



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 13. novembra 2014 *

„Predhodno odločanje — Približevanje zakonodaj na področju zdravstvenih pregledov — Uredba (ES) št. 2073/2005 — Priloga I — Mikrobiološka merila za živila — Salmonela v svežem perutninskem mesu — Neupoštevanje mikrobioloških meril, ugotovljeno v fazi distribucije — Nacionalna ureditev, ki sankcionira nosilca živilske dejavnosti, ki nastopi šele v fazi prodaje na drobno — Skladnost s pravom Unije — Učinkovitost, odvrtačnost in sorazmernost sankcije“

V zadevi C-443/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Unabhängiger Verwaltungssenat in Tirol (Avstrija) z odločbo z dne 1. avgusta 2013, ki je prispela na Sodišče 7. avgusta 2013, v postopku

Ute Reindl, kazensko odgovorna zastopnica družbe MPREIS Warenvertriebs GmbH,

proti

Bezirkshauptmannschaft Innsbruck,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, J. Malenovský, M. Safjan, sodnika, A. Prechal in K. Jürimäe, sodnici,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. junija 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za U. Reindl M. Waldmüller in M. Baldauf, odvetnika,
- za češko vlado M. Smolek in J. Vitáková, agenta,
- za francosko vlado D. Colas in C. Candat, agenta,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo D. Bianchi in G. von Rintelen, agenta,

* Jezik postopka: nemščina.

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 Uredbe Komisije (ES) št. 2073/2005 z dne 15. novembra 2005 o mikrobioloških merilih za živila (UL L 338, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1086/2011 z dne 27. oktobra 2011 (UL L 281, str. 7, v nadaljevanju: Uredba št. 2073/2005) v povezavi s Prilogo I, poglavje I, vrstica 1.28, k navedeni uredbi.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med U. Reindl in Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (prvostopenjski upravni organ v Innsbrucku) (Avstrija) v zvezi z globo, ki je bila U. Reindl naložena zaradi neupoštevanja mejne vrednosti *Salmonella Thyphimurium* iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (ES) št. 178/2002

- 3 Člen 1 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), naslovljen „Cilj in področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba daje podlago za zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja ljudi in interesov potrošnikov v zvezi z živilom ob upoštevanju zlasti raznolikosti pri preskrbi z živilom, vključno s tradicionalnimi proizvodi, ob hkratnem zagotavljanju nemotenega delovanja notranjega trga. Uvaja skupna načela in pristojnosti, sredstva za zagotovitev močne znanstvene podlage, učinkovite organizacijske strukture in postopkov za podporo pri odločanju o zadevah v zvezi z varnostjo živil in krme.“

- 4 Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Druge opredelitve pojmov“, določa:

„Posamezni pojmi v tej uredbi imajo naslednji pomen:

[...]

3. „nosilec živilske dejavnosti“ je fizična ali pravna oseba, odgovorna za zagotavljanje izpolnjevanja zahtev živilske zakonodaje v njeni živilski dejavnosti;

[...]

8. „dajanje v promet“ pomeni imeti živila ali krmo za prodajo, vključno s ponujanjem za prodajo ali vsemi drugimi oblikami prenosa, brezplačno ali proti plačilu, prodajo, distribucijo in druge oblike njihovih prenosov;

[...]“

5 Člen 14 Uredbe št. 178/2002, 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.

[...]

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.

[...]“

6 Člen 17 te uredbe, naslovljen „Pristojnosti“, določa:

„1. Nosilci živilske dejavnosti in dejavnosti proizvodnje krme v vseh fazah pridelave, predelave in distribucije v podjetjih pod njihovim nadzorom zagotavljajo, da živila in krma izpolnjujejo zahteve živilske zakonodaje, ki veljajo za njihove dejavnosti in preverjajo izpolnjevanje teh zahtev.

2. [...]

Države članice določijo tudi predpise za ukrepe in sankcije pri kršitvah zakonodaje o živilih in krmi. Predvideni ukrepi in sankcije morajo biti učinkoviti, sorazmerni in odvračilni.“

Uredba št. 2160/2003

7 Člen 1 Uredbe (ES) št. 2160/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o nadzoru salmonele in drugih opredeljenih povzročiteljev zoonoz, ki se prenašajo z živali (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 41, str. 328), naslovljen „Vsebina in področje uporabe“, določa:

„1. Namen te uredbe je zagotoviti, da bodo sprejeti ustrezni in učinkoviti ukrepi za odkrivanje in nadzor salmonele in drugih povzročiteljev zoonoz v vseh ustreznih fazah proizvodnje, predelave in distribucije, zlasti na ravni primarne proizvodnje, vključno s krmo, zaradi zmanjševanja njihove razširjenosti in tveganja, ki ga predstavljajo za javno zdravje.

2. Ta uredba zajema:

(a) sprejetje ciljev za zmanjšanje razširjenosti določenih zoonoz pri živalskih populacijah:

(i) na ravni primarne proizvodnje in

(ii) če je primerno za neko zoonozo in povzročitelja zoonoze, v drugih fazah prehranjevalne verige, vključno z živali in krmo;

[...]“

- 8 V skladu s členom 5 Uredbe št. 2160/2003 se morajo z nacionalnimi programi nadzora izvajati zahteve in minimalna pravila o vzorčenju, določena v Prilogi II k tej uredbi. Navedena priloga, naslovljena „Nadzor zoonoz in povzročiteljev zoonoz, naštetih v prilogi i“, vključuje oddelek E, ki se nanaša na posebne zahteve v zvezi s svežim mesom in v točki 1 določa:

„Od 1. decembra 2011 sveže perutninsko meso iz živalskih populacij iz Priloge I izpolnjuje zadevno mikrobiološko merilo iz vrstice 1.28 Poglavja 1 Priloge I k Uredbi Komisije (ES) št. 2073/2005.“

- 9 V Prilogi I k Uredbi št. 2160/2003 je navedenih več vrst perutnine, med drugim purani.

Uredba št. 2073/2005

- 10 V uvodnih izjavah od 1 do 3 navedene uredbe 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.

(2) Živila ne smejo vsebovati mikroorganizmov ali njihovih toksinov ali metabolitov v količinah, ki predstavljajo nesprejemljivo tveganje za zdravje ljudi.

(3) Uredba (ES) št. 178/2002 določa splošne zahteve v zvezi z varnostjo živil, v skladu s katerimi se hrana, če ni varna, ne sme dajati v promet. Nosilci živilske dejavnosti morajo hrano, ki ni varna, umakniti iz prometa. Da bi prispevali k varovanju javnega zdravja in preprečili različne razlage, je primerno oblikovati usklajena varnostna merila za dopustnost hrane, zlasti v zvezi s prisotnostjo nekaterih patogenih mikroorganizmov.“

- 11 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 iz člena 4 Uredbe (ES) št. 853/2004. [...]“

- 12 Člen 2 navedene uredbe, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„Uporabljajo se naslednje opredelitve pojmov:

(a) „mikroorganizmi“ so bakterije, virusi, kvasovke, plesni, alge, parazitski protozoji, mikroskopski parazitski helminti ter njihovi toksini in metaboliti;

(b) „mikrobiološko merilo“ je merilo, ki določa sprejemljivost živila, serije živil ali proizvodnega postopka na podlagi odsotnosti, prisotnosti ali števila mikroorganizmov in/ali količine njihovih toksinov/metabolitov na enoto mase, prostornine, površine ali serije;

(c) „merilo varnosti živila“ je merilo, ki opredeljuje sprejemljivost živila ali serije živil in se uporablja za živila, dana v promet;

(d) „proizvodno higiensko merilo“ je merilo, ki določa sprejemljivost higiene proizvodnega postopka. Takšno merilo se ne uporablja za proizvode, dane v promet. Določa okvirno stopnjo kontaminacije, pri kateri je potrebno izvesti korektivne ukrepe z namenom, da se zagotovi higiena proizvodnje v skladu z živilsko zakonodajo;

[...]

(f) „rok uporabnosti“ je obdobje pred „uporabno do“ ali najkrajši rok trajanja, kot je določen v členih 9 in 10 Direktive 2000/13/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o približevanju zakonodaje držav članic o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 75)];

[...]“

13 Člen 3 Uredbe št. 2073/2005, naslovljen „Splošne zahteve“, določa:

„1. Nosilci živilske dejavnosti zagotavljajo, da živila izpolnjujejo mikrobiološka merila, določena v Prilogi I. V ta namen nosilci živilske dejavnosti v vseh stopnjah proizvodnje, predelave in distribucije živil, vključno s prodajo na drobno, v okviru postopkov, ki temeljijo na načelih HACCP [hazard analysis and critical control point], in z izvajanjem dobre higienske prakse sprejmejo ukrepe, da zagotovijo:

- (a) da so pri oskrbi, ravnanju in predelavi surovin in živil pod njihovim nadzorom izpolnjena proizvodna higienska merila;
- (b) da so izpolnjena merila varnosti živil med rokom uporabnosti živil ob upoštevanju pogojev distribucije, shranjevanja in uporabe.

2. Če je potrebno, nosilci živilske dejavnosti, ki proizvajajo živila, opravijo študije v skladu s Prilogo II, da preučijo skladnost živil z merili med rokom uporabnosti. [...]

[...]“

14 Priloga I k Uredbi št. 2073/2005 vključuje poglavje I, naslovljeno „Merila varnosti živil“, ki v vrstici 1.28 določa:

„1.28 Sveže perutninsko meso ⁽²⁰⁾ “	<i>Salmonella typhimurium</i> ⁽²¹⁾ <i>Salmonella enteritidis</i>	5	0	Odsotnost v 25 g	EN/ISO 6579 (za odkrivanje) sistem White-Kaufmann-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.

⁽²¹⁾Vključno z monofaznim sevom *Salmonella typhimurium* 1,4,[5],12:i:-.“

Avstrijsko pravo

15 Člen 5(1) in (5) zveznega zakona o zahtevah varnosti živil in preostalih zahtevah glede živil, potrošnih predmetov in kozmetičnih sredstev zaradi varstva potrošnic in potrošnikov (Bundesgesetz über Sicherheitsanforderungen und weitere Anforderungen an Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher) (BGBl. I, 13/2006 v različici BGBl. I, 80/2013, v nadaljevanju: LMSVG) določa:

„1. Prepovedano je dajati v promet živila,

- 1) ki v skladu s členom 14 Uredbe (ES) št. 178/2002 niso varna, to je, so škodljiva za zdravje ali niso primerna za prehrano ljudi.

[...]

5. Živila so:

- 1) škodljiva za zdravje, če lahko ogrozijo zdravje ali mu škodujejo;
- 2) neprimerna za prehrano ljudi, če ni zagotovljena njihova običajna uporabnost;

[...]“

16 Člen 90(1) LMSVG določa:

„Kdor da v promet

1. živila, ki niso primerna za prehrano ljudi, [...]

[...]

stori upravni prekršek, ki ga okrajni upravni organ (Bezirksverwaltungsbehörde) kaznuje z globo do 20.000 EUR, do 40.000 EUR v primeru ponovitve ali z uklonilnim zaporom do šest tednov v primeru neplačila.

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 17 U. Reindl je vodja podružnice družbe MPREIS Warenvertriebs GmbH (v nadaljevanju: MPREIS), družbe, ki se ukvarja s prodajo živil na drobno. Zato je dolžna zagotoviti, da navedena podružnica izpolnjuje vsa pravila, ki zanje veljajo v sektorju živil.
- 18 Organ, pristojen za nadzor živil, je 29. marca 2012 v okviru nadzora nad obratovanjem, ki ga je opravil pri navedeni podružnici, odvzel vzorec iz vakuumsko pakiranih svežih puranjih prsi, ki jih proizvaja in pakira tretje podjetje. Družba MPREIS je bila, kar zadeva navedeni vzorec, nosilka živilske dejavnosti šele v fazi distribucije.
- 19 Avstrijska agencija za varnost živil iz Innsbrucka je opravila mikrobiološki pregled navedenega vzorca. Ta agencija je v strokovnem mnenju navedla, da je v navedenem vzorcu mogoče zaznati okužbo z bakterijo *Salmonella Typhimurium* in da zato vzorec „ni primeren za prehrano ljudi“ v smislu člena 5(5), točka 2, LMSVG in je nevaren v smislu člena 14(2)(b) Uredbe št. 178/2002. Merilo varnosti živila, na katero se je ta agencija sklicevala v strokovnem mnenju, je merilo iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005.
- 20 Bezirkshauptmannschaft Innsbruck je na podlagi tega mnenja začelo postopek proti U. Reindl zaradi nespoštovanja člena 5(5), točka 2, LMSVG. Bezirkshauptmannschaft Innsbruck je ugotovilo krivdno ravnanje U. Reindl zaradi neupoštevanja mejne vrednosti bakterije *Salmonella Typhimurium*, ki izhaja iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005, ter ji v skladu s členom 90(1), točka 1, LMSVG naložilo globo.
- 21 Unabhängiger Verwaltungssenat in Tirol, ki odloča o pritožbi U. Reindl zoper odločbo Bezirkshauptmannschaft Innsbruck, se sprašuje o obsegu odgovornosti, ki jo ima na podlagi ureditve v Uredbi št. 2073/2005 nosilec živilske dejavnosti, ki svoje dejavnosti opravlja šele v fazi distribucije.

22 V teh okoliščinah je Unabhängiger Verwaltungssenat in Tirol prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 1 Uredbe [...] št. 2073/2005 razlagati tako, da mora sveže perutninsko meso v vseh fazah distribucije izpolnjevati mikrobiološko merilo iz [Priloge I], poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi (ES) št. 2073/2005?
2. Ali se ureditev iz Uredbe (ES) št. 2073/2005 v celoti uporabi tudi za nosilce živilske dejavnosti, ki dejavnost opravljajo v fazi distribucije živil?
3. Ali morajo nosilci živilske dejavnosti (razen v fazi distribucije), ki pri proizvodnji niso bili udeleženi, mikrobiološko merilo iz [Priloge I], poglavje 1, vrstica 1.28, k Uredbi (ES) št. 2073/2005 upoštevati tudi v vseh fazah distribucije?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 23 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je Prilogo II, oddelek E, točka 1, k Uredbi št. 2160/2003 treba razlagati tako, da mora sveže perutninsko meso živalskih populacij, ki so naštet v Prilogi I k tej uredbi, izpolnjevati mikrobiološko merilo iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005 v vseh fazah distribucije, vključno s prodajo na drobno.
- 24 Spomniti je treba, da mora v skladu s Prilogo II, oddelek E, točka 1, k Uredbi št. 2160/2003 sveže perutninsko meso živalskih populacij, ki so naštet v Prilogi I k tej uredbi, od 1. decembra 2011 izpolnjevati mikrobiološko merilo iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005.
- 25 V zvezi s tem je treba navesti, da Priloga I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005 izrecno določa, da se to merilo nanaša na „proizvode, dane v promet med rokom uporabnosti“.
- 26 Pojma „dajanje v promet“ in „rok uporabnosti“ sta vsak zase opredeljena z Uredbo št. 178/2002 oziroma Uredbo št. 2073/2005. Tako člen 3, točka 8, Uredbe št. 178/2002 določa, da „dajanje v promet“ pomeni imeti živila ali krmo za prodajo, vključno s ponujanjem za prodajo ali vsemi drugimi oblikami prenosa, brezplačno ali proti plačilu, prodajo, distribucijo in druge oblike njihovih prenosov. Člen 2(f) Uredbe št. 2073/2005 pojem „rok uporabnosti“ opredeljuje kot obdobje pred „uporabno do“ ali najkrajši rok trajanja, kot je določen v členih 9 in 10 Direktive 2000/13.
- 27 Iz teh opredelitev je razvidno, da se pojem „proizvodi, dani v promet med rokom uporabnosti“, nanaša na živila, kot je proizvod svežega perutninskega mesa iz postopka v glavni stvari, s katerimi nekdo razpolaga z namenom prodaje, distribucije ali druge vrste prenosa v pravem pomenu, in sicer pred iztekom roka uporabnosti oziroma najkrajšega roka trajanja.
- 28 Poleg tega, če se ne bi zahtevalo, da mora sveže perutninsko meso, kot je to iz postopka v glavni stvari, izpolnjevati mikrobiološko merilo iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005 v vseh fazah distribucije, vključno s prodajo na drobno, bi bil ogrožen eden od temeljnih ciljev živilske zakonodaje, in sicer zagotovitev visoke ravni varovanja zdravja ljudi, na katero napotuje uvodna izjava 1 Uredbe št. 2073/2005, saj bi bila v promet dana živila, ki vsebujejo mikroorganizme v količinah, ki pomenijo nesprejemljivo tveganje za zdravje ljudi.
- 29 Iz tega izhaja, da je tako iz besedila Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005 kot iz cilja, ki mu sledi živilska zakonodaja, razvidno, da se mikrobiološko merilo uporablja za sveže perutninsko meso, kot je proizvod iz postopka v glavni stvari, v fazi distribucije.

- 30 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je Prilogo II, oddelek E, točka 1, k Uredbi št. 2160/2003 treba razlagati tako, da mora sveže perutninsko meso živalskih populacij, ki so naštete v Prilogi I k tej uredbi, izpolnjevati mikrobiološko merilo iz Priloge I, točka I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005 v vseh fazah distribucije, vključno s prodajo na drobno.

Drugo in tretje vprašanje

- 31 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je pravo Unije, zlasti uredbi št. 178/2002 in št. 2073/2005, treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki nosilca živilske dejavnosti, katerega dejavnosti se izvajajo le v fazi distribucije za dajanje živila v promet, sankcionira zaradi neupoštevanja mikrobiološkega merila iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005.
- 32 Navedi je treba, da člen 3(1) Uredbe št. 2073/2005 določa, da nosilci živilske dejavnosti zagotavljajo, da živila izpolnjujejo mikrobiološka merila, določena v Prilogi I k tej uredbi, in sicer na vseh stopnjah proizvodnje, vključno s prodajo na drobno.
- 33 A čeprav Uredba št. 2073/2005 določa mikrobiološka merila, ki jih morajo živila izpolnjevati v vseh fazah prehranske verige, ta uredba ne vsebuje določb glede odgovornosti nosilcev živilske dejavnosti.
- 34 V zvezi s tem je treba napotiti na Uredbo št. 178/2002. Člen 17(1) te uredbe določa, da nosilci živilske dejavnosti v vseh fazah pridelave, predelave in distribucije v podjetjih pod njihovim nadzorom zagotavljajo, da živila in krma izpolnjujejo zahteve živilske zakonodaje, ki veljajo za njihove dejavnosti.
- 35 Člen 17(2) Uredbe št. 178/2002 določa, da države članice določijo predpise za sankcije zaradi kršitev zakonodaje o živilih in krmi in da morajo biti te učinkovite, sorazmerne in odvračilne.
- 36 Iz tega izhaja, da je treba pravo Unije, zlasti uredbi št. 178/2002 in št. 2073/2005, razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki nosilca živilske dejavnosti, katerega dejavnosti se izvajajo le v fazi distribucije za dajanje živila v promet, sankcionira zaradi neupoštevanja mikrobiološkega merila iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005.
- 37 Države članice pa morajo pri določanju pravil o sankcijah, ki se uporabijo v primeru neupoštevanja navedenega mikrobiološkega merila, spoštovati pogoje in omejitve prava Unije, tudi pogoj, ki je v obravnavani zadevi določen v členu 17(2) Uredbe št. 178/2002, ki zahteva, da so sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračilne.
- 38 V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo države članice, čeprav jim je pridržana izbira sankcij, zagotoviti, da so kršitve prava Unije kaznovane pod vsebinskimi in postopkovnimi pogoji, ki so podobni tistim, ki se uporabljajo za kršitve nacionalnega prava, ki so podobne narave in teže, pri čemer morajo biti sankcije v vsakem primeru učinkovite, sorazmerne in odvračilne (glej v tem smislu sodbi Lidl Italia Srl, C-315/05, EU:C:2006:736, točka 58, in Berlusconi in drugi, C-387/02, C-391/02 in C-403/02, EU:C:2005:270, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 39 V obravnavanem primeru represivni ukrepi, ki jih dovoljuje nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari, ne smejo presegati tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi ta zakonodaja, pri čemer je v primeru več primernih ukrepov treba izbrati najmanj zavezujočega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se jim sledi (glej sodbo Urbán, EU:C:2012:64, točka 24 in navedena sodna praksa).

- 40 Pri presoji, ali je neka sankcija v skladu z načelom sorazmernosti, mora predložitveno sodišče med drugim upoštevati naravo in težo kršitve, za katero je sankcija predpisana, in načine izračuna njene višine (glej sodbo *Equoland*, C-272/13, EU:C:2014:2091, točka 35).
- 41 Vendar ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki predvideva globo v primeru dajanja na trg živil, ki niso primerna za prehrano ljudi, lahko prispeva k uresničitvi temeljnega cilja živilske zakonodaje, to je k zagotovitvi visoke ravni varovanja zdravja ljudi, kot je opozorjeno v točki 28 te sodbe.
- 42 Tudi če bi bil sistem sankcij iz postopka v glavni stvari sistem objektivne odgovornosti, je treba spomniti, da v skladu s sodno prakso Sodišča takšen sistem kot tak ni nesorazmeren z želenimi cilji, če ta sistem zadevne osebe spodbuja k spoštovanju določb neke uredbe in če so želeni cilji v splošnem interesu, ki lahko upravičuje uvedbo takega sistema (glej sodbo *Urbán*, EU:C:2012:64, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 43 Nacionalno sodišče mora ob upoštevanju navedenega presoditi, ali je sankcija iz postopka v glavni stvari v skladu z načelom sorazmernosti iz člena 17(2) Uredbe št. 178/2002.
- 44 Ob upoštevanju vseh zgornjih navedb je na drugo in tretje vprašanje treba odgovoriti, da je pravo Unije, zlasti uredbi št. 178/2002 in št. 2073/2005, treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki nosilca živilske dejavnosti, katerega dejavnosti se izvajajo le v fazi distribucije za dajanje živila v promet, sankcionira zaradi neupoštevanja mikrobiološkega merila iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005. Nacionalno sodišče mora presoditi, ali je sankcija iz postopka v glavni stvari v skladu z načelom sorazmernosti iz člena 17(2) Uredbe št. 178/2002.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Prilogo II, oddelek E, točka 1, k Uredbi (ES) št. 2160/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o nadzoru salmonelle in drugih opredeljenih povzročiteljih zoonoz, ki se prenašajo z živali, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1086/2011 z dne 27. oktobra 2011, je treba razlagati tako, da mora sveže perutninsko meso živalskih populacij, ki so naštetje v prilogi k tej uredbi, izpolnjevati mikrobiološko merilo iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi Komisije (ES) št. 2073/2005 z dne 15. novembra 2005 o mikrobioloških merilih za živila, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1086/2011, v vseh fazah distribucije, vključno s prodajo na drobno.
2. Pravo Unije, zlasti Uredbo (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 in Uredbo št. 2073/2005, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1086/2011, je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki nosilca živilske dejavnosti, katerega dejavnosti se izvajajo le v fazi distribucije za dajanje živila v promet, sankcionira zaradi neupoštevanja mikrobiološkega merila iz Priloge I, poglavje I, vrstica 1.28, k Uredbi št. 2073/2005. Nacionalno sodišče mora presoditi, ali je sankcija iz postopka v glavni stvari v skladu z načelom sorazmernosti iz člena 17(2) Uredbe št. 178/2002.

Podpisi