

Predmet C-579/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

30. srpnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Supreme Court of the United Kingdom (Ujedinjena Kraljevina)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. srpnja 2019.

Žalitelji:

R (povodom zahtjeva Udruženja neovisnih dobavljača mesa i drugih)

Druga stranka u žalbenom postupku:

Food Standards Agency

VRHOVNI SUD UJEDINJENE KRALJEVINE

24. srpnja 2019.

[*omissis*] [sastav suda koji je uputio zahtjev]

**R (povodom zahtjeva Udruženja neovisnih dobavljača mesa i drugih)
(žalitelji)**

protiv

Food Standards Agency (druga stranka u žalbenom postupku)

NAKON SASLUŠANJA žaliteljeva zastupnika i zastupnika druge stranke u žalbenom postupku 5. ožujka 2019.

RIJEŠIO JE

1. Pitanje u prilogu ovom rješenju upućuje se Sudu Europske unije radi donošenja prethodne odluke u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

2. [omissis] [odluka o troškovima]

Tajnik

24. srpnja 2019. [orig. str. 2.]

PRILOG

PRETHODNA PITANJA

1. Protivi li se Uredbama (EZ) br. 854[/2004] i 882[/2004] postupak prema kojem, u skladu s člankom 9. Food Safety Acta 1990 (Zakon o sigurnosti hrane iz 1990.) mirovni sudac odlučuje o meritumu predmeta te na temelju dokaza stručnjaka, koje predlažu obje stranke, o tome je li trup u skladu sa zahtjevima u pogledu sigurnosti hrane?
2. Nalaže li Uredba (EZ) br. 882[/2004] pravo na žalbu u vezi s odlukom službenog veterinarara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854[/2004] da je meso trupa neprikladno za prehranu ljudi i, u slučaju potvrdnog odgovora, koji bi se pristup trebao primijeniti na preispitivanje osnovanosti odluke koju je donio službeni veterinar u slučaju žalbe u takvom slučaju?

Tajnik

24. srpnja 2019. [orig. str. 2.]

[omissis]

[omissis] [broj predmeta pred sudom koji je uputio zahtjev i žalbenog suda]

ODLUKA

R (povodom zahtjeva Udruženja neovisnih dobavljača mesa i drugih) (žalitelji) protiv Food Standards Agency (Agencija za prehrambene standarde) (druga stranka u žalbenom postupku)

[omissis] [sastav suda koji je uputio zahtjev]

PRESUDA DONESENA

24. srpnja 2019.

Rasprava održana 5. ožujka 2019. [orig. str. 4.]

[omissis] [zastupnici stranaka] [orig. str. 5.]

[omissis] [sastav suda koji je uputio zahtjev]

Činjenično stanje

1. Društvo Cleveland Meat Company Ltd (u daljnjem tekstu: CMC) kupilo je 11. rujna 2014. na dražbi na poljoprivrednom sajmu u Darlingtonu živog bika za 1361,20 funti. Službeni veterinar u klaonici društva CMC označio ga je kao prikladnog za klanje. Dodijeljen mu je broj usmrćivanja 77 te je zaklan. *Post mortem* pregled trupa i iznutrica proveo je inspektor za higijenu mesa (u daljnjem tekstu: MHI), koji je identificirao tri apscesa na iznutricama. Iznutrice nisu zadržane. Kasnije tog dana službeni veterinar pregledao je trup i, nakon rasprave s MHI-jem, proglasio meso neprikladnim za prehranu ljudi jer je postojala sumnja na pijemiju. U skladu s tim, trup nije stekao „oznaku zdravstvene ispravnosti” kojom se potvrđuje da je prikladan za prehranu ljudi. Posljedica toga je da bi društvo CMC počinilo kažnjivo djelo kada bi pokušalo prodati trup (u skladu s člankom 19. Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 (Uredba o sigurnosti i higijeni hrane (Engleska) iz 2013., u daljnjem tekstu: Uredba o higijeni hrane).
2. CMC je prihvatio savjet drugog veterinara te je osporio mišljenje službenog veterinara. Tvrdio je da u slučaju spora i njegova odbijanja da dobrovoljno preda trup, službeni veterinar treba zaplijeniti trup u skladu s člankom 9. Zakona o sigurnosti hrane iz 1990. (u daljnjem tekstu: Zakon iz 1990.) i od mirovnog suca zahtijevati da utvrdi treba li ga proglasiti neprikladnim. Food Standards Agency (Agencija za prehrambene standarde, u daljnjem tekstu: FSA) odgovorila je da nije bilo potrebe za takvim postupkom. Budući da ga je službeni veterinar proglasio neprikladnim za prehranu ljudi, trup bi trebalo zbrinuti kao nusproizvod životinjskog podrijetla.
3. Službeni veterinar, koji je djelovao za FSA, dostavio je 23. rujna 2014. društvu CMC obavijest o zbrinjavanju trupa kao nusproizvoda životinjskog podrijetla (obavijest o zbrinjavanju) (u skladu s člankom 25. stavkom 2. točkom (a) Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (Uredba o nusproizvodima životinjskog podrijetla (provedba) (Engleska) iz 2013.) i Uredbom (EZ) br. 1069/2009). S obavijesti o zbrinjavanju društvo CMC obaviješteno je da nepostupanje u skladu s obavijesti može dovesti do toga da ovlaštena osoba u skladu s Uredbom organizira postupanje u skladu s obavijesti na trošak društva CMC te da je kažnjivo djelo sprječavati ovlaštenu osobu u izvršavanju zahtjeva iz obavijesti. U obavijesti o zbrinjavanju također se navodi:

„Možete imati pravo na žalbu protiv moje odluke u okviru sudskog preispitivanja. Zahtjev za takvu žalbu trebalo bi podnijeti odmah, a u svakom slučaju općenito u roku od tri [orig. str. 6.] mjeseca od dana nastanka razloga za zahtjev. Ako želite podnijeti žalbu, savjetujemo da odmah konzultirate odvjetnika.”
4. Taj postupak sudskog preispitivanja pokreću Udruženje neovisnih dobavljača mesa, trgovinsko udruženje koje djeluje u ime oko 150 klaonica, i društvo CMC

(žalitelji) kako bi osporili tvrdnju FSA-a da nije bilo potrebe za postupkom iz članka 9. Zakona iz 1990. i podredno kako bi istaknuli da je na Ujedinjenoj Kraljevini da pruži određena sredstva za osporavanje odluka službenog veterinaru u takvim slučajevima. Oni nisu uspjeli pred High Courtom (Visoki sud) i Court of Appeal (Žalbeni sud) i sada podnose žalbu ovom sudu. Tri su glavna pitanja u postupku.

Pitanja u predmetu

5. Prvo pitanje odnosi se na nacionalno pravo. Je li postupak iz članka 9. Zakona iz 1990. dostupan u tim okolnostima i mora li ga primijeniti službeni veterinar ili FSA ako vlasnik trupa odbije dobrovoljno predati trup kako bi se vlasniku trupa omogućilo pobijanje odluka službenog veterinaru s kojima se ne slaže? Uredbom o higijeni hrane predviđeno je da se članak 9. primjenjuje za potrebe tih uredbi. U skladu s člankom 9., ako ovlašteni službenik provedbenog tijela poput FSA-a smatra da hrana namijenjena za prehranu ljudi „nije u skladu sa zahtjevima u pogledu sigurnosti hrane”, može zaplijeniti hranu i ukloniti je kako bi o tome odlučio mirovni sudac (koji može biti sudac porotnik ili pravno kvalificirani sudac okruga, ali koji je iz istog kraja kao klaonica te je dostupan u svako doba). Ako mirovni sudac smatra na temelju dokaza koje smatra prikladnim, da hrana „nije u skladu sa zahtjevima u pogledu sigurnosti hrane”, on je proglašava neprikladnom i nalaže njezino uništenje na trošak vlasnika. Ako je odbije proglasiti neprikladnom, nadležno provedbeno tijelo mora nadoknaditi vlasniku svako smanjenje vrijednosti koje je posljedica službenikova djelovanja. U skladu s člankom 8. stavkom 2. hrana nije u skladu sa zahtjevima u pogledu sigurnosti hrane ako nije sigurna u smislu članka 14. Uredbe (EZ) br. 178/2002: to jest ako je štetna za zdravlje ili neprikladna za prehranu ljudi (vidjeti točku 12. u nastavku).
6. Postupak iz članka 9. Zakona iz 1990. nije oblikovan tako da predviđa žalbu na odluku službenog veterinaru. Njime se utvrđuje postupak kojim službenik u tijelu nadležnom za hranu ili provedbeno tijelo može mirovnom sucu uputiti pitanje o uništenju trupa radi donošenja odluke. Rečeno nam je da vlasnik obično prihvaća odluku službenog veterinaru da životinja nije prikladna za prehranu ljudi i da je dobrovoljno predaje. Međutim, ako vlasnik to ne učini, žalitelji navode na taj postupak pruža (i) način na koji službeni veterinar i FSA mogu poduzeti provedbene mjere povodom odluke službenog veterinaru i (ii) sredstva kojima vlasnik tu odluku može podvrgnuti **[orig. str. 7.]** sudskom nadzoru i zatražiti od mirovnog suca da odluči ispunjava li trup zahtjeve u pogledu sigurnosti hrane. Prihvaćaju da mirovni sudac ne može naložiti službenom veterinaru stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti. Međutim, tvrde da se može očekivati da će službeni veterinar poštovati odluku i u skladu s time staviti oznaku zdravstvene ispravnosti. Nadalje, ako mirovni sudac odbije proglasiti trup neprikladnim, može postojati pravo na naknadu štete na temelju Zakona iz 1990. Žalitelji smatraju da je taj postupak dio sustava sigurnosti hrane u Ujedinjenoj Kraljevini od 19. stoljeća te da se nastavlja primjenjivati u okviru sustava Europske unije za sigurnost hrane koji je sadržan u paketu uredbi koje su stupile na snagu 2006.

7. FSA se slaže da mu je postupak u skladu s člankom 9. Zakona iz 2009. na raspolaganju kao jedna od mogućih provedbenih mjera ako upravitelj klaonice pokuša u prehrambeni lanac uvesti životinjski trup na koji službeni veterinar nije stavio oznaku zdravstvene ispravnosti. Međutim, ne prihvaća da bi taj postupak bio prikladan, a još manje obvezan, za rješavanje sporova o tome je li trup prikladan za prehranu ljudi ili nije. Mirovni sudac nema ovlasti naložiti službenom veterinaru stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti i, osim toga, FSA navodi da u skladu s člankom 9. ne može učiniti ništa osim odrediti zbrinjavanje trupa koje nema takvu oznaku.
8. Iako to FSA nije istaknuo u svojoj argumentaciji, sud primjećuje da bi upravitelju klaonice, kao što je CMS, bilo moguće pokrenuti postupak sudskog preispitivanja pred High Courtom (Visoki sud) kako bi osporio odluku službenog veterinara prema kojoj je meso trupa neprikladno za prehranu ljudi, i stoga odbijanje stavljanja oznake zdravstvene ispravnosti, ili kako bi postigao poništenje obavijesti o zbrinjavanju. High Court (Visoki sud) može poništiti odluku službenog veterinara zbog bilo kojeg razloga koji odluku čini nezakonitom, uključujući ako djeluje u neprimjerenu svrhu, ne provede ispravan pravni test ili donese odluku koja je nerazumna ili nema dovoljno dokaza. High Court (Visoki sud) povremeno provodi saslušanja i izdaje obvezne naloge te ima ovlast dodijeliti naknadu štete za povrede prava iz Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). Međutim, suprotno onome što je rečeno u obavijesti navedenoj u točki 3. ovog zahtjeva, sudsko preispitivanje nije žalba o osnovanosti odluke.
9. Glavni razlog koji je naveo FSA zbog čega se ne može primijeniti i postupak iz članka 9. je da takav postupak, ako se provodi na način na koji žalitelji tvrde da se može provoditi, u stvarnosti kao žalba o osnovanosti odluke službenog veterinara, ne bi bio u skladu sa sustavom iz paketa uredbi Unije o sigurnosti hrane koji je stupio na snagu u Ujedinjenoj Kraljevini 2006.
10. Stoga je drugo pitanje je li primjena postupka iz članka 9. Zakona iz 1990. spojiva sa sustavom higijene hrane koji je uspostavila Europska unija, osobito Uredbom (EZ) br. 852/2004 o higijeni hrane; Uredbom (EZ) br. 853/2004 o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog [orig. str. 8.] podrijetla; Uredbom (EZ) br. 854/2004 o utvrđivanju posebnih pravila organizacije službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla namijenjenih prehrani ljudi; Uredbom (EZ) br. 882/2004 o službenim kontrolama koje se provode radi provjeravanja poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja; i Uredbom (EZ) o utvrđivanju zdravstvenih pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla. Relevantna je i prethodna Uredba (EZ) br. 178/2002 o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani.
11. Treće je pitanje nalaže li se Uredbom (EZ) br. 882/2004 žalbeni postupak i, u slučaju potvrdnog odgovora, bi li takva žalba trebala biti takva da omogućava osporavanje odluke službenog veterinara u pogledu cjelokupne činjenične osnovanosti ili je za ispunjavanje zahtjeva iz Uredbe (EZ) br. 882/2004 dovoljan

ograničeniji opseg osporavanja u okviru sudskog preispitivanja odluke službenog veterinarara i obavijesti o zbrinjavanju, kako je prethodno naveden.

Relevantno pravo Europske unije

12. U skladu s člankom 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002 „hrana” [...] znači svaka tvar ili proizvod [...] koji je namijenjen za prehranu ljudi ili se može razumno očekivati da će ga ljudi konzumirati.” Među strankama je nesporno da je trup 77 bio „hrana” kada je zaklan i da je to ostao nakon što je službeni veterinar zaključio da nije prikladan za prehranu ljudi te ga je proglasio takvim. Člankom 14. Uredbe (EZ) br. 178/2002 predviđa se da se hrana ne smije stavljati na tržište ako nije sigurna. Hrana je nesigurna ako je (a) štetna za zdravlje; (b) neprikladna za prehranu ljudi. Člankom 5. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 853/2004 predviđa se da subjekti u poslovanju s hranom, poput klaonica, ne smiju staviti na tržište proizvod životinjskog podrijetla osim ako imaju oznaku zdravstvene ispravnosti koja je stavljena u skladu Uredbom (EZ) br. 854/2004 (ili identifikacijsku oznaku ako se potonjom uredbom ne zahtijeva stavljanje oznake zdravstvene ispravnosti).
13. Uredbom (EZ) br. 854/2004 utvrđena su posebna pravila za organizaciju službenih kontrola proizvoda životinjskog podrijetla (članak 1. stavak 1.). Obavljanje službenih kontrola koje se njome zahtijeva ne dovodi u pitanje primarnu zakonsku obvezu subjekata u poslovanju s hranom da osiguraju sigurnost hrane u skladu s Uredbom (EZ) br. 178/2002 (članak 1. stavak 3.). Postoji nekoliko vrsta kontrola. Na primjer, članak 4. odnosi se na službene kontrole kako bi se provjerila opća usklađenost subjekata u poslovanju s hranom s uredbama, uključujući detaljne nadzorne preglede vezane uz primjenu dobre higijenske prakse.
14. Člankom 5. zahtijeva se od država članica da osiguraju da se službene kontrole glede svježeg mesa obavljaju u skladu s Prilogom I. Službeni veterinar obavlja inspeksijske preglede, među ostalim, u klaonicama, u skladu s općim zahtjevima iz odjeljka I. poglavlja II. Priloga I. i u skladu s posebnim **[orig. str. 9.]** zahtjevima iz odjeljka VI. U skladu s člankom 5. stavkom 2. označavanje oznakom zdravstvene ispravnosti domaćih papkara i kopitara, poput goveda, obavlja se u klaonicama u skladu s odjeljkom I. poglavljem III. Priloga I.; kriterij za stavljanje oznaka zdravstvene ispravnosti određuje se na sljedeći način:

„Oznaku zdravstvene ispravnosti stavlja službeni veterinar ili se ona stavlja pod njegovim odgovornošću, ako se službenim kontrolama ne utvrde nikakvi nedostaci zbog kojih bi meso bilo neprikladno za prehranu ljudi.”
15. Prilogom I. utvrđuju se detaljna pravila o *ante mortem* i *post mortem* pregledima, o tome kako ih treba obaviti i tko ih provodi, o stavljanju oznaka zdravstvene ispravnosti i o priopćavanju rezultata. U poglavlju IV. odjeljka III. utvrđeni su detaljni zahtjevi u pogledu kvalifikacija i vještina službenih veterinarara i njihovih pomoćnika (poput MHI-ja).

16. Uredbom (EZ) br. 854/2004 ne definiraju se „službene kontrole” niti se utvrđuju posebne provedbene mjere ili sankcije za neusklađenost s kontrolama koje su njome propisane. U članku 1. stavku 1.a navodi se da se primjenjuje uz Uredbu (EZ) br. 882/2004 i člankom 2. stavkom 2. točkom (b) podtočkom (a) određuje se da se prema potrebi primjenjuju definicije iz Uredbe (EZ) br. 882/2004. Uredbom (EZ) br. 882/2004 utvrđuju se opća pravila provedbe službenih kontrola u različite svrhe, uključujući sprečavanje rizika za ljude i životinje te zaštitu interesa potrošača u trgovini hranom i hranom za životinje (članak 1. stavak 1.). Uredba „ne dovodi u pitanje posebne propise Zajednice u vezi sa službenim kontrolama” (članak 1. stavak 3.). „[S]lužbena kontrola’ znači svaki oblik kontrole koju nadležna tijela ili Zajednica provod[e] s ciljem provjere poštivanja propisa o hrani i hrani za životinje, te propisa o zdravlju i dobrobiti životinja;” (članak 2. točka 1.). „[N]epoštivanje’ znači nepoštivanje propisa o hrani ili hrani za životinje, propisa zaštite zdravlja i dobrobiti životinja;” (članak 2. točka 10.).
17. U uvodnim izjavama 41. i 42. Uredbe (EZ) br. 882/2004 navodi se, među ostalim, da nepoštivanje propisa o hrani može predstavljati opasnost po ljudsko zdravlje te da zato moraju biti predmet učinkovitih, odvraćajućih i proporcionalnih mjera na nacionalnoj razini, uključujući upravne mjere nadležnih tijela u državama članicama. Uvodna izjava 43. glasi:

„Subjekti u poslovanju s hranom i poslovanju s hranom za životinje trebaju imati pravo ulaganja pravnog lijeka na odluke koje su donijele nadležna tijela temeljem provedenih službenih kontrola i treba ih se informirati o takvom pravu.”
[orig. str. 10.]

Ovaj sud navodi da je u francuskoj jezičnoj verziji Uredbe upotrijebljena relevantna rečenica „Les exploitants devraient avoir un droit de recours [...]” i u verziji na njemačkom jeziku „Unternehmer sollten [...] Rechtsmittel einlegen können [...]”.

18. Glava VII. Uredbe (EZ) br. 882/2004 odnosi se na provedbene mjere i poglavlje I. odnosi se na nacionalne provedbene mjere. U članku 54. stavku 1. od nadležnog tijela se zahtijeva da, kada ustanovi nepoštivanje, poduzme mjere kako bi osigurao da subjekt popravi stanje. Pri odlučivanju koje će mjere poduzeti, „nadležno tijelo vodi računa o vrsti nepoštivanja i o dosadašnjem ponašanju subjekta u vezi s nepoštivanjem”. U članku 54. stavku 2. naveden je nepotpuni popis mjera koje po potrebi moraju biti dostupne. To uključuje (b) ograničenje ili zabranu stavljanja na tržište hrane; (c) prema potrebi, naredbu da se hrana opozove, povuče i/ili uništi; i (h) ostale mjere koje nadležno tijelo smatra primjerenima. U članku 54. stavku 3. od nadležnog tijela zahtijeva se da dotičnom subjektu dostavi pismenu obavijest o svojoj odluci i o razlozima za nju te „informaciju o pravu na žalbu protiv takvih odluka i o postupku i rokovima koji se primjenjuju”. Ovaj sud navodi da se u francuskoj jezičnoj verziji ovaj tekst pojavljuje kao „des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais

applicables”, a da se u njemačkoj jezičnoj verziji upotrebljava izraz „sein Widerspruchsrecht”.

19. Člankom 55. zahtijeva se od država članica da utvrde pravila o sankcijama koja se primjenjuju na kršenje propisa o hrani i hrani za životinje te da poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se ona provode. „Predviđene sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće.”

Argumenti stranaka

20. Žalitelji tvrde da je postupak iz članka 9. Zakona iz 1990. primjenjiv u slučajevima poput ovog i da nije nespojiv sa sustavom iz uredbi Unije; naprotiv taj se postupak – ili nešto slično – razmatra u uvjetima iz članka 54. Uredbe (EZ) br. 882/2004. Ukratko, tvrde sljedeće:

(1) Postupak iz članka 9. primijenjen je tijekom primjene vrlo sličnog sustava donesenog u skladu s direktivama Unije prije stupanja na snagu paketa navedenih uredbi. Nema dokaza da je to prouzročilo bilo kakve praktične poteškoće. Ako se nije smatrao nespojivim s tim sustavom, nema razloga za to da se smatra nespojivim s trenutnim sustavom. Doista, kada su uredbe stupile na snagu 2006., u Priručniku za usluge čuvanja mesa u službenim kontrolama (Meat Hygiene Service Manual of Official Conditions) u 2006. navodilo se (i nastavilo se navoditi nedugo prije početka ovog postupka) da, ako se službeni veterinar nije uvjerio da je meso [orig. str. 11.] prikladno za prehranu ljudi i nije predstojala dobrovoljna predaja, službeni veterinar mora zaplijeniti hranu u skladu s člankom 9. te mirovnom sucu predložiti da ga proglasi neprikladnim. U najmanju ruku to je naznaka prethodne prakse u okviru vrlo sličnog sustava koji je prethodio važećim uredbama Unije i za koji je FSA, kao nadležno tijelo, u početku smatralo da se primjenjuje u skladu s uredbama.

(2) Službene kontrole iz Uredbe (EZ) br. 854/2004 dodatak su općenitijim odredbama Uredbe (EZ) br. 882/2004. Specifične su za hranu životinjskog podrijetla. Međutim, ništa se ne odnosi na provedbu i sankcije. Stoga nije iznenađujuće da ne predviđaju pravo na žalbu protiv odluka službenog veterinara i nadležnog tijela. Provedba i sankcije predviđene su u Uredbi (EZ) br. 882/2004. Uredba (EZ) br. 854/2004 namijenjena je za primjenu u kombinaciji s Uredbom (EZ) br. 882/2004. U uvodnoj izjavi 43. Uredbe (EZ) br. 882/2004 ukazuje se na to da je pravo na žalbu potrebno u slučaju kao što je ovaj. Članci 54. i 55. primjenjuju se na različite oblike nepoštivanja Uredbe (EZ) br. 854/2004, uključujući nepoštivanje članka 5. u pojedinačnim slučajevima kao i općenitije nepoštivanje na koje se odnosi članak 4. Upućivanja na zabranu stavljanja na tržište i naredbu uništenja u članku 54. stavku 2. očito su prikladna za rješavanje nepoštivanja u skladu s člankom 5. Članak 54. stavak 3. trebao bi se primjenjivati na mjere kojima se rješavaju svi oblici nepoštivanja. Ovi članci, u vezi s uvodnom izjavom 43., nalažu pravo na žalbu protiv odluke službenog veterinara.

(3) Ništa ni u jednoj od uredbi ne zabranjuje postupak kao što je onaj predviđen člankom 9. Ne samo da se njime nadležnom tijelu daje sredstvo kojim ono može provoditi zahtjeve iz Uredbe (EZ) br. 854/2004 u vezi s nepoštivanjem, nego se subjektu daje sredstvo za osporavanje osnovanosti odluke službenog veterinaru da trup nije prikladan za ljudsku prehranu. Mirovni sudac može (i treba) saslušati stručne dokaze kako bi odlučio o predmetu. Iako samo službeni veterinar može staviti oznaku zdravstvene ispravnosti, prema tumačenju žalitelja u vezi s člankom 9., mirovni sudac može donijeti odluku koja može dovesti do dodjele naknade štete ako je oznaka pogrešno odbijena.

(4) U trenutku kada službeni veterinar pregledava meso i oblikuje mišljenje da je neprikladno za prehranu ljudi te ga kao takvim proglašava, trup je i dalje „hrana” u smislu prethodno navedenih uredbi. Nije postao „nusproizvod životinjskog podrijetla” u smislu Uredbe (EZ) br. 1069/2009 kojom se utvrđuju zdravstvena pravila za nusproizvode životinjskog podrijetla. Nusproizvodi životinjskog podrijetla definirani su kao „čitava tijela ili dijelovi tijela životinja, proizvodi životinjskog podrijetla ili drugi proizvodi dobiveni od životinja, koji nisu namijenjeni prehrani ljudi” (članak 3. stavak 1.). Dok postupak proglašavanja neprikladnim ne završi, subjekt u poslovanju s hranom i dalje namjenjuje trup za prehranu ljudi. **[orig. str. 12.]**

(5) Osiguravanje mehanizma sudskog nadzora za postupak proglašavanja neprikladnim zahtijeva se člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (istovjetan članku 1. Prvog protokola uz EKLJP) kojim se štiti pravo na vlasništvo, u vezi s člankom 47., kojim se zahtijeva učinkovit pravni lijek svima čija su prava i slobode zajamčeni pravom Zajednice povrijeđeni. Ako bi subjekt u poslovanju s hranom bio lišen vlasništva na trupu – ili ako bi se od njega tražilo zbrinjavanje trupa na način koji bi ga učinio bezvrijednim – bez odgovarajućeg obrazloženja ili naknade štete, to bi značilo povredu.

(6) Sudsko preispitivanje nije žalba koja ispunjava zahtjev iz Uredbe (EZ) br. 882/2004 za postojanje prava na žalbu. Uredbom (EZ) br. 882/2004 zahtijeva se da postoji pravo na žalbu protiv odluke službenog veterinaru u pogledu osnovanosti, što nadilazi ono što je moguće u okviru sudskog preispitivanja.

21. Suprotno tomu, nadležno tijelo, FSA, tvrdi da ne bi bilo u skladu sa sustavom koji je uspostavljen uredbama kada bi se pribjegavalo postupku iz članka 9. Zakona iz 1990. u svrhu osporavanja osnovanosti odluke službenog veterinaru na temelju članka 5. Uredbe (EZ) br. 854/2004. FSA prihvaća da se zakonitost odluke može osporiti u okviru postupka sudskog preispitivanja, kako je prethodno navedeno. Ukratko, FSA navodi sljedeće:

(1) Zahtjevi iz Uredbe (EZ) br. 854/2004 su *lex specialis* u odnosu na proizvode životinjskog podrijetla. Uredba (EZ) br. 882/2004 ne dovodi u pitanje posebne odredbe Zajednice u pogledu službenih kontrola (članak 1. stavak 3.). Stoga Uredba (EZ) br. 854/2004 ima prednost pred Uredbom (EZ) br. 882/2004 kada je to potrebno.

(2) Postoji razlika između uloga koje ima službeni veterinar u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 854/2004 i onih koje ima u skladu s člankom 5. Prvonavedeni se odnosi na nadzorne preglede općih praksi subjekta u poslovanju s hranom i poštivanja higijenskih zahtjeva za hranu. Prihvaća se da se članak 54. Uredbe (EZ) br. 882/2004 može primijeniti na tu ulogu. Međutim, treba napomenuti da, unatoč tekstu uvodne izjave 43., u članku 54. stavku 3. nije izričito predviđen zahtjev postojanja prava na žalbu.

(3) Uloga pregleda i stavljanja oznake zdravstvene ispravnosti na pojedinačne trupove u skladu s člankom 5. prilično se razlikuje od uloge nadzornih pregleda u skladu s člankom 4. Sam službeni veterinar (uz pomoć koja je dopuštena u skladu s Uredbom) je odgovoran za odluku hoće li staviti oznaku zdravstvene ispravnosti što je nužni **[orig. str. 13.]** preduvjet za stavljanje mesa na tržište. Nitko osim službenog veterinara ne može izvršiti tu zadaću. To se može učiniti samo ako „se službenim kontrolama ne utvrde nikakvi nedostaci zbog kojih bi meso bilo neprikladno za prehranu ljudi”. Taj istaknuti test „dvostruke negacije” u skladu je s općim ciljem utvrđenim u članku 1. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 178/2002 „osiguranj[a] visoke razine zaštite zdravlja ljudi i interesa potrošača u vezi s hranom”. Može biti da je meso ostalo „hrana” čak i nakon što je službeni veterinar odlučio ne staviti oznaku zdravstvene ispravnosti, ali ne može nakon toga biti zakonito namijenjen za prehranu ljudi.

(4) Kvalifikacije i iskustvo službenog veterinara pažljivo su određeni kako bi se osiguralo da ima odgovarajuće kvalifikacije za obavljanje te zadaće donošenja odluka (uz pomoć koja je dopuštena u skladu s uredbama). Ne bi bilo u skladu sa zahtjevima Uredbe (EZ) br. 854/2004 kada bi osoba ili tijelo, koji nisu službeni veterinar kako je navedeno u članku 5. stavku 2., i koji nemaju te kvalifikacije i iskustvo, kao što je mirovni sudac koji postupajući u skladu s člankom 9. Zakona iz 1990., odlučivali je li na trup trebalo staviti oznaku zdravstvene ispravnosti, čak i ako bi odlučivali uzimajući u obzir stručne dokaze koje svaka strana podnosi.

(5) Članak 17. Povelje o temeljnim pravima (i članak 1. Prvog protokola uz EKLJP) dopušta nadzor nad uporabom vlasništva ako je to proporcionalno sredstvo za postizanje legitimnog cilja (upućuje se na predmet Booker Aquaculture Ltd (koji posluje pod tvrtkom Marine Harvest McConnell)/Scottish Ministers (spojeni predmeti C-20/00 i C-64/00) (2003.) Zb., str. I-7411.). Prethodno navedeni cilj nesumnjivo je legitiman, a izabrana sredstva su proporcionalna. Člankom 17. ne nalaže se pravo na osporavanje nametanja takvih kontrola.

(6) Ako postoji zahtjev postojanja prava na žalbu u vezi s odlukom službenog veterinarara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 854/2004, on je ispunjen dostupnošću sudskog preispitivanja kako je prethodno navedeno. Sudsko preispitivanje također zadovoljava sve zahtjeve iz članka 17. Povelje o temeljnim pravima (ili članka 1. Prvog protokola uz EKLJP) koji se odnose na mogućnost sudskog nadzora postupanja službenog veterinarara.

Zaključak

22. Za potrebe ovog zahtjeva, poziva se Sud Europske unije da pretpostavi da je žaliteljevo tumačenje članka 9. Zakona iz 1990. pravilno i da mirovni sudac ima ovlast donijeti odluku koja može dovesti do dodjele naknade štete ako smatra da je na trup trebalo **[orig. str. 14.]** staviti oznaku zdravstvene ispravnosti. U svrhu odlučivanja o ovoj žalbi, sud upućuje sljedeća pitanja Sudu Europske unije:

(1) Protivi li se Uredbi (EZ) br. 854/2004 i Uredbi br. 882/2004 postupak prema kojem, u skladu s člankom 9. Zakona iz 1990., mirovni sudac odlučuje o meritumu predmeta i na temelju dokaza stručnjaka, koje predlažu obje stranke, o tome je li trup u skladu sa zahtjevima u pogledu sigurnosti hrane?

(2) Nalaže li Uredba (EZ) br. 882/2004 pravo na žalbu u vezi s odlukom službenog veterinarara na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe br. 854/2004 da je meso trupa neprikladno za prehranu ljudi i, u slučaju potvrdnog odgovora, koji bi se pristup trebao primijeniti na preispitivanje osnovanosti odluke koju je donio službeni veterinar u slučaju žalbe u takvom slučaju?