

Zaak C-579/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

30 juli 2019

Verwijzende rechter:

Supreme Court of the United Kingdom (Verenigd Koninkrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 juli 2019

Verzoekende partijen:

R (op verzoek van de Association of Independent Meat Suppliers en een andere partij)

Verwerende partij:

Food Standards Agency

SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM
(hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk)

24 JULI 2019

[OMISSIS] [Samenstelling van de verwijzende rechterlijke instantie]

R (op verzoek van de Association of Independent Meat Suppliers en een andere partij) (verzoekende partijen)

tegen

Food Standards Agency (verwerende partij)

GEHOORD, op 5 maart 2019, de advocaten van verzoekende partijen en verwerende partij

BESLIST:

1. De in de bijlage bij deze uitspraak geformuleerde vragen worden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorgelegd met het oog op een

prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2. [OMISSIS] [Beslissing over de kosten]

Griffier

24 juli 2019 [Or.2]

BIJLAGE

PREJUDICIËLE VRAGEN

1. Staan verordeningen (EG) nrs. 854/2004 en 882/2004 in de weg aan een procedure waarbij een vrederechter krachtens section 9 van de Food Safety Act 1990 (wet voedselveiligheid 1990) inhoudelijk uitspraak doet over de vraag of een karkas al dan niet voldoet aan de voedselveiligheidsvoorschriften, op basis van het bewijs dat wordt aangedragen door deskundigen waarop beide partijen een beroep doen?
2. Volgt uit verordening (EG) nr. 882/2004 een recht om beroep in te stellen tegen een door een officiële dierenarts krachtens artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 854/2004 genomen beslissing dat het vlees van een karkas ongeschikt is voor menselijke consumptie, en indien dat het geval is, welke benadering moet in het kader van een dergelijk beroep worden gevolgd wat de inhoudelijke beoordeling van de door de officiële dierenarts genomen beslissing betreft?

Griffier

24 juli 2019 [Or.3]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Zaaknummer voor de verwijzende rechter en de eerste beroepsrechter]

ARREST

R (op het verzoek van de Association of Independent Meat Suppliers en een andere partij) (verzoekende partijen)/Food Standards Agency (verwerende partij)

[OMISSIS] [Samenstelling van de verwijzende rechterlijke instantie]

ARREST VAN

24 juli 2019

Terechzitting op 5 maart 2019 [Or.4]

[OMISSIS] [Vertegenwoordigers van partijen] [Or.5]

[OMISSIS] [Samenstelling van de verwijzende rechterlijke instantie]

Feiten

1. Op 11 september 2014 kocht Cleveland Meat Company Ltd (hierna: „CMC”) op de Darlington Farmers’ Auction Mart voor 1 362,20 GBP een levende stier. De stier werd voor de slacht goedgekeurd door de officiële dierenarts die dienst had in het slachthuis van CMC. De stier kreeg slachtnummer 77 en werd geslacht. Een keuringsambtenaar van de vleeskeuringsdienst (hierna: „keuringsambtenaar”) voerde een postmortemkeuring van het karkas en van het slachtafval uit en trof in het slachtafval drie abcessen aan. Het slachtafval werd niet bewaard. Later op die dag inspecteerde de officiële dierenarts het karkas en na overleg met de keuringsambtenaar verklaarde hij het vlees ongeschikt voor menselijke consumptie wegens een vermoeden van pyemie. Zodoende kreeg het karkas geen „gezondheidsmerk” om aan te geven dat het geschikt was voor menselijke consumptie. Het gevolg hiervan was dat CMC een strafbaar feit zou hebben begaan als zij had geprobeerd het karkas te verkopen (ingevolge verordening 19 van de Food Safety and Hygiene [England] Regulations 2013 [verordeningen van 2013 voor voedselveiligheid en -hygiëne, hierna: „voedselhygiëneverordeningen”).
2. CMC heeft om het oordeel van een andere dierenarts gevraagd en heeft de conclusie van de officiële dierenarts betwist. Zij stelde zich op het standpunt dat wanneer er een conflict is en zij het karkas niet vrijwillig wil afstaan, de officiële dierenarts het karkas krachtens section 9 van de Food Safety Act 1990 in beslag moet nemen en aan een Justice of the Peace (hierna: „vrederechter”) moet voorleggen om te bepalen of het al of niet moet worden afgekeurd. De Food Standards Agency (Agentschap voor Levensmiddelennormen; hierna: „FSA”) heeft geantwoord dat het niet nodig was om gebruik te maken van een dergelijke procedure. Daar het door de officiële dierenarts ongeschikt voor menselijke consumptie was verklaard, diende het karkas als dierlijk bijproduct te worden opgeruimd.
3. Op 23 september 2014 heeft de officiële dierenarts namens FSA een bevel aan CMC afgegeven tot opruiming van het karkas als dierlijk bijproduct (hierna: „opruimingsbevel”). Dit gebeurde krachtens verordening 25, lid 2, onder a), van de Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (handhavingsverordeningen van 2013 inzake dierlijke bijproducten) en verordening (EG) nr. 1069/2009. In het opruimingsbevel wordt CMC meegedeeld dat wanneer dit bevel niet wordt opgevolgd, de op grond van de verordeningen bevoegde persoon op kosten van CMC voor naleving zal zorgen, en dat het een overtreding is als de bevoegde persoon wordt belet om het in het bevel gestelde uit te voeren. In het opruimingsbevel stond ook het volgende:

„U kan bij de rechter beroep instellen tegen mijn beslissing door middel van judicial review. Dit beroep moet zo spoedig mogelijk worden ingesteld en in het algemeen in elk geval binnen drie [Or.6] maanden na de datum waarop de grond voor het beroep is ontstaan. Als u beroep wenst in te stellen, wordt u aangeraden om direct een solicitor te raadplegen.”

4. Judicial review is ingesteld door de Association of Independent Meat Suppliers (vereniging van zelfstandige leveranciers van vlees), een handelsvereniging waarbij ongeveer 150 slachthuizen zijn aangesloten en door CMC (hierna tezamen: „verzoekende partijen”) teneinde op te komen tegen het standpunt van FSA dat het niet nodig was dat FSA gebruikmaakte van de in section 9 van de wet voedselveiligheid 1990 vastgestelde procedure en subsidiair te vorderen dat het Verenigd Koninkrijk dient te voorzien in bepaalde mogelijkheden om de beslissingen van een officiële dierenarts in zulke gevallen te betwisten. Hun beroep werd door de High Court (rechter in eerste aanleg) en Court of Appeal (rechter in tweede aanleg) verworpen en de zaak is thans aanhangig bij de verwijzende rechter. In de procedure zijn drie belangrijke kwesties aan de orde.

Aan de orde zijnde kwesties

5. De eerste kwestie betreft nationaal recht. Kan in deze omstandigheden van de in section 9 van de wet voedselveiligheid 1990 vervatte procedure gebruik worden gemaakt, en moet deze procedure door de officiële dierenarts of FSA worden gevolgd indien de eigenaar van het karkas weigert het karkas vrijwillig over te dragen, zodat de eigenaar van het karkas een middel wordt verleend om op te komen tegen beslissingen van de officiële dierenarts waarmee hij het niet eens is? In de voedselhygiëneverordeningen wordt bepaald dat section 9 dient te worden toegepast in het kader van deze verordeningen. Krachtens section 9 kan een bevoegd ambtenaar van een handhavingsautoriteit als FSA, wanneer volgens hem voor menselijke consumptie bestemde levensmiddelen „niet voldoen aan de voedselveiligheidsvoorschriften”, de levensmiddelen in beslag nemen en verwijderen en de zaak voorleggen aan een vrederechter [hetzij een lekenrechter, hetzij een juridisch gekwalificeerde District Judge (plaatselijke rechter) in de buurt van het slachthuis die op elk moment gemakkelijk toegankelijk is]. Als de vrederechter op basis van de naar zijn mening relevante bewijzen oordeelt dat de levensmiddelen „niet voldoen aan de voedselveiligheidsvoorschriften”, moet hij deze afkeuren en gelasten dat zij op kosten van de eigenaar worden vernietigd. Als hij weigert om ze af te keuren, moet de betrokken handhavingsautoriteit de eigenaar de waardedaling die het gevolg is van de handelingen van de ambtenaar vergoeden. Ingevolge section 8, lid 2, voldoen levensmiddelen niet aan de voedselveiligheidsvoorschriften als zij onveilig zijn in de zin van artikel 14 van verordening (EG) nr. 178/2002, dat wil zeggen schadelijk voor de gezondheid of ongeschikt voor menselijke consumptie (zie punt 12 hieronder).
6. De procedure in section 9 van de wet voedselveiligheid 1990 is niet verwoord als een beroep tegen een beslissing van de officiële dierenarts. Er wordt een

procedure beschreven waarbij een ambtenaar van een levensmiddelenautoriteit of een handhavingsautoriteit de kwestie betreffende destructie van een karkas voor een beslissing aan de vrederechter kan voorleggen. Normaal gesproken aanvaardt de eigenaar de beslissing van de officiële dierenarts dat het dier ongeschikt is voor menselijke consumptie en draagt hij het vrijwillig over. Maar als de eigenaar dat niet doet, voorziet deze procedure volgens verzoekende partijen zowel in i) een manier waarop de officiële dierenarts of FSA in vervolg op de beslissing van de officiële dierenarts handhavingsmaatregelen kan nemen, als in ii) een manier waarbij de eigenaar die beslissing [Or.7] in rechte kan laten toetsen en de vrederechter kan verzoeken om te oordelen of het karkas daadwerkelijk al dan niet voldeed aan de voedselveiligheidsvoorschriften. Zij erkennen dat de vrederechter de officiële dierenarts niet kan gelasten om een gezondheidsmerk aan te brengen. Zij betogen echter dat van de officiële dierenarts mag worden verwacht de beslissing te respecteren en in overeenstemming daarmee een gezondheidsmerk aan te brengen. Voorts is een vergoeding ingevolge de Wet voedselveiligheid 1990 mogelijk als de vrederechter weigert het karkas af te keuren. Naar de mening van verzoekende partijen is deze procedure sinds de 19e eeuw onderdeel van de voedselveiligheidsvoorschriften van het Verenigd Koninkrijk, en is de procedure, ook onder de regeling voor voedselveiligheid van de Europese Unie die is vervat in de reeks verordeningen die in 2006 van kracht zijn geworden, nog steeds in gebruik.

7. FSA is het ermee eens dat het de procedure van section 9 van de wet voedselveiligheid 1990 als een van de beschikbare handhavingsmiddelen zou kunnen gebruiken als de exploitant van een slachthuis probeert om een dierlijk karkas in de voedselketen te brengen waarop geen gezondheidsmerk is aangebracht door een officiële dierenarts. Maar volgens FSA is deze procedure niet geschikt, en nog minder verplicht gesteld teneinde een conflict over de geschiktheid van het karkas voor menselijke consumptie op te lossen. Een vrederechter is niet bevoegd om een officiële dierenarts te gelasten een gezondheidsmerk aan te brengen en bovendien zegt FSA dat het krachtens section 9 een karkas zonder een dergelijk gezondheidsmerk enkel kan afkeuren en doen opruimen.
8. Hoewel FSA dit in zijn verweer niet aan de orde heeft gesteld, merkt de verwijzende rechter op dat het de exploitant van een slachthuis zoals CMC vrijstaat om bij de High Court (rechter in eerste aanleg) judicial review in te stellen tegen de beslissing van de officiële dierenarts dat het vlees van een karkas ongeschikt was voor menselijke consumptie, waardoor geen gezondheidsmerk werd aangebracht, of om een opruimingsbevel nietig te doen verklaren. De High Court kan een beslissing van een officiële dierenarts nietig verklaren op elke grond waardoor de beslissing onrechtmatig is, zoals wanneer de officiële dierenarts heeft gehandeld ten behoeve van een oneigenlijk doel, de juiste wettelijke toets niet heeft toegepast of een beslissing heeft genomen die irrationeel is of onvoldoende feitelijke grondslag heeft. De High Court neemt in sommige gevallen kennis van mondeling bewijs en kan dwingende bevelen geven, en heeft de bevoegdheid om een vergoeding toe te kennen wanneer de rechten die

voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) zijn geschonden. In tegenstelling tot wat er in het in punt 3 hierboven geciteerde bevel stond, is judicial review evenwel geen beroep dat is gericht tegen de inhoud van de beslissing.

9. FSA heeft als belangrijkste reden waarom de procedure overeenkomstig section 9 niet kan worden toegepast, naar voren gebracht dat een dergelijke procedure, indien uitgevoerd op de manier waarop verzoekende partijen zeggen dat deze kan worden uitgevoerd, in feite dus als een beroep dat is gericht tegen de gronden van de beslissing van de officiële dierenarts, onverenigbaar zou zijn met de voorschriften die zijn vervat in de reeks EU-verordeningen over voedselveiligheid die in het Verenigd Koninkrijk in 2006 van kracht werden.
10. De tweede kwestie is derhalve of het gebruik van de in section 9 van de wet voedselveiligheid 1990 vervatte procedure verenigbaar is met de voedselveiligheidsvoorschriften die in EU-wetgeving zijn vastgesteld, met name bij verordening (EG) nr. 852/2004 inzake levensmiddelenhygiëne; verordening (EG) nr. 853/2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke [Or.8] oorsprong; verordening (EG) nr. 854/2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong; verordening (EG) nr. 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn, en verordening (EG) nr. 1069/2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten. Ook relevant is vroegere verordening (EG) nr. 178/2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving.
11. De derde kwestie is de vraag of verordening (EG) nr. 882/2004 een beroepsprocedure voorschrijft, en zo ja, of het bij een dergelijk beroep mogelijk moet zijn om de beslissing van de officiële dierenarts inhoudelijk te betwisten, dan wel de beperkte strekking van een betwisting in de vorm van judicial review van de beslissing van de officiële dierenarts en van een opruimingsbevel, volstaat om te voldoen aan de vereisten van verordening (EG) nr. 882/2004.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

12. Ingevolge artikel 2 van verordening (EG) nr. 178/2002 wordt onder levensmiddel verstaan „alle stoffen en producten [...] die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd”. Partijen zijn het erover eens dat karkas 77 een „levensmiddel” was toen het werd geslacht en dat het dat bleef nadat de officiële dierenarts tot de conclusie was gekomen dat het niet geschikt was voor menselijke consumptie en het daartoe ongeschikt verklaarde. Artikel 14 van verordening (EG) nr. 178/2002 bepaalt dat levensmiddelen niet in de handel worden gebracht indien zij onveilig zijn. Levensmiddelen worden geacht onveilig

te zijn als zij a) schadelijk voor de gezondheid of b) ongeschikt voor menselijke consumptie zijn. In artikel 5, lid 1, van verordening (EG) nr. 853/2004 wordt bepaald dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven (hierna: „EVL's”), zoals slachthuizen, producten van dierlijke oorsprong alleen in de handel brengen indien daarop een gezondheidsmerk is aangebracht overeenkomstig verordening (EG) nr. 854/2004 (of een identificatiemerken als laatstgenoemde verordening niet in een gezondheidsmerk voorziet).

13. Verordening (EG) nr. 854/2004 bevat specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van producten van dierlijke oorsprong (artikel 1, lid 1). De uitvoering van de bij deze verordening voorgeschreven officiële controles doet geen afbreuk aan de primaire wettelijke verantwoordelijkheid van EVL's om overeenkomstig verordening (EG) nr. 178/2002 de voedselveiligheid te waarborgen (artikel 1, lid 3). Er zijn verschillende soorten controles. Artikel 4 bijvoorbeeld bevat bepalingen over officiële controles waarmee de algemene naleving van de verordeningen door de EVL wordt nagegaan, inclusief grondige audits van goede hygiënepraktijken.
14. Artikel 5 legt de lidstaten de verplichting op om ervoor te zorgen dat de officiële controles van vers vlees overeenkomstig bijlage I worden uitgevoerd. Ingevolge artikel 5, lid 1, moet de officiële dierenarts in onder andere slachthuizen inspecties uitvoeren overeenkomstig de algemene voorschriften van bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, en de specifieke [Or.9] voorschriften van sectie IV. Krachtens artikel 5, lid 2, dient het aanbrengen van het gezondheidsmerk op als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren, zoals rundvee, in een slachthuis te worden uitgevoerd overeenkomstig bijlage I, sectie I, hoofdstuk III. De toets voor het aanbrengen van het gezondheidsmerk is als volgt geformuleerd:

„Gezondheidsmerken worden door of onder de verantwoordelijkheid van de officiële dierenarts aangebracht, wanneer bij officiële controles geen gebreken aan het licht zijn gekomen die het vlees ongeschikt voor menselijke consumptie maken.”
15. Bijlage I bevat gedetailleerde regels over antemortem- en postmortemkeuringen, hoe deze gedaan moeten worden en door wie, het aanbrengen van gezondheidsmerken en de mededeling van de resultaten. Sectie III, hoofdstuk IV, bevat gedetailleerde voorschriften betreffende de vakbekwaamheidseisen en vaardigheden van officiële dierenartsen en hun assistenten (zoals keuringsambtenaren).
16. In verordening (EG) nr. 854/2004 wordt geen definitie gegeven voor „officiële controles” en zij bevat ook geen specifieke handhavingsmaatregelen of sancties ingeval de verplichte controles niet worden uitgevoerd. In artikel 1, lid 1, wordt bepaald dat de verordening van toepassing is in aanvulling op verordening (EG) nr. 882/2004, en in artikel 2, lid 2, onder b), wordt bepaald dat de definities in verordening (EG) nr. 882/2004 van overeenkomstige toepassing zijn. Verordening

(EG) nr. 882/2004 bevat algemene voorschriften voor de uitvoering van officiële controles voor diverse doeleinden, waaronder het voorkomen van risico's voor mens en dier en het beschermen van de belangen van de consument in de handel in levensmiddelen en diervoeders (artikel 1, lid 1). Deze verordening laat „specifieke communautaire bepalingen betreffende officiële controles onverlet” (artikel 1, lid 3). Onder „officiële controle” wordt verstaan „elke vorm van controle die door de bevoegde autoriteit of door de Gemeenschap wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd” (artikel 2, lid 1). Onder „niet-naleving” wordt verstaan „niet-naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen, en de voorschriften inzake de bescherming van de diergezondheid en het dierenwelzijn” (artikel 2, lid 10).

17. In overwegingen 41 en 42 van verordening (EG) nr. 882/2004 wordt onder andere gesteld dat inbreuken op de wetgeving inzake levensmiddelen een bedreiging kunnen vormen voor de gezondheid van de mens; daarom moeten in heel de Gemeenschap op nationaal niveau doeltreffende, afschrikkende en evenredige strafmaatregelen worden getroffen, waaronder administratieve maatregelen door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten. In overweging 43 wordt gesteld:

„Exploitanten moeten het recht hebben beroep aan te tekenen tegen de beslissingen die de bevoegde autoriteit op grond van de officiële controles neemt; zij moeten van dit recht in kennis worden gesteld.” [Or.10]

De verwijzende rechter merkt op dat in de Franse taalversie van de verordening de relevante passage als volgt luidt: „Les exploitants devraient avoir un droit de recours [...]” en dat deze in de Duitse taalversie als volgt luidt: „Unternehmer sollten [...] Rechtsmittel einlegen können [...]”.

18. Titel VII van verordening (EG) nr. 882/2004 heeft betrekking op handhavingsmaatregelen en hoofdstuk I gaat over nationale handhavingsmaatregelen. In artikel 54, lid 1, wordt bepaald dat wanneer de bevoegde autoriteit een geval van niet-naleving constateert, zij maatregelen treft om ervoor te zorgen dat de exploitant de situatie rechtzet. In haar besluit over die maatregelen houdt de bevoegde autoriteit „rekening met de aard van de niet-naleving en met de desbetreffende antecedenten van de exploitant”. Artikel 54, lid 2, bevat een niet-uitputtende lijst van maatregelen die waar dat passend is moeten kunnen worden genomen. Dat zijn onder andere: b) het beperken of verbieden van het op de markt brengen van levensmiddelen; c) waar nodig, het terugroepen, uit de handel nemen en/of vernietigen van levensmiddelen; en h) elke andere maatregel die de bevoegde autoriteit passend acht. In artikel 54, lid 3, wordt bepaald dat de bevoegde autoriteit de betrokken exploitant een schriftelijke kennisgeving van haar besluit en van de redenen daarvoor verschaft, evenals „informatie over de rechtsmiddelen die voor hem openstaan en over de ter zake geldende procedures en termijnen”. De verwijzende rechter merkt op dat in de

Frans taalversie deze tekst luidt als volgt: „des informations sur ses droits de recours contre de telles decisions, ainsi que sur la procedure et les delais applicables” en dat in de Duitse versie de uitdrukking „sein Widerspruchsrecht” wordt gebruikt.

19. In artikel 55 wordt bepaald dat de lidstaten regels vaststellen inzake sancties op overtredingen van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en dat zij alle nodige maatregelen nemen om de uitvoering daarvan te waarborgen. „De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

Argumenten van partijen

20. Verzoekende partijen betogen dat de procedure in section 9 van de wet voedselveiligheid 1990 in zaken als de onderhavige van toepassing is en niet onverenigbaar is met de voorschriften van de EU-verordeningen; deze procedure, of iets soortgelijks, is in feite wat de bepalingen van artikel 54 van verordening (EG) nr. 882/2004 beogen. Samenvattend stellen zij:

1) De procedure van section 9 werd toegepast overeenkomstig een zeer vergelijkbare regeling die werd vastgesteld krachtens EU-richtlijnen voordat de reeks hierboven genoemde verordeningen van kracht werden. Er is geen bewijs waaruit blijkt dat dit tot praktische moeilijkheden leidde. Als dit niet onverenigbaar met die regeling werd geacht, is er geen reden om te denken dat het onverenigbaar met de huidige regeling is. Toen de verordeningen in 2006 van kracht werden, stond in de *Meat Hygiene Service Manual of Official Controls* (Handleiding voor de officiële controles van vleeshygiëne) – en dat stond daar tot kort voor de aanvang van deze procedure nog steeds – dat als de officiële dierenarts niet overtuigd was dat het vlees [Or.11] geschikt was voor menselijke consumptie en niet werd overgegaan tot vrijwillige overdracht, de officiële dierenarts het levensmiddel krachtens section 9 in beslag diende te nemen en de zaak voor een vrederechter diende te brengen vóór de afkeuring ervan. Op zijn zachtst gezegd is dit een indicatie van de vroegere praktijk onder de zeer vergelijkbare regeling die gold vóór de huidige EU-verordeningen, en van het aanvankelijke standpunt van de FSA, als bevoegde autoriteit, met betrekking tot de verordeningen.

2) De officiële controles als bedoeld in verordening (EG) nr. 854/2004 vormen een aanvulling op de algemenere bepalingen van verordening (EG) nr. 882/2004. Ze hebben specifiek op levensmiddelen van dierlijke oorsprong betrekking. Maar er staat niets in over handhaving en sancties. Het is derhalve niet verrassend dat zij niet voorzien in een recht om beroep in te stellen tegen beslissingen van de officiële dierenarts en de bevoegde autoriteit. Verordening (EG) nr. 882/2004 voorziet in handhaving en sancties. Het is de bedoeling dat verordening (EG) nr. 854/2004 samen met verordening (EG) nr. 882/2004 functioneert. Uit overweging 43 van verordening (EG) nr. 882/2004 kan worden afgeleid dat er in een geval als het onderhavige een recht op beroep moet zijn. Artikelen 54 en 55 zijn van

toepassing op allerlei soorten niet-naleving van verordening (EG) nr. 854/2004, waaronder niet-naleving van artikel 5 in individuele gevallen en de algemenere niet-naleving waarop artikel 4 betrekking heeft. Het is duidelijk dat de verwijzingen naar het verbieden van het in de handel brengen en naar het gelasten van vernietiging, die in artikel 54, lid 2, worden genoemd, geschikt zijn om niet-naleving van artikel 5 aan te pakken. Artikel 54, lid 3, moet van toepassing zijn op maatregelen die allerlei vormen van niet-naleving aanpakken. Uit deze artikelen, gelezen in samenhang met overweging 43, volgt het recht op beroep tegen de beslissing van de officiële dierenarts.

3) Er is niets in de verordeningen dat een procedure als vervat in section 9 verbiedt. Hierdoor is niet alleen een middel beschikbaar waarmee de bevoegde autoriteit de voorschriften van verordening (EG) nr. 854/2004 met betrekking tot niet-naleving kan handhaven, maar is ook een middel beschikbaar voor de exploitant om de beslissing van de officiële dierenarts dat een karkas ongeschikt is voor menselijke consumptie, inhoudelijk te betwisten. De vrederechter kan (en behoort ook) kennis te nemen van de bevindingen van deskundig onderzoek om over de zaak te oordelen. Slechts de officiële dierenarts kan het gezondheidsmerk aanbrenge, maar volgens de uitlegging van section 9 door verzoekende partijen kan de vrederechter tot een beslissing komen die leidt tot de toekenning van een vergoeding als het merk ten onrechte niet is aangebracht.

4) Op het moment dat de officiële dierenarts het vlees inspecteert en tot de conclusie komt dat het ongeschikt is voor menselijke consumptie en het ongeschikt verklaart, is het karkas nog steeds een „levensmiddel” in de zin van bovengenoemde verordeningen. Het is geen „dierlijk bijproduct” geworden in de zin van verordening (EG) nr. 1069/2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten. „Dierlijke bijproducten” worden gedefinieerd als „dode dieren of delen van dieren, producten van dierlijke oorsprong of andere producten die uit dieren zijn verkregen en die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn” (artikel 3, lid 1). Tot aan de voltooiing van de afkeuringsprocedure blijft voor de EVL menselijke consumptie de bestemming van het karkas. **[Or.12]**

5) De vaststelling van een mechanisme van rechterlijk toezicht op de afkeuringsprocedure is vereist krachtens artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (gelijkstaand met artikel 1 van protocol nr. 1 van het EVRM), dat het eigendomsrecht beschermt, gelezen in samenhang met artikel 47, waarin een doeltreffende voorziening in rechte wordt voorgeschreven voor iedereen van wie de door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden. Er zou sprake zijn van schending als een EVL het eigendom van het karkas zou worden ontnomen, of zou worden verplicht om zich van het karkas te ontdoen op een wijze die

het waardeloos maakt, zonder dat daar een toereikende rechtvaardiging of vergoeding tegenover staat.

6) Judicial review vormt geen beroep dat voldoet aan het vereiste van verordening (EG) nr. 882/2004 dat er een recht op beroep is. Uit verordening (EG) nr. 882/2004 volgt dat er een recht van beroep moet zijn tegen de beslissing van een officiële dierenarts waarbij deze beslissing inhoudelijk wordt getoetst, hetgeen verder gaat dan wat bij judicial review mogelijk is.

21. Hiertegen wordt door de bevoegde autoriteit, FSA, ingebracht dat het onverenigbaar zou zijn met de voorschriften van de verordeningen als een toevlucht zou worden genomen tot de in section 9 van de wet voedselveiligheid 1990 vervatte procedure om de overeenkomstig artikel 5 van verordening (EG) nr. 854/2004 genomen beslissing van de officiële dierenarts inhoudelijk te betwisten. FSA erkent dat de rechtmatigheid van de beslissing in een procedure van judicial review als hierboven uiteengezet, kan worden betwist. Samengevat stelt FSA:

1) De voorschriften van verordening (EG) nr. 854/2004 zijn een *lex specialis* met betrekking tot producten van dierlijke oorsprong. Verordening (EG) nr. 882/2004 laat specifieke communautaire bepalingen betreffende officiële controles onverlet (artikel 1, lid 3). Verordening (EG) nr. 854/2004 krijgt daarom voorrang boven verordening (EG) nr. 882/2004 waar dat noodzakelijk is.

2) Er is een verschil tussen de taken die de officiële dierenarts uitvoert overeenkomstig artikel 4 van verordening (EG) nr. 854/2004 en die welke hij uitvoert overeenkomstig artikel 5. Eerstgenoemd artikel betreft audits van de algemene praktijken van een EVL en het naleven van de voedselhygiënevoorschriften. Aanvaard wordt dat artikel 54 van verordening (EG) nr. 882/2004 toepassing kan vinden op die taak. Opgemerkt moet echter worden dat in artikel 54, lid 3, ondanks de formulering van overweging 43, niet uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dat er een recht op beroep moet zijn.

3) De inspectietaak en de taak om op individuele karkassen een gezondheidsmerk aan te brengen overeenkomstig artikel 5 zijn heel anders dan de taak om audits uit te voeren overeenkomstig artikel 4. De verantwoordelijkheid om te beslissen om een gezondheidsmerk aan te brengen, wat een noodzakelijk [Or.13] vereiste is om het vlees op de markt te brengen, berust geheel bij de officiële dierenarts (met overeenkomstig de verordening toegestane bijstand). Niemand anders dan de officiële dierenarts mag deze taak uitvoeren. Dit kan alleen worden gedaan wanneer „bij officiële controles geen gebreken aan het licht zijn gekomen die het vlees ongeschikt voor menselijke consumptie maken”. Die „gewogen dubbele negatieve” toets is in overeenstemming met het algemene, in artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 178/2002 geformuleerde doel, namelijk „de

grondslag [te verschaffen] voor een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en de belangen van de consument met betrekking tot levensmiddelen”. Misschien blijft het vlees zelfs nadat de officiële dierenarts heeft beslist om geen gezondheidsmerk aan te brengen een „levensmiddel”, maar het kan daarna niet meer op rechtmatige wijze voor menselijke consumptie zijn bestemd.

4) De vakbekwaamheidseisen en de ervaring van de officiële dierenarts zijn nauwkeurig omschreven om te waarborgen dat hij of zij voldoende bekwaam is om beslissingen hieromtrent te nemen (met de overeenkomstig de verordening toegestane bijstand). Het zou onverenigbaar zijn met de voorschriften van verordening (EG) nr. 854/2004 als niet de in artikel 5, lid 2, bedoelde officiële dierenarts, maar een andere persoon of instantie, die dergelijke vakbekwaamheid en ervaring niet heeft, zoals een vrederechter die optreedt overeenkomstig section 9 van de wet voedselveiligheid 1990, beslist of op een karkas een gezondheidsmerk moet worden aangebracht, zelfs als het oordeel wordt geschraagd door de bevindingen van door elke partij ingeroepen deskundigen.

5) Ingevolge artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (en artikel 1 van protocol nr. 1 van het EVRM) mag het gebruik van eigendom aan beperkingen worden onderworpen als dat een evenredig middel is om een gerechtvaardigd doel te bereiken [verwijzing naar *Booker Aquaculture Ltd (handelend onder de naam Marine Harvest McConnell)/The Scottish Ministers* (gevoegde zaken C-20/00 en C-64/00 [2003] ECR I-7411)]. Het lijkt geen twijfel dat het bovengenoemde doel gerechtvaardigd is en het gekozen middel evenredig. Uit artikel 17 volgt geen recht om de oplegging van dergelijke beperkingen te betwisten.

6) Als er een recht op beroep moet zijn met betrekking tot de beslissing van een officiële dierenarts overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 854/2004, dan is daaraan voldaan door de mogelijkheid van judicial review als hierboven uiteengezet. Judicial review voldoet ook aan elk vereiste van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (of artikel 1 van protocol nr. 1 van het EVRM) over een mogelijkheid van rechterlijk toezicht op de handelingen van een officiële dierenarts.

Conclusie

22. In het kader van deze prejudiciële verwijzing wordt het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om aan te nemen dat de uitlegging van section 9 van de wet voedselveiligheid 1990 door verzoekende partijen correct is, en dat een vrederechter de bevoegdheid heeft om een beslissing te nemen die kan leiden tot de toekenning van een vergoeding als hij van oordeel is dat een gezondheidsmerk op een karkas had moeten [Or.14] worden aangebracht. Om op dit beroep te

beslissen legt de Supreme Court de volgende vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor:

- 1) Staan verordeningen (EG) nrs. 854/2004 en 882/2004 in de weg aan een procedure waarbij een vrederechter krachtens section 9 van de Food Safety Act 1990 (wet voedselveiligheid 1990) inhoudelijk uitspraak doet over de vraag of een karkas al dan niet voldoet aan de voedselveiligheidsvoorschriften, op basis van het bewijs dat wordt aangedragen door deskundigen waarop beide partijen een beroep doen?
- 2) Volgt uit verordening (EG) nr. 882/2004 een recht om beroep in te stellen tegen een door een officiële dierenarts krachtens artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 854/2004 genomen beslissing dat het vlees van een karkas ongeschikt is voor menselijke consumptie, en indien dat het geval is, welke benadering moet in het kader van een dergelijk beroep worden gevolgd wat de inhoudelijke beoordeling van de door de officiële dierenarts genomen beslissing betreft?

WERKDOCUMENT