

Zaak C-745/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

2 december 2022

Verwijzende rechter:

Symvoulio tis Epikrateias (Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 november 2022

Verzoekende partij:

Microos Food Safety BV

Verwerende partij:

Eniaios Foreas Elegchou Trofimon (E.F.E.T.)

Voorwerp van het hoofdgeding

Verzoek tot nietigverklaring van het besluit van de voorzitter van de raad van bestuur van de Eniaios Foreas Elegchou Trofimon (centrale autoriteit voor levensmiddelencontrole, Griekenland) houdende afwijzing van verzoeksters aanvraag voor een vergunning om haar product Listex™ P100 in Griekenland in de handel te brengen als technische hulpstof in voor consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is krachtens artikel 267 VWEU ingediend wegens onzekerheid over de uitlegging van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 853/2004.

Prejudiciële vragen

1. Moet verordening (EG) nr. 853/2004 aldus worden uitgelegd dat een product zoals Listex™ P100 van verzoekster binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, van die verordening valt (en dat het in de handel brengen ervan op de Europese markt bijgevolg vooraf door de Commissie moet worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 11 bis van die verordening), terwijl dat product de in het desbetreffende advies van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) van 7 juli 2016 beschreven kenmerken heeft en volgens verzoekster bovendien buiten slachthuizen wordt gebruikt in de laatste fasen van het productieproces en niet bedoeld is om de buitenkant van producten van dierlijke oorsprong te reinigen, maar om verontreiniging te voorkomen?

Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

2. Moet verordening (EG) nr. 1333/2008 aldus worden uitgelegd dat voornoemd product van verzoekster een levensmiddelenadditief of een technische hulpstof is als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder a) en b), van verordening nr. 1333/2008?

Relevante bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof

Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1).

Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB 2004, L 139, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 226, blz. 3): artikel 1, lid 1, en artikel 2, lid 1, onder a) en f).

Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 55, met rectificatie in PB 2004, L 226, blz. 22), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/1243 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 (PB 2019, L 198, blz. 241): overwegingen 2, 9, 10, 11, 12, 14, 18, 27, 28 en 30, artikel 2, artikel 3, lid 2, en artikel 11 bis, lid 1.

Verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen (PB 2005, L 338, blz. 1).

Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake levensmiddelenadditieven (PB 2008, L 354, blz. 16): artikel 1, eerste alinea, artikel 2, lid 2, onder a), artikel 3, lid 2, onder a) en b), en artikel 4, leden 1 en 2.

Arrest van het Hof van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk (C-333/08, EU:C:2010:44).

Relevante bepalingen van nationaal recht

Wetboek van voedingsmiddelen en dranken (besluit nr. 1100/87 van de hoge raad voor chemie van het algemeen chemisch laboratorium van de staat, goedgekeurd door de minister van Financiën, Grieks staatsblad B 788 van 31.12.1987), zoals gewijzigd: artikel 2, lid 3, onder l) en m), artikel 12 bis, lid 5, artikel 29, lid 3, artikel 36 bis, artikel 44, artikel 80 ter, artikel 83 en artikel 144, lid 8.

Wet nr. 2741/1999 inzake de centrale autoriteit voor levensmiddelencontrole, andere voorschriften inzake aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Ministerie van Ontwikkeling vallen en andere bepalingen (Grieks staatsblad A 199 van 28.9.1999): artikel 1, leden 1, 2, 3 en 5.

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 In 2015 heeft verzoekster de Commissie verzocht om goedkeuring van haar product Listex™ P100 als ontsmettingsmiddel ter vermindering van *Listeria*-bacteriën in voor consumptie bestemde levensmiddelen van dierlijke oorsprong.
- 2 Haar aanvraag is behandeld overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 853/2004. Op 7 juli 2016 heeft de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) een wetenschappelijk advies uitgebracht en een bijbehorende ontwerpverordening opgesteld, die ter raadpleging is voorgelegd. Ten slotte heeft de Commissie verzoekster bij brief van 19 februari 2018 laten weten niet voornemens te zijn haar aanvraag verder te behandelen wegens gebrek aan de nodige politieke steun.
- 3 Op 26 februari 2018 heeft verzoekster herhaald dat het betrokken product geen ontsmettingsmiddel is, maar een technische hulpstof die niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 853/2004 valt.
- 4 Bij twee brieven van 17 juni 2019 aan verzoekster heeft de Commissie de aanvraag van de onderneming opnieuw afgewezen, waarbij zij in herinnering heeft gebracht dat zij verzoekster reeds bij een eerdere brief had meegedeeld de aanvraag tot goedkeuring van haar product als ontsmettingsmiddel niet in behandeling te nemen en zich op het standpunt heeft gesteld dat het betrokken product, ook indien het zou worden ingedeeld als technische hulpstof die in beginsel niet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 853/2004 valt, alsnog onder de bepalingen van die verordening zou vallen voor zover het wordt gebruikt voor ontsmetting. Bovendien benadrukte de Commissie dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bij uitsluiting bevoegd is om deze Unierechtelijke kwestie uit te leggen.

- 5 Op 16 augustus 2019 heeft verzoekster bij het Gerecht van de Europese Unie beroep ingesteld en verzocht om voorlopige maatregelen met betrekking tot de brieven van de Commissie, waarbij de Commissie volgens verzoekster niet alleen haar oorspronkelijke aanvraag tot goedkeuring van haar product als ontsmettingsmiddel en haar alternatieve aanvraag tot erkenning ervan als niet-ontsmettende technische hulpstof heeft afgewezen, maar ook het in de handel brengen ervan in de Europese Unie als technische hulpstof voor levensmiddelen die bestemd zijn voor consumptie heeft verboden.
- 6 Het verzoek om voorlopige maatregelen werd bij beschikking van de president van het Gerecht van 26 september 2019 (T-568/19 R, EU:T:2019:694) afgewezen op grond dat de bestreden brieven geen besluit met de door verzoekster eraan toegeschreven inhoud vormden en het in de handel brengen van haar product in feite niet verboden. Tegelijkertijd wordt in deze beschikking opgemerkt dat verzoekster in beroep kan gaan tegen besluiten van de autoriteiten van de lidstaten (verzoekster had nadelige besluiten van de Estse en de Belgische autoriteiten aangevoerd), in welk verband de nationale rechters prejudiciële vragen kunnen stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 7 Vervolgens heeft de Commissie op 8 november 2019 een brief aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten gestuurd, waarin zij met betrekking tot het argument dat het product moet worden beschouwd als een van verordening nr. 853/2004 vrijgestelde technische hulpstof, opmerkt dat Listex™ P100 binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, van die verordening valt, aangezien het als doel heeft de besmetting van voor consumptie bestemde levensmiddelen van dierlijke oorsprong met *Listeria*-bacteriën te verminderen, en dat het derhalve, ook indien het wordt aangemerkt als een technische hulpstof voor ontsmettingsdoeleinden, nog steeds onderworpen is aan goedkeuring op grond van verordening nr. 853/2004. In die brief heeft de Commissie er ook op gewezen dat voor het product geen enkele vergunning voor het in de handel brengen krachtens artikel 3, lid 2, van de verordening is verleend voor gebruik in levensmiddelen van dierlijke oorsprong en heeft zij aangegeven dat de lidstaten in haar ogen geen mogelijkheden hebben om het product toe te laten als technische hulpstof voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong.
- 8 Vervolgens heeft verzoekster de staatssecretaris van Volksgezondheid bij verzoek van 27 april 2020 – dat bij brief van 21 mei 2020 van het Ministerie van Plattelandsontwikkeling en Voedselvoorziening is doorgestuurd naar de bevoegde centrale autoriteit voor levensmiddelencontrole – verzocht te onderzoeken of haar product Listex™ P100 in Griekenland in de handel kan worden gebracht als technische hulpstof voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong die bestemd zijn voor consumptie, en zo ja, de desbetreffende vergunning te verlenen, met dien verstande dat het betrokken product in andere landen (VS, Canada, Australië, Zwitserland, Israël) reeds als technische hulpstof is erkend.
- 9 Naar aanleiding van dat verzoek werd het besluit van de voorzitter van de raad van bestuur van de centrale autoriteit voor levensmiddelencontrole van 24 juni

2020 vastgesteld – het bestreden besluit in het hoofdgeding – waarbij de aanvraag tot erkenning van het betrokken product als technische hulpstof werd afgewezen op grond dat het een ontsmettingsmiddel was en dus vooraf door de Commissie moest worden goedgekeurd. In dat besluit worden ook de redenen vermeld waarom het product volgens de bevoegde autoriteit niet kan worden toegelaten voor gebruik als technische hulpstof (ontbreken van een toepasselijk regelgevingskader, bezwaren in verband met het bovengenoemde advies van de EFSA inzake de indeling van het product als levensmiddelenadditief of technische hulpstof en de mogelijkheid van een doeltreffend en veilig gebruik ervan), en worden voorbehouden gemaakt ten aanzien van de vraag of de autoriteit een standpunt kan innemen over de aard van het betrokken product zolang het Hof van Justitie geen definitieve uitspraak heeft gedaan.

- 10 Gelet op het voorgaande heeft verzoekster op 28 september 2020 een beroep tot nietigverklaring van het besluit ingesteld bij de verwijzende rechter, de Symvouliotis Epikrateias (hoogste bestuursrechter, Griekenland).
- 11 Volgens verzoekster valt haar product om de volgende redenen niet binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 853/2004. In de eerste plaats heeft deze bepaling uitsluitend betrekking op de ontsmetting van producten van dierlijke oorsprong in slachthuizen, een voorwaarde die in het geval van Listex™ P100 niet is vervuld. In de tweede plaats is haar product bedoeld voor gebruik in de allerlaatste fasen van het productieproces, nadat het voedsel een warmtebehandeling heeft ondergaan, d.w.z. wanneer het reeds is ontsmet en klaar is om te worden versneden en verpakt. In de derde plaats is haar product niet bedoeld om „de buitenkant van producten van dierlijke oorsprong te reinigen” in de zin van die bepaling, maar stelt zij dat de producten waarop het wordt toegepast niet verontreinigd zijn, aangezien het bedoeld is om verontreiniging te voorkomen ingeval de *Listeria*-bacteriën tijdens de opslag tot aan het moment van verkoop en consumptie van het levensmiddel de toegestane limieten zouden overschrijden. Verzoekster staft haar betoog door te verwijzen naar verordening nr. 2073/2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen.
- 12 Nadat verzoekster in het hoofdgeding om nietigverklaring had verzocht, heeft het Gerecht van de Europese Unie op 18 december 2020 ook zijn beschikking gegeven in de zaak T-568/19 (EU:T:2020:647). Daarin heeft het geoordeeld dat de bestreden brieven van de Commissie ten eerste niet voor beroep vatbare handelingen waren en ten tweede geen besluit bevatten waarbij het in de handel brengen van het product in de Unie werd verboden, zoals verzoekster ten onrechte veronderstelde. In deze beschikking met betrekking tot het principale beroep wordt, evenals in de vorige beschikking betreffende het verzoek om voorlopige maatregelen, opgemerkt dat verzoekster niet het recht op rechtsbescherming wordt ontnomen, aangezien zij tegen de betrokken besluiten van de autoriteiten van de lidstaten hoger beroep kan instellen bij de nationale rechterlijke instanties, in welk verband prejudiciële vragen kunnen worden voorgelegd aan het Hof.

- 13 Bovendien heeft de voorzitter van de centrale autoriteit voor levensmiddelencontrole de verwijzende rechter bij brief van 7 februari 2022 toegelicht waarom het product volgens de autoriteit niet kan worden aangemerkt als technische hulpstof met een ander doel dan ontsmetting. De gronden daarvoor zijn dat verzoekster geen relevante gegevens heeft verstrekt, dat in het licht van de bevindingen van de EFSA niet aan de voorwaarden van verordening nr. 1333/2008 is voldaan, dat het product ook als levensmiddelenadditief kan worden gebruikt en dat twijfels bestaan over de veiligheid en doeltreffendheid ervan.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 Om te beginnen merkt de verwijzende rechter op dat het bestreden besluit – waarin wordt aangenomen dat het betrokken product waarvoor een vergunning voor het in de handel brengen is aangevraagd, een ontsmettingsmiddel is of in elk geval voor ontsmettingsdoeleinden wordt gebruikt en dus binnen de werkingssfeer van verordening nr. 853/2004 valt – op het eerste gezicht rechtmatig en voldoende gemotiveerd is, voor zover die motivering steunt op de bewijsmiddelen in het dossier van het hoofdgeding en is gebaseerd op artikel 3, lid 2, en artikel 11 bis van die verordening.
- 15 Gezien het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat de tegenstrijdige argumenten van verzoekster om de volgende redenen moeten worden verworpen.
- 16 Wat ten eerste verzoeksters opmerking betreft dat haar product niet binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 853/2004 valt, is de verwijzende rechter van oordeel dat deze bepaling, gelet op het doel van verordening nr. 853/2004 – de consument beschermen op het gebied van voedselveiligheid, zoals vermeld in overweging 9 van de verordening – ook betrekking heeft op het ontsmetten van producten van dierlijke oorsprong in alle soorten inrichtingen (zoals blijkt uit overweging 18 van de verordening) en bijgevolg ook buiten slachthuizen, ongeacht het stadium van het productieproces.
- 17 Ten tweede is de opmerking van verzoekster dat haar product niet bedoeld is om de buitenkant van producten van dierlijke oorsprong te reinigen, maar om verontreiniging te voorkomen, ongeacht of die opmerking klopt, niet van belang voor het hoofdgeding, aangezien het ook daar gaat om het doel „de buitenkant van producten van dierlijke oorsprong te reinigen” in de zin van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 853/2004.
- 18 De verwijzende rechter benadrukt evenwel dat er twijfel bestaat over de uitlegging van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 853/2004 en er tegen de in het hoofdgeding gegeven beslissing volgens het nationale recht geen beroep mogelijk is, zodat prejudiciële vragen over deze kwestie moeten worden voorgelegd aan het Hof.