosti upravnega akta s pravom Unije.
- 27 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim elemente razlage prava Unije, ki jih ta potrebujejo za rešitev sporov, o katerih odločajo (sodba z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny, C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 28 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da natančno upošteva zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki so izrecno navedene v členu 94 Poslovnika Sodišča (sodba z dne 28. novembra 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, točka 44 in navedena sodna praksa). Na te zahteve je poleg tega opozorjeno v točkah 13, 15 in 16 Priporočil Sodišča Evropske unije nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (UL 2019, C 380, str. 1).
- 29 Najprej, v skladu s členom 94(a) Poslovnika je torej nujno, da predložitveno sodišče opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega se umeščajo vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj navede dejanske okoliščine, na katerih ta vprašanja temeljijo. V okviru postopka, uvedenega s členom 267 PDEU, je Sodišče namreč pristojno le, da glede na dejansko stanje, ki ga navede nacionalno sodišče, odloči o razlagi besedila Unije (sodba z dne 28. novembra 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 30 Dalje, člen 94(b) Poslovnika določa, da mora biti v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navedena vsebina nacionalnih določb, ki naj bi se uporabile v obravnavani zadevi, in po potrebi upoštevna nacionalna sodna praksa.
- 31 Nazadnje, predložitvena odločba mora, kot določa člen 94(c) Poslovnika, nujno vsebovati razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, ter pojasnitev zveze, ki po mnenju predložitvenega sodišča obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari (sodba z dne 28. novembra 2023, Commune d'Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, točka 46 in navedena sodna praksa).

- 32 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je v predložitveni odločbi naveden le zelo kratek povzetek predmeta spora o glavni stvari brez predstavitve dejanskega okvira tega spora. Tudi razlogi, iz katerih je predložitveno sodišče menilo, da je treba pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, so v tej odločbi utemeljeni na kratko.
- 33 Natančneje, s prvim vprašanjem se želi ugotoviti, ali morajo biti hladilnice, ki opravljajo dejavnost prodaje na drobno drugim obratom, ki se ukvarjajo s prodajo na drobno, odobrene v skladu z Uredbo št. 853/2004, če ta dejavnost prodaje na drobno ne spada med izjeme iz člena 1(5)(b) te uredbe.
- 34 Ker pa ni pojasnil v zvezi z dejanskim okvirom spora o glavni stvari, zlasti glede vprašanja narave dejavnosti družbe Remia, Sodišče ne razume, ali predložitveno sodišče s tem vprašanjem sprašuje o položaju drugih obratov iz okrožja Dolj, ki bi po mnenju družbe Remia morali pridobiti odobritev, ali o položaju te družbe. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da – čeprav romunska vlada trdi, da je glavna dejavnost družbe Remia trgovina na debelo – Komisija meni, da iz predložitvene odločbe izhaja, da ta družba opravlja dejavnosti prodaje na drobno, pri čemer vseeno priznava, da iz te odločbe narave dejavnosti navedene družbe ni mogoče jasno razbrati.
- 35 Tudi sklicevanje na „hladilnice“ v tem prvem vprašanju, to je pojem, ki v predložitveni odločbi ni omenjen na nobenem drugem mestu, ne zadošča, da bi Sodišče – brez kakršnega koli pojasnila o njegovem pomenu za rešitev spora o glavni stvari – lahko štelo, da lahko nacionalnemu sodišču poda koristen odgovor.
- 36 Iz tega izhaja, da prvo vprašanje ni dopustno.
- 37 Predložitveno sodišče poleg tega s petim vprašanjem sprašuje, ali načelo enakovrednosti zahteva, da je odredbo upravnega organa, ki jo je mogoče razveljaviti, ker ni v skladu z nacionalnimi predpisi, mogoče razveljaviti tudi zato, ker ni v skladu z neko uredbo Unije, kot je Uredba št. 853/2004.
- 38 V zvezi s tem je treba spomniti, da načelo enakovrednosti državi članici prepoveduje določitev takih postopkovnih pravil, ki bi bila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (sodba z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi, C-234/17, EU:C:2018:853, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 39 Iz tega sledi, da mora predložitveno sodišče, da bi mu lahko Sodišče podalo koristen odgovor, navesti vsaj minimalne informacije o postopkovnih pravilih iz nacionalnih predpisov in razloge za dvom o skladnosti teh predpisov z načelom enakovrednosti. V predložitveni odločbi pa v nasprotju z zahtevami iz člena 94(b) in (c) Poslovnika ni nobene navedbe ne o vsebini upoštevanih nacionalnih določb ne o razlogih, zaradi katerih se predložitveno sodišče v obravnavanem primeru sprašuje o razlagi tega načela.
- 40 Zato tudi peto vprašanje ni dopustno.
- 41 Vendar je treba vseeno spomniti, da v duhu sodelovanja, ki je v okviru postopka za predhodno odločanje prisoten v odnosih med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, to, da predložitveno sodišče ni predhodno navedlo nekaterih ugotovitev, ne vodi nujno do nedopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe oziroma enega od vprašanj iz tega predloga, če Sodišče ob upoštevanju

elementov iz spisa oceni, da lahko predložitvenemu sodišču poda koristen odgovor (sodba z dne 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network in drugi, od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, točka 29 in navedena sodna praksa).

- 42 Natančneje, Sodišče je v zvezi z zahtevo glede vsebine predloga za sprejetje predhodne odločbe iz člena 94(a) Poslovnika poleg tega razsodilo, da zadostuje, da so iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidni predmet spora o glavni stvari in glavna vprašanja v zvezi s pravnim redom Unije, da bi države članice in drugi zainteresirani subjekti v skladu s členom 23 Statuta Sodišča Evropske unije lahko predstavili svoja stališča in učinkovito sodelovali v postopku pred Sodiščem (sodba z dne 7. februarja 2018, American Express, C-643/16, EU:C:2018:67, točka 22 in navedena sodna praksa).
- 43 V zvezi s tem, kar zadeva drugo, tretje in četrto vprašanje, je iz povzetka predmeta spora o glavni stvari in iz obrazložitve predložitvene odločbe – sicer strnjeno, vendar dovolj jasno – razvidno, da ima predložitveno sodišče, ki odloča o predlogu za delno razveljavitev odredbe št. 111/2008, v bistvu dvome o skladnosti pojma „lokalizirana dobava“ v smislu te odredbe s pojmom „lokalizirana dejavnost“ v smislu Uredbe št. 853/2004.
- 44 V predložitveni odločbi sta torej dovolj natančno opisana vzrok in narava spora o glavni stvari, katerega rešitev je po mnenju predložitvenega sodišča odvisna od razlage te uredbe. Iz tega sledi, da je predložitveno sodišče navedlo dovolj podatkov, da lahko Sodišče koristno odgovori na drugo, tretje in četrto vprašanje.

Utemeljenost

- 45 Predložitveno sodišče z drugim, tretjim in četrtem vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(5)(b)(ii) Uredbe št. 853/2004 v povezavi z uvodno izjavo 13 te uredbe razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki odstopa od opredelitve „lokalizirane dejavnosti“ v smislu teh določb in s tem omejuje področje uporabe te uredbe.
- 46 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da iz člena 1(5)(a) Uredbe št. 853/2004 izhaja, da je prodaja na drobno načeloma izključena s področja uporabe te uredbe.
- 47 Vendar je v skladu z uvodnim delom besedila člena 1(5)(b) navedene uredbe prodaja na drobno vključena na njeno področje uporabe, kadar se dejavnosti izvajajo zaradi dobave živil živalskega izvora drugim obratom.
- 48 V zadnjem navedenem primeru pa je trgovina na drobno v dveh primerih, navedenih v točkah (i) in (ii) te določbe, vseeno izključena z navedenega področja uporabe.
- 49 Tako se v skladu s členom 1(5)(ii) Uredbe št. 853/2004 ta uredba ne uporablja za trgovino na drobno, če je dobava živil živalskega izvora iz enega obrata za prodajo na drobno namenjena le drugim obratom za prodajo na drobno ter če gre v skladu z nacionalno zakonodajo za obrobno, lokalizirano in omejeno dejavnost.
- 50 Drugič, iz uvodne izjave 13 Uredbe št. 853/2004 izhaja, da lahko države članice uporabo zahtev iz te uredbe omejijo za prodajo na drobno med drugim le, kadar je dejavnost obrata za prodajo na drobno, ki z živili živalskega izvora oskrbuje drug obrat, obrobna, lokalizirana in omejena. Taka oskrba bi zato morala biti le majhen del poslovanja obrata, oskrbovani obrati bi morali biti v neposredni bližini in oskrba bi morala zadevati le nekatere vrste proizvodov ali obratov.

- 51 Spomniti je treba, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso s preambulo akta Unije lahko pojasni vsebina določb tega akta in da so uvodne izjave takega akta pomembni elementi razlage, s katerimi se lahko razjasni volja avtorja navedenega akta (sodba z dne 13. julija 2023, Komisija/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, točka 104 in navedena sodna praksa).
- 52 Prav tako imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso določbe uredb zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije v nacionalnih pravnih redih praviloma sicer neposredni učinek, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti ukrepe za izvajanje, vendar morajo države članice za izvajanje nekaterih določb navedenih uredb te ukrepe vseeno sprejeti. Države članice torej lahko sprejmejo ukrepe za izvajanje uredbe, če se z njimi ne ovira njena neposredna uporabljivost, če se z njimi ne prikriva, da gre za akt Unije, in če je z njimi določeno natančno izvajanje polja proste presoje, ki ga državam članica podeljuje ta uredba, pri čemer morajo ostati v mejah njenih določb (sodba z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska, C-541/16, EU:C:2018:251, točki 27 in 28 ter navedena sodna praksa).
- 53 Sodišče je prav tako pojasnilo, da neposredna uporaba uredb, če ni drugače določeno, izključuje možnost, da bi države članice sprejele notranje predpise, ki bi lahko vplivali na obseg uredbe (sodba z dne 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Svet in Nizozemska/Al-Aqsa, C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točka 86 in navedena sodna praksa). Zato – razen če ni določeno drugače – države članice ne smejo omejiti področja uporabe uredbe in s tem omejiti obsega v njej določenih obveznosti.
- 54 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da člen 1(5)(b)(ii) Uredbe št. 853/2004 glede opredelitve pojma „obrobna, lokalizirana in omejena dejavnost“ v smislu te določbe izrecno napotuje na zakonodajo držav članic. Vendar je polje proste presoje, ki se s tem priznava državam članicam, omejeno z uvodno izjavo 13 te uredbe, ki pojasnjuje področje uporabe tega pojma.
- 55 Iz tega sledi, da morajo države članice – da ostanejo v okviru določb Uredbe št. 853/2004 – spoštovati opredelitev pojma „obrobna, lokalizirana in omejena dejavnost“ iz navedene uvodne izjave 13, kadar v svoji nacionalni zakonodaji določijo pogoje za uporabo člena 1(5)(b)(ii) te uredbe.
- 56 To še toliko bolj velja, ker sta drugi del drugega stavka in tretji stavek iz navedene uvodne izjave 13, ki se nanašata na pojem „obrobna, lokalizirana in omejena dejavnost“ – v nasprotju s prvim delom drugega stavka iz iste uvodne izjave 13, ki določa, da države članice zahteve iz te uredbe za prodajo na drobno lahko omejijo, „če upoštevajo, da so zahteve Uredbe (ES) št. 852/2004 zadostne za doseg ciljev higiene živil“ – oblikovana kot zahtevi in države članice od njiju ne morejo odstopiti.
- 57 Glede pojma „lokalizirana dejavnost“ iz uvodne izjave 13 Uredbe št. 853/2004 izhaja, da mora iti za to, da obrat za prodajo na drobno oskrbuje drug obrat, ki je „v neposredni bližini“.
- 58 Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da je pojem „lokalizirana dobava“ v smislu člena 17(e) pravilnika o sanitarno-veterinarskih pogojih opredeljen kot dobava „na celotnem državnem ozemlju“, kar očitno presega dobavo v neposredni bližini. Pojem „državno ozemlje“ je namreč veliko širši od pojma „neposredna bližina“, in to še toliko bolj v primeru države članice, kot je Romunija, katere državno ozemlje je zelo veliko.

- 59 S takimi nacionalnimi predpisi se v praksi s področja uporabe Uredbe št. 853/2004 izključijo dejavnosti prodaje na drobno, ki niso lokalizirane dejavnosti v smislu te uredbe, s čimer se omejujeta področje uporabe te uredbe in obveznost odobritve iz člena 4 navedene uredbe.
- 60 Kot pa izhaja iz uvodnih izjav 3 in 4 Uredbe št. 853/2004, se želi s postopki odobritve zagotoviti visoka raven varovanja javnega zdravja. S splošnega vidika je zakonodajalec Unije s sprejetjem te uredbe nameraval v skladu z namenom iz njene uvodne izjave 2 izrecno zagotoviti, da se vsa živila živalskega izvora proizvajajo in prodajajo v skladu s strogimi standardi, ki omogočajo spoštovanje higiene in varnosti živil in s tem preprečevanje ogrožanja zdravja ljudi (glej v tem smislu sodbo z dne 29. maja 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen in drugi, C-426/16, EU:C:2018:335, točka 67).
- 61 Ti cilji potrjujejo razlago, v skladu s katero države članice ne smejo sprejeti določb, s katerimi se omeji področje uporabe Uredbe št. 853/2004.
- 62 Na podlagi navedenega je treba na drugo, tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1(5)(b)(ii) Uredbe št. 853/2004 v povezavi z uvodno izjavo 13 te uredbe razlagati tako, da – glede na to, da je s tema določbama pojem „lokalizirana dejavnost“ opredeljen kot oskrbovanje obratov, ki so „v neposredni bližini“ – nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v ta pojem vključuje dobave, ki presegajo tako oskrbovanje, kot je dobava obratom na celotnem državnem ozemlju, in s tem omejuje področje uporabe te uredbe.

Stroški

- 63 Ker je ta postopek za stranke 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 (sedmi senat) razsodilo:

Člen 1(5)(b)(ii) Uredbe (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora v povezavi z uvodno izjavo 13 te uredbe

je treba razlagati tako, da

– glede na to, da je s tema določbama pojem „lokalizirana dejavnost“ opredeljen kot oskrbovanje obratov, ki so „v neposredni bližini“ – nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v ta pojem vključuje dobave, ki presegajo tako oskrbovanje, kot je dobava obratom na celotnem državnem ozemlju, in s tem omejuje področje uporabe te uredbe.

Podpisi