

Predmet C-10/23

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

11. siječnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumunjska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

19. listopada 2022.

Žalitelj:

Remia Com Impex SRL

Druge stranke u žalbenom postupku:

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor

Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj

Predmet glavnog postupka

Žalba koju je žalitelj Remia Com Impex SRL podnio protiv presude Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) od 4. prosinca 2019., kojom je odbijena njegova tužba protiv Autoritetei Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (Državni ured za veterinarsko-sanitarne poslove i sigurnost hrane, Rumunjska) (u daljnjem tekstu: ANSVSA) i protiv Direcției Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (Uprava za veterinarsko-sanitarne poslove i sigurnost hrane u Dolju, Rumunjska) kojom je zahtijevao: djelomično poništenje ANSVSA-ina Ordinula nr. 111/2008 (Obvezujuća regulatorna upravna odluka br. 111/2008; u daljnjem tekstu: Ordinul) zbog njegove neusklađenosti s Uredbom (EZ) br. 853/2004; provedbu upravnih radnji radi ponovne procjene objekata registriranih u okrugu Dolj kako bi se klasificirali i podvrgnuli registraciji ili odobrenju u skladu s Uredbom (EZ) br. 852/2004 i Uredbom (EZ) br. 853/2004; te plaćanje naknade štete u iznosu od 7 246 167 rumunjskih leua (RON) prouzročene povredom prava Unije

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Na temelju članka 267. UFEU-a traži se tumačenje uvodne izjave 13. i članka 1. stavaka 1. do 5. Uredbe (EZ) br. 853/2004.

Prethodna pitanja

1. Treba li cijelu Uredbu (EZ) br. 853/2004 i, konkretno, odredbe članka 1. stavaka 3. do 5. tumačiti na način da hladnjače koje obavljaju djelatnost prodaje na malo drugim maloprodajnim subjektima, ali ne krajnjem potrošaču, treba odobriti u skladu s tom uredbom ako predmetna djelatnost nije obuhvaćena iznimkama predviđenima člankom 1. stavkom 5. točkom (b)?
2. Treba li navedenu uredbu i općenito pravo Unije tumačiti na način da su nacionalna tijela – u čijoj je nadležnosti osiguravanje provedbe politike, što je cilj koji se nastoji postići zakonskim instrumentima, i osiguravanje poštovanja povezanih obveza predmetnih gospodarskih subjekata – zahtjev u pogledu marginalne, lokalne i ograničene djelatnosti iz članka 1. stavka 5. točke (b) podtočke ii. dužna tumačiti u kontekstu uvodne izjave 13. te uredbe, ili pak mogu odstupiti od takvog tumačenja vlastitim definiranjem pojmova?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje, trebaju li odgovarajuće definicije iz nacionalnog akta kojim se prenosi Uredba poštovati bit pojmova, kako je opisana u uvodnoj izjavi 13.?
4. Imajući u vidu činjenicu da se odredbama članka 17. Normeli atașate Ordinului n. 111/2008 (Pravna pravila priložena Ordinulu br. 111/2008) predviđa da djelatnost trgovine na malo proizvoda životinjskog podrijetla može obuhvaćati i djelatnost opskrbe i prodaje proizvoda drugim maloprodajnim subjektima na cijelom području Rumunjske bez obveze ishoda veterinarskog zdravstvenog odobrenja, protivi li se takva odredba i/ili takva upravna praksa pravu Unije i, konkretno, Uredbi (EZ) br. 853/2004?
5. Zahtijeva li načelo ekvivalentnosti da se u slučaju kad se odluka upravnog tijela može poništiti zbog neusklađenosti s nacionalnim zakonom, taj upravni akt može poništiti i zbog neusklađenosti s mjerodavnom uredbom Unije, kao što je Uredba (EZ) br. 853/2004?

Navedene odredbe prava Europske unije

Uredba (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla, konkretno uvodna izjava 13. i članak 1. stavci 1. do 5.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Ordinul nr. 111/2008 al ANSVSA 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 (Odluka ANSVSA-e br. 111/2008 kojom se odobrava Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uvjetima i sigurnosti hrane u okviru postupka veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane u okviru djelatnosti proizvodnje i izravne prodaje i/ili prodaje na malo hrane životinjskog ili neživotinjskog podrijetla te djelatnosti proizvodnje, prerade, skladištenja, prijevoza i prodaje hrane neživotinjskog podrijetla)

Članak 2. Odluke br. 111/2008: „Pravilnik o veterinarsko-sanitarnim uvjetima i sigurnosti hrane iz članka 1. sastavljen je s ciljem utvrđivanja postupka veterinarsko-sanitarne registracije i sigurnosti hrane za djelatnosti poslovnih subjekata koji obavljaju izravnu prodaju primarnih proizvoda ili prodaju na malo u skladu s odredbama članka 31. Uredbe br. 882/2004 s naknadnim izmjenama te odredbama članka 1. stavka 4. Uredbe br. 853/2004 s naknadnim izmjenama”

Člankom 17. Pravilnika o veterinarsko-sanitarnim uvjetima određuje se: „Za potrebe ove glave, pojmovi i izrazi navedeni u nastavku imaju sljedeća značenja:

(a) maloprodaja [...] – opskrba hranom životinjskog i neživotinjskog podrijetla koja se proizvodi u registriranim poslovnim subjektima koji ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete i uvjete u pogledu sigurnosti hrane odnosno u poslovnim subjektima kojima je izdano odobrenje o ispunjavanju veterinarsko-sanitarnih uvjeta, ili/i ograničena, lokalna i sužena opskrba hranom životinjskog i neživotinjskog podrijetla koja se proizvodi u malim količinama u maloprodajnim subjektima i koja se prodaje:

1. krajnjem potrošaču u mjestu proizvodnje;
2. drugim registriranim maloprodajnim objektima koji ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete i uvjete u pogledu sigurnosti hrane na cijelom državnom području;
3. registriranim ugostiteljskim objektima koji ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete i uvjete u pogledu sigurnosti hrane;
4. krajnjem potrošaču na tržnicama, sajmovima, izložbama, priredbama organiziranim za vrijeme vjerskih svetkovina ili drugih sličnih javnih događanja, koje povremeno organiziraju lokalne ili okružne vlasti na cijelom državnom području, osim svježeg svinjskog mesa;

[...]

(d) sužena opskrba – opskrba krajnjeg potrošača malim količinama hrane životinjskog i neživotinjskog podrijetla preko drugih maloprodajnih subjekata;

(e) lokalna opskrba – opskrba hranom životinjskog podrijetla na cijelom državnom području uz poštovanje uvjeta prijevoza, hladnog lanca i sljedivosti;

(f) ograničena opskrba – dobivanje u mjestu prodaje ograničenih kategorija hrane životinjskog podrijetla koja je namijenjena opskrbi krajnjeg potrošača preko drugih maloprodajnih subjekata;

[...]

(h) male količine – sljedeće količine proizvoda životinjskog i neživotinjskog podrijetla koje je proizveo maloprodajni subjekt, a namijenjeni su prodaji drugim maloprodajnim subjektima u svrhu prodaje krajnjem potrošaču, odnosno:

I. proizvodi životinjskog podrijetla:

1. komadi mesa, mljeveno meso, mesni pripravci i/ili mesni proizvodi u rasponu ograničenom na ukupno najviše pet vrsta, količine do 8000 kg mjesečno;
2. sirevi – do 1500 kg tjedno, godišnja prosječna vrijednost;
3. pasterizirano mlijeko i tekući mliječni proizvodi – do 3000 kg tjedno;
4. riblji proizvodi – do 1000 kg tjedno;
5. riblje prerađevine – do 2000 kg mjesečno;
6. divljač iz lovišta – do 300 kg mjesečno;
7. perad, zečevi i njihovi proizvodi – do 500 kg mjesečno;
8. jaja za prehranu – do 1000 jaja mjesečno;
9. toplinski obrađeni proizvodi životinjskog podrijetla dobiveni iz skladišta hrane – do 12 tona mjesečno;

II. Proizvodi neživotinjskog podrijetla:

1. mljeveni proizvodi – do 120 tona godišnje;
2. kruh, pekarski proizvodi i specijaliteti – do 120 tona godišnje;
3. tjestenina – do 4 tone godišnje;
4. slastičarski i konditorski proizvodi – do 30 tona godišnje;
5. sokovi od voća i povrća – do 12 000 litara godišnje;

6. proizvodi od povrća, voća, gljiva – do 10 tona godišnje;
7. soda-voda/druga flaširana voda, osim mineralne vode i izvorske vode – do 120 hektolitara godišnje;
8. hladno prešana sirova ulja – do 600 litara godišnje;
9. pivo – do 3000 hektolitara godišnje;
10. vino – do 200 hektolitara godišnje;
11. destilirana alkoholna pića – do 50 hektolitara godišnje u vrijednosti 100 % alkohola;
12. sladoled – do 15 tona godišnje [...]”.

Sažeti prikaz činjenica i glavnog postupka

1. Tužbom od 9. ožujka 2018. podnesenom Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) protiv ANSVSA-e i Uprave za veterinarsko-sanitarne poslove i sigurnost hrane u Dolju, društvo Remia Com Impex SRL zahtijevalo je: djelomično poništenje Odluke br. 111/2008 zbog neusklađenosti s Uredbom br. 853/2004; provedbu upravnih radnji radi ponovne procjene poslovnih subjekata registriranih u okrugu Dolj kako bi se klasificirali i podvrgnuli registraciji ili odobrenju u skladu s Uredbom (EZ) br. 852/2004 i Uredbom (EZ) br. 853/2004; te plaćanje naknade štete u iznosu od 7 246 167 rumunjskih leua prouzročene povredom prava Unije.
2. Nakon što je 4. prosinca 2019. ta tužba odbijena, društvo Remia Com Impex SRL podnijelo je žalbu sudu koji je uputo zahtjev, odnosno Înalți Curtea de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska).
3. Žalitelj je u obrazloženju žalbe tvrdio da zakonitost osporavanih nacionalnih odredbi treba ocjenjivati na temelju prava Unije, koje je obvezujuće i izravno primjenjivo u državama članicama, te konkretno na temelju definicija koje se u pravu Unije daju pojmovima primjenjivim u navedenom predmetu, a ne u odnosu na pojmove iz nacionalnog prava koji ili nemaju ekvivalent u odredbama prava Unije ili kojima se samo prividno prenose te odredbe, čime iskrivljuju smisao određenih pojmova.
4. Žalitelj je tvrdio da sud koji je odlučivao o meritumu nije uopće analizirao te aspekte te da je pogrešno smatrao da puko navođenje Uredbe br. 853/2004 kao osnove u preambuli Odluke br. 111/2008 isključuje svaku raspravu o tome jesu li pravna pravila Unije prenesena i o zakonitosti pobijane odluke. Prema mišljenju suda koji je odlučivao o meritumu, ni okolnost da su iz sadržaja Odluke br. 111/2008 isključene iznimke od odobrenja predviđene Uredbom br. 853/2004 ne navodi na zaključak da je nacionalni normativni akt bio donesen protivno pravu

Unije ili da druge stranke u žalbenom postupku nisu mogle donijeti propise o maloprodaji u Rumunjskoj.

- 5 Osim toga, žalitelj tvrdi da, s obzirom na to da sud koji je odlučivao o meritumu nije naveo da nacionalno pravno pravilo treba dopuniti pravnim pravilom Unije, nacionalno pravno pravilo o registraciji ima šire područje primjene od onog koje se predviđa pravom Unije samo zato što se tim nacionalnim pravnim pravilom ne uzimaju u obzir iznimke predviđene navedenim pravom. Izravna posljedica tog mehanizma jest povezano ograničavanje područja primjene pravnih pravila Unije koja se odnose na odobrenje. Međutim, Uredba br. 853/2004 primjenjuje se u slučajevima veleprodaje, ali i u slučaju maloprodaje ako ta prodaja ima određena obilježja (to su iznimke koje se izričito predviđaju Uredbom br. 853/2004).
- 6 Iako se sud koji je odlučivao o meritumu, odbijajući žaliteljevu tužbu, pozvao na uvjet da gospodarski subjekt treba obavljati trgovinu unutar Zajednice, tužiteljica ističe da se zapravo cijela rasprava odnosi na maloprodaju i uvjet za odobravanje te vrste trgovine kad se poslovi ne sastoje jedino od skladištenja ili prijevoza odnosno kad se ne radi o marginalnim, lokalnim i ograničenim djelatnostima u skladu s člankom 1. stavkom 5. točkom (b) Uredbe br. 853/2004, neovisno o činjenici obavljaju li se ti poslovi na državnom području, na razini Zajednice ili čak u odnosima s trećim zemljama.
- 7 Smatra da je sud koji je odlučivao o meritumu na taj način pogrešno ograničio područje primjene uredbi Unije na trgovinu unutar Zajednice. Međutim, u skladu s uvodnim izjavama 1. do 5. Uredbe (EZ) br. 853/2004, pravna pravila iz te uredbe donose se u okviru zajedničke poljoprivredne politike i odnose se na proizvode koji mogu predstavljati posebnu opasnost za zdravlje ljudi, a cilj je tih pravnih pravila uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta te osiguravanje visokog stupnja zaštite javnog zdravlja.
- 8 Još jedan prigovor koji je to društvo istaknulo odnosi se na činjenicu da sud koji je odlučivao o meritumu uopće nije uzeo u obzir definicije iz Uredbe br. 853/2004 te da je dao prednost definicijama iz nacionalnog prava jer ih je smatrao jasnijima. Naime, žalitelj smatra da problem ne predstavlja iznimka koja se odnosi na skladišta samo zato što se nazivaju skladištima i jer je terminologija slična terminologiji iz Uredbe (skladištenje), nego se problem postavlja u pogledu maloprodaje kad se ona sastoji jedino od skladištenja ili prijevoza, kao što je to u slučaju isporuka koje obavljaju distributeri ili u sličnim slučajevima.
- 9 Definicija pojma „maloprodaja” iz članka 3. Uredbe br. 178/2002 vrlo je važna jer pokazuje znatnu razliku u odnosu na značenje koje pojam maloprodaja ima u nacionalnom pravu. Budući da ta definicija obuhvaća i djelatnosti koje se sastoje jedino od skladištenja hrane, smisao iznimke iz članka 1. stavka 5. točke (b) podtočke i. Uredbe br. 853/2004 jest taj da nije potrebno odobriti djelatnosti maloprodaje kad se one sastoje jedino od skladištenja ili prijevoza, pri čemu to ne podrazumijeva i mogućnost prodaje robe. Sud koji je odlučivao o meritumu pogrešno je primijenio tu odredbu jer je smatrao da „skladišta hrane” spadaju u

kategoriju objekata koje nije potrebno odobriti, pri čemu nije pružio nikakva dodatna pojašnjenja.

- 10 Prema žaliteljevu mišljenju, na maloprodaju se primjenjuju zahtjevi utvrđeni Uredbom br. 852/2004, dok se na veleprodaju primjenjuju zahtjevi iz Uredbe br. 853/2004. [Izraz] maloprodaja označava prodaju krajnjem potrošaču, dok veleprodaja označava prodaju na veliko koju jedan poslovni subjekt obavlja drugom poslovnom subjektu, a ne krajnjem potrošaču. Međutim, Uredba br. 853/2004 primjenjuje se i na maloprodaju kad je to izričito utvrđeno i kad se prodaja ne obavlja krajnjem potrošaču, nego drugom maloprodajnom subjektu, pri čemu je potrebno da se ona ne sastoji jedino od skladištenja ili prijevoza i da se ne radi o marginalnoj, lokalnoj i ograničenoj opskrbi.
- 11 Slijedom toga, svaki put kad maloprodajni subjekt obavlja prodaju drugom poslovnom subjektu i kad se djelatnost opskrbe ne sastoji jedino od skladištenja ili prijevoza odnosno kad se ne radi o marginalnoj, lokalnoj i ograničenoj djelatnosti dobavljača, na te djelatnosti primjenjuju se sve odredbe Uredbe br. 853/2004 koje se odnose na obvezu odobrenja, kao u slučaju djelatnosti veleprodaje.
- 12 Prema ANSVSA-inu mišljenju, poslovni subjekti u prehrambenom sektoru koji podliježu odobravanju u skladu s odredbama Uredbe br. 853/2004 mogu obavljati trgovinu unutar Zajednice i izvoz u treće zemlje, dok skladišta hrane registrirana u skladu s odredbama Odluke br. 111/2008 mogu svoje proizvode plasirati samo na nacionalno tržište i ne mogu primati proizvode životinjskog podrijetla izravnim trgovanjem unutar Zajednice ili uvozom iz trećih zemalja. Stoga registrirana skladišta hrane koja ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete na temelju Odluke br. 111/2008 nemaju pravo na iste povlastice koje imaju poslovni subjekti kojima je izdano odobrenje jer ispunjavaju veterinarsko-sanitarne uvjete za trgovinu unutar Zajednice u skladu s ANSVSA-inom Odlukom br. 57/2010.

Glavni argumenti stranaka iz glavnog postupka

- 13 Žalitelj tvrdi da se nacionalni propis protivi pravu Unije. Naime, budući da se postupci registracije (koja je specifična za prodaju krajnjem potrošaču) odnosno odobravanja poslovnih subjekata (koje je specifično za veleprodaju) zasebno uređuju na temelju obvezujućih regulatornih upravnih odluka koje je donijela ANSVSA, iz kategorije odobrenih djelatnosti mogu se izuzeti prodaje koje se ne obavljaju krajnjem potrošaču, čime se ograničava područje primjene Uredbe br. 853/2004.
- 14 Konkretno, čak i da ih treba izuzeti iz registracije te propisati odobravanje djelatnosti maloprodaje koje nisu obuhvaćene kategorijom iznimki iz članka 1. stavka 5. točke (b) Uredbe br. 853/2004, to sve se ne predviđa Odlukom br. 111/2008.

- 15 Osim toga, ni Odluka br. 57/2010, kojom se uređuje postupak odobrenja, ne sadržava odredbu kojom bi se u njezino područje primjene uključila maloprodaja koja je izuzeta iz registracije.
- 16 Prema žaliteljevu mišljenju, definicije koje se u članku 17. točkama (d), (e) i (f) Pravilnika o sanitarno-veterinarskim uvjetima daju u pogledu pojmova „sužena opskrba”, „lokalna opskrba” i „ograničena opskrba” protive se pravu Unije. Stoga, kad je riječ o pojmu „lokalna opskrba”, koji se u skladu s uvodnom izjavom 13. Uredbe br. 853/2004 odnosi na objekte koji se nalaze u neposrednoj blizini poslovnog subjekta koji ih opskrbljuje, nacionalnim pravom iz spomenutog članka 17. točke (e) predviđa se da se lokalna opskrba odnosi „na cijelo državno područje”. Kad je riječ o „suženoj opskrbi”, koja u skladu s Uredbom označava samo određene vrste proizvoda ili poslovnih subjekata, točkom (d) tog članka predviđa se da se ta opskrba odnosi na opskrbu malih količina proizvoda preko drugih maloprodajnih subjekata bez ikakve povezanosti s vrstom proizvodâ. „Ograničena opskrba” iz Pravilnika o sanitarno-veterinarskim uvjetima zapravo je istovjetna „ograničenoj djelatnosti” iz Uredbe. Pojmu „marginalna djelatnost” iz Uredbe ne odgovara nijedna definicija iz Pravilnika o sanitarno-veterinarskim uvjetima.

Sažeti prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 17 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se od njega traži da odluči o sporu kao sud koji odlučuje u posljednjem stupnju i da je stoga dužan Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.
- 18 U predmetu se postavlja pitanje usklađenosti nacionalnih odredbi s odredbama Uredbe br. 853/2004.
- 19 Iako države članice raspolažu diskrecijskom ovlašću prilikom uređivanja nacionalnog zakonodavstva kad je riječ o posebnim pravnim pravilima o higijeni primjenjivim na hranu životinjskog podrijetla, države članice u skladu s uvodnom izjavom 13. Uredbe br. 853/2004 mogu ograničiti njihovu primjenu jedino ako smatraju da su zahtjevi koji su utvrđeni Uredbom br. 852/2004 dostatni za ostvarivanje ciljeva vezanih uz higijenu hrane i ako je opskrba hranom životinjskog podrijetla iz maloprodajnog objekta drugom poslovnom subjektu marginalna, lokalna i ograničena aktivnost.
- 20 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ta opskrba trebala bi predstavljati samo mali dio djelatnosti predmetnog poslovnog subjekta, poslovni subjekti koji se opskrbljuju na taj način trebaju se nalaziti u neposrednoj blizini poslovnog subjekta koji ih opskrbljuje, a opskrba se treba odnositi samo na određene vrste proizvoda ili poslovnih subjekata.
- 21 Odras te iznimne situacije u nacionalnom pravu i način na koji su definirani pojmovi „marginalna”, „lokalna” i „ograničena” zahtijevaju pokretanje postupka pred Sudom radi tumačenja prava Unije.