



Gepubliceerd id	:	C-7/23
Nummer van het stuk	:	1
Volgnummer in het register	:	1244273
Datum van neerlegging	:	10/01/2023
Datum van inschrijving in het register	:	11/01/2023
Soort stuk	:	Verzoek om een prejudiciële beslissing
Referentie van de neerlegging via e-Curia	:	Stuk DC180653
Nummer van het bestand	:	1
Auteur van het neergelegde stuk	:	[REDACTED]

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 255.360 van 22 december 2022  
in de zaak A. 225.504/VII-40.308**

In zake : de NV MARVESA ROTTERDAM  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
bij wie woonplaats wordt gekozen  
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

tegen :

het FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN  
DE VOEDSELKETEN (FAVV)  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 21 juni 2018, strekt tot de nietigverklaring van:

- 1) de beslissing van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen van 20 april 2018 waarbij aan de verzoekende partij de invoer van 261.674 kg visolie bestemd als diervoeder afkomstig uit China, wordt geweigerd, en zulks ingevolge een invoercontrole in de grensinspectiepost te Antwerpen (eerste bestreden beslissing)
- 2) de beslissing van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen van 24 april 2018 waarbij aan de verzoekende partij de invoer van 258.470 kg visolie bestemd als diervoeder afkomstig uit China, wordt geweigerd,

en zulks ingevolge een invoercontrole in de grensinspectiepost te Antwerpen (tweede bestreden beslissing).

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur ██████████ heeft op 6 december 2021 een verslag opgesteld.

De verzoekende en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 november 2022.

Staatsraad ██████████ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat ██████████ ██████████ ██████████, die *loco* advocaten ██████████ ██████████ verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat ██████████ die *loco* advocaat ██████████ verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd ██████████ heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. De verzoekende partij is een groothandelaar en verdeler van, onder meer, visolie bestemd als diervoeder. In het kader van haar activiteiten importeert zij ook visolie afkomstig uit China.

3.2. De Chinese producent Fujian High Fortune Bio-Tech Corp. verkrijgt op 17 november 2014 een erkenning categorie 3 in de zin van verordening (EG) 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002’.

3.3. Op 5 januari 2018 wordt een gezondheidscertificaat afgeleverd door de Chinese grensautoriteiten in Fuzhou, China, voor het vervoer van een eerste partij visolie bestemd als diervoeder afkomstig van de voormelde Chinese producent, met een massa van 258.470 kg, naar Antwerpen.

3.4. Op 25 januari 2018 wordt een gezondheidscertificaat afgeleverd door de Chinese grensautoriteiten, voor het vervoer van een tweede partij visolie bestemd als diervoeder afkomstig van de voormelde producent, met een massa van 261.674 kg, naar Antwerpen.

3.5. Op 23 februari 2018 wordt de binnenkomst van de containers in de EU geweigerd door de grenscontrolepost Antwerpen.

In een mail aan het douaneagentschap wordt de weigerig als volgt toegelicht:

“Voor wat betreft de definitie van visserijproducten, die u haalt uit de verordening 853/2004, dan gaat het hier over producten bestemd voor humane consumptie. Deze verordening is niet van toepassing op producten die worden ingevoerd en niet bestemd zijn voor de humane consumptie, zoals in dit geval visolie voor de vervaardiging van dierenvoeding. Dus kunt u deze visolie ook niet kaderen onder de visserijproducten, waardoor

ze onder de uitzondering van vrijwaringsmaatregelen voor China zouden vallen”.

3.6. Op 27 februari 2018 zet het FAVV - DG Controle twee opties uiteen:

“ofwel wordt visolie voor humane consumptie ingevoerd (met humane consumptie certificaat) en vervolgens wordt de visolie op onomkeerbare beslissing van de operator (artikel 2,1,b)i) van VO 1069/2009) uitgesloten van de voedselketen en voor andere doeleinden dan humane consumptie bestemd; ofwel geeft men de visolie een niet-diervoeder bestemming - daar gelden de beperkingen van Beschikking 2002/994 niet”.

Er worden nog e-mailberichten gewisseld tussen de verzoekende en de verwerende partij waarin hun standpunten worden meegedeeld.

3.7. Op 19 maart 2018 wordt de verzoekende partij gehoord. Er wordt besloten dat zij haar argumenten schriftelijk zou ter beschikking stellen met de vraag aan de Europese Commissie om een uitzonderlijke invoer toe te laten.

3.8. Het Directoraat-Generaal Gezondheid en Voedselveiligheid bij de Europese Commissie stelt onder meer dat volgens het standpunt van de Commissie visolie voor dierenvoeder uit China volgens beschikking 2002/994 niet wordt toegelaten en dat dezelfde redenering wordt toegepast als voor vismeel.

Op de website van de Europese Commissie wordt het standpunt inzake vismeel inderdaad weergegeven. Het betreft een analoge redenering als diegene die het FAVV hanteert voor visolie.

3.9. Op 23 maart 2018 dringt de verzoekende partij opnieuw aan om een uitzonderlijke invoer toe te laten gelet op de waarde van de lading.

3.10. Op vraag van het FAVV bevestigt de Deense grensinspectie dat de visolie in Denemarken wel werd toegelaten.

Op 9 april 2018 wordt de kwestie besproken op de “Expert Group in veterinary import controls”. De conclusie luidt dat visolie voor niet-menselijke consumptie niet kan worden ingevoerd uit China aangezien visserijproducten opgenomen in de bijlage bij beschikking (EG) 2002/994 niet onder het toepassingsgebied vallen van verordening (EG) 1069/2009.

Dit standpunt wordt meegedeeld aan de verzoekende partij: een uitzonderlijke invoer wordt niet toegestaan.

3.11. De eerste lading visolie werd reeds op 26 februari 2018 definitief geweigerd. Het FAVV laat echter weten aan het douaneagentschap dat de ondertekeningsdatum geldt, namelijk 24 april 2018. Deze definitieve weigering van de eerste lading vormt de tweede bestreden beslissing.

3.12. De tweede lading visolie wordt definitief geweigerd op 20 april 2018. Dit is de eerste bestreden beslissing.

Beide beslissingen geven als reden op “4. Verboden product” en vermelden “mag niet binnen vanuit China (vrijwaringsmaatregelen 2002/994/EEG)”.

3.13. De goederen worden naar China teruggestuurd.

#### *IV. Onderzoek van het enige middel*

##### *Standpunten van de partijen*

4. In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 1 en 2 van beschikking 2002/994/EG ‘betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong’, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 september 2000 ‘betreffende de veterinaire controles voor producten

VII-40.308-5/22

die uit derde landen worden ingevoerd’, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële- en formelemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij valt visolie bestemd als diervoeder onder de notie visserijproduct in de zin van Deel 1 van de bijlage bij beschikking 2002/994/EG.

De interpretatie van de verwerende partij strookt volgens haar niet met de duidelijke bewoordingen van de geschonden geachte Europese beschikking.

Artikel 1 van die beschikking stelt immers dat zij van toepassing is op “alle voor menselijke consumptie of voor diervoeding bestemde producten van dierlijke oorsprong die uit China worden ingevoerd”. Blijkens artikel 2 van voormelde beschikking is artikel 1 ook van toepassing op de in bijlage vermelde producten.

Des te overtuigender is volgens de verzoekende partij het opschrift van Deel 1 van de bijlage bij beschikking 2002/994/EG dat als volgt luidt:

“Lijst van voor menselijke consumptie of als diervoeder bedoelde producten van dierlijke oorsprong die in de Gemeenschap mogen worden ingevoerd zonder te zijn getest”.

Bijgevolg kunnen de in de lijst opgenomen producten - waaronder visserijproducten - zowel voor menselijke als dierlijke consumptie bestemd zijn. Volgens haar wordt deze interpretatie bevestigd door de andere producten die worden vermeld in de lijst van Deel 1 van de bijlage, zoals gelatine en voeder voor gezelschapsdieren.

Bovendien is de interpretatie van de verwerende partij als zou enkel visolie bestemd voor humane consumptie onder de notie “visserijproduct” in de zin van de bijlage bij beschikking 2002/994/EG horen, niet in overeenstemming met het doel en de context van die beschikking.

De verzoekende partij verwijst naar rechtsoverweging 1 en 2 van beschikking 2002/994/EG waarbij de noodzaak wordt vastgesteld om de nodige maatregelen te nemen wanneer een potentieel ernstig gevaar voor de gezondheid van mens of dier opduikt of zich verspreidt.

Het doel is aldus de bescherming van de gezondheid van mens en dier.

Artikel 1 van de beschikking bepaalt dat de maatregelen van de beschikking van toepassing zijn op producten bestemd voor zowel menselijke als dierlijke consumptie. Een onderscheid tussen visolie bestemd voor menselijke consumptie en visolie bestemd voor diervoeder strookt niet met de letter en de ratio van beschikking 2002/994/EG. Dit is ook in strijd met logica en systematiek van het EU-recht inzake voedselveiligheid, waarbij voeding voor menselijke consumptie strikter wordt gereguleerd dan voeding voor dieren. De interpretatie door de verwerende partij leidt ertoe dat de import van visolie voor menselijke consumptie toegestaan is daar waar er een totaalverbod voor de import van visolie voor diervoeding geldt, ook al voldoet deze olie aan alle geldende normen en vereisten en staat vast dat deze olie op geen enkele wijze een bedreiging kan vormen voor de veiligheid of gezondheid van mensen of dieren. In dit verband brengt de verzoekende partij ook in herinnering dat de producent van de visolie door de EU erkend is onder verordening 854/2004 voor de verwerking van categorie 3-materiaal, zijnde de hoogste categorie van dierlijke bijproducten die gebruikt mogen worden als grondstof voor diervoeder. Zowel het product als de producent voldoen derhalve aan de ter zake geldende Europese regelgeving. (invoer in Denemarken).

De verzoekende partij stelt tevens dat beschikking 2002/994/EG in een evolutie kadert waarbij de maatregelen tegen de Volksrepubliek China op het vlak van voedselveiligheid worden verlicht.

Zij verwijst naar rechtsoverwegingen 4 en 5 en besluit dat beschikking 2002/994/EG niet zo mag worden geïnterpreteerd dat de vrijstelling in Deel 1 van de bijlage wordt uitgehouden. De interpretatie van de verwerende partij

VII-40.308-7/22



leidt ertoe dat alle visserijproducten afkomstig uit China bestemd als diervoeder, geweigerd moeten worden, hetgeen niet gerechtvaardigd is in het licht van de context van de beschikking.

Rechtsoverweging 8 stelt bovendien: “Voor visserijproducten die niet via de aquacultuur zijn verkregen, zijn de hierboven geconstateerde risico’s niet relevant en zijn zij bijgevolg vrijgesteld van de bewaking”.

Ten slotte is de interpretatie van de verwerende partij niet verantwoord in het licht van de definities die worden gegeven van het begrip “visserijproduct” onder de Europese regelgeving.

De verzoekende partij verwijst naar rechtspraak van het Hof van Justitie om aan te tonen dat aan Unierechtelijke begrippen een autonome betekenis toekomt en dat deze op een consistente wijze dienen te worden uitgelegd, rekening houdend met de context en het doel van de betrokken regelgeving. Deze context blijft niet beperkt tot de akte waarin de regeling is opgenomen.

Voorts wordt het begrip visserijproduct niet gedefinieerd in beschikking 2002/994/EG. De verzoekende partij verwijst naar de definitie in paragraaf 3.1 van de Bijlage van verordening 853/2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong, waaruit volgt dat alle van vis afgeleide producten kwalificeren als visserijproduct, waarbij “eetbaar” niet betekent dat het enkel om menselijke consumptie gaat.

De verzoekende partij verwijst naar de definitie in artikel 5 van verordening 1379/2013 ‘houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten’. Bijlage 1, punt f, vermeldt visolie als visserijproduct. Volgens de verzoekende partij heeft dit niet enkel betrekking op de marktordening maar ook op voedselveiligheid.

Ook de definities in artikel 2 van richtlijn 91/493/EG ‘tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel

brengen van visserijproducten' maken geen onderscheid naargelang de visserijproducten bestemd zijn voor menselijke of dierlijke consumptie.

Bijgevolg blijkt dat het begrip "visserijproducten" onder de Europese regelgeving op een gelijkaardige manier wordt gedefinieerd en dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen visserijproducten bestemd voor humane dan wel dierlijke consumptie. De interpretatie van de verwerende partij wordt aldus niet gedragen door de definities die gegeven worden van dit begrip in de overige Unieregelgeving. Dit geldt des te meer waar een andere conclusie zou leiden tot de unieke situatie waarin visolie bestemd voor dierlijke consumptie strenger gereguleerd wordt dan visolie voor humane consumptie.

De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij in strijd met de artikelen 1 en 2 van beschikking 2002/994/EG en artikel 17 van het koninklijk besluit van 22 september 2000 oordeelde dat de partijen visolie niet voldeden aan de invoervoorwaarden. Het gelijkheidsbeginsel werd volgens haar geschonden doordat zij zonder objectieve reden anders wordt behandeld ten opzichte van importeurs van visolie bestemd voor menselijke consumptie.

5. In een tweede middelonderdeel acht de verzoekende partij de formele- en materiële motiveringsplicht evenals het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

De motivering "mag niet binnen vanuit China (vrijwaringsmaatregelen 2002/994/EG)" is volgens haar niet afdoende, gelet op de bestaande discussie tussen de verwerende en de verzoekende partij. Een partij identieke visolie bestemd als diervoeder werd wel toegelaten in Denemarken. In die omstandigheden kan de verwerende partij zich niet beperken tot een dermate summiere motivering. Bovendien blijkt hieruit niet de concrete juridische grondslag, nu er enkel in algemene bewoordingen wordt verwezen naar beschikking 2002/994/EG, zonder aan te geven waarom de visolie werd geweigerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel acht de verzoekende partij geschonden omdat de juridische aspecten van het dossier niet zorgvuldig werden onderzocht.

In ondergeschikte orde stelt de verzoekende partij volgende prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie voor:

“Moet deel 1 van de Bijlage bij Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, zoals laatstelijk gewijzigd door Uitvoeringsbesluit 2015/[10]68/EU tot wijziging van Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, aldus worden uitgelegd dat de notie ‘visserijproducten’ zowel producten bestemd voor menselijke consumptie als producten bestemd voor dierlijke consumptie omvat, en dat derhalve visolie bestemd als diervoeder kan worden beschouwd als een ‘visserijproduct’ in de zin van voormelde Bijlage?”.

6. De verwerende partij repliceert wat het eerste onderdeel betreft in essentie dat de aanleiding voor beschikking 2002/994/EG gelegen is in het feit dat de Europese Commissie had vastgesteld dat in producten van dierlijke oorsprong uit China bepaalde residu's en stoffen werden aangetroffen die potentieel een gevaar voor de gezondheid van mens en dier betekenen.

In principe verbiedt de beschikking de invoer in de EU van alle voor menselijke consumptie of diervoeding bestemde producten van dierlijke oorsprong vanuit China. Artikel 2, punt 2 van beschikking 2002/994/EG staat wel de invoer toe van de producten vermeld in bijlage 1, waaronder visserijproducten.

De verwerende partij verwijst via richtlijn 97/78/EG ‘tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht’ naar verordening (EG) 854/2004, die op haar beurt in artikel 2, punt 2, d) verwijst naar verordening (EG) nr. 853/2004, waar visserijproducten worden gedefinieerd als “alle vrije of gekweekte zee- of zoetwaterdieren (met uitzondering van levende tweekleppige weekdieren, levende stekelhuidigen, levende manteldieren en levende marien buikpotigen, en alle zoogdieren, reptielen en kikkers), alle eetbare

vormen, delen en producten van deze dieren daaronder begrepen” (Bijlage 1 punt 3.1).

Om onder deze definitie te vallen moet volgens de verwerende partij worden aanvaard dat visolie “een eetbaar product van een zee- of zoetwatervis is”. Het begrip “eetbaar” impliceert volgens haar duidelijk een bestemming voor menselijke consumptie, terwijl de visolie die het voorwerp uitmaakt van de bestreden beslissingen bestemd is om als diervoer te worden verwerkt. Deze redenering knoopt volgens de verwerende partij aan bij de vertaling in de Franse tekst van de verordening 853/2004 van het woord “eetbaar” als “comestible”, hetgeen volgens “de gezaghebbende “Trésor de la langue français”” zou wijzen op iets “dat kan worden gegeten door de mens”.

Deze interpretatie wordt volgens de verwerende partij ook ondersteund door het toepassingsgebied van verordening 853/2004, die specifieke voorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong in het leven roept, waarbij het begrip “levensmiddel” via artikel 2 van verordening 178/2002 wordt gedefinieerd als “bestemd om door de mens te worden geconsumeerd”.

Andere definities zijn volgens de verwerende partij niet ter zake. Verordening 1379/2013 is niet dienstig omdat deze de regeling van de interne markt beoogt.

Richtlijn 91/493/EG is enkel van toepassing op voor menselijke consumptie bestemde visserijproducten zodat ook naar deze richtlijn niet dienstig kan worden verwezen.

De verwerende partij besluit dat in het Europees recht zowel wat betreft het toepassingsgebied als wat betreft de definities een onderscheid wordt gemaakt tussen producten die bestemd zijn voor humane dan wel voor niet-humane consumptie.

Bijgevolg is het volgens haar logisch dat in het licht van beschikking 2002/994/EG het begrip visserijproduct moet worden geïnterpreteerd als een product dat enkel bestemd is voor humane consumptie.

De verwerende partij verwijst ook naar de beoordeling door de Europese Commissie, in een verslag van de vergadering van een “Expert group on veterinary import controls”, volgens dewelke import van Chinese visolie voor dierenvoer volgens de huidige Europese regeling niet toelaatbaar is.

Aangezien er werd gehandeld in overeenstemming met beschikking 2002/94/EG kan er, steeds volgens de verwerende partij, ook geen sprake zijn van een schending van artikel 17 van het koninklijk besluit van 28 september 2000 ‘betreffende de veterinaire controles voor producten die uit derde landen worden ingevoerd’.

Met betrekking tot de schending van het gelijkheidsbeginsel zet de verwerende partij uiteen dat er geen sprake is van vergelijkbare categorieën.

7. Wat het tweede onderdeel betreft, is er volgens de verwerende partij geen schending van de formelemotiveringsplicht, aangezien de verzoekende partij de bestreden beslissingen uitvoerig bekritiseerd heeft en erin verwezen wordt naar beschikking 2002/994/EG.

Er dient niet verwezen te worden naar gegevens die de verzoekende partij reeds kent.

Uit het administratief dossier blijkt zeer duidelijk welke redenering er werd gevolgd.

De correspondentie tussen partijen had betrekking op de beide beslissingen.

Met betrekking tot de visolie toegelaten in Denemarken verwijst de verwerende partij naar het antwoord van de Europese Commissie.

VII-40.308-12/22

Uit het administratief dossier blijkt ook dat de verwerende partij het onderzoek zorgvuldig heeft gevoerd.

Met betrekking tot de materiële motiveringsplicht meent de verwerende partij dat, gelet op de ongegrondheid van het eerste middelonderdeel, er geen schending is.

De verwerende partij gaat akkoord met de opgeworpen prejudiciële vraag, mocht de Raad “van oordeel zijn dat huidig geschil een autoritatieve beoordeling behoeft vanwege het Hof van Justitie”.

8. In haar memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij, met betrekking tot de schending van het gelijkheidsbeginsel, dat het om niet vergelijkbare categorieën zou gaan. Er is volgens de verzoekende partij geen redelijke verantwoording voor een onderscheiden behandeling waarbij het invoerverbod van producten uit China enkel zou getemperd worden voor producten die bestemd zijn voor menselijke consumptie.

Indien de redenering wordt gevolgd dat dit onderscheid zijn grondslag en rechtvaardiging vindt in beschikking 2002/994 zelf, dan moet het Hof van Justitie ondervraagd worden omtrent de geldigheid van deze beschikking in het licht van zijn rechtsgrond en in het licht van het evenredigheidsbeginsel, waarvoor de verzoekende partij een tweede prejudiciële vraag voorstelt.

Wat richtlijn 97/78 en verordening 854/2004 betreft, merkt de verzoekende partij op dat de verwerende partij de definitie van producten van dierlijke oorsprong in artikel 2, 2, a van richtlijn 97/78 wel bijzonder selectief leest. Er wordt immers niet enkel verwezen naar verordening 854/2004, maar ook naar andere richtlijnen en verordeningen. Zo wordt ook verwezen naar verordening 1774/2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten. Artikel 2 (1) verwijst naar artikel 2 van richtlijn 89/662/EEG waarin wordt benadrukt dat de veterinaire controles ertoe strekken de gezondheid van mens en dier te beschermen. In diezelfde richtlijn wordt gewag gemaakt van visserijproducten voor menselijke

VII-40.308-13/22

consumptie, wat impliceert dat er ook visserijproducten voor niet menselijke consumptie zijn.

Het argument in verband met de Franse tekst is volgens de verzoekende partij niet overtuigend aangezien er meer teksten zijn en uit de Engelse of Italiaanse tekst niet kan worden opgemaakt dat diervoeder wordt uitgesloten.

Indien men de definitie in zijn context leest, moet worden vastgesteld dat verordening 854/2004 levensmiddelen betreft bestemd voor menselijke consumptie, maar dat tegelijkertijd richtlijn 97/78, die de rechtsgrond vormt voor beschikking 2002/994, qua definities niet enkel verwijst naar Europese wetgeving die betrekking heeft op producten voor menselijke consumptie maar ook naar wetgeving die betrekking heeft op producten voor niet-menselijke consumptie.

Waar beschikking 2002/994 zelf de nodige duiding geeft en handelt over “alle voor menselijke consumptie of als diervoeder bedoelde producten”, kan er volgens de verzoekende partij weinig twijfel over bestaan dat “visserijproducten” die op de lijst voorkomen, onder de vrijstelling van het invoerverbod vallen.

In verordening 1379/2013 worden visserijproducten gedefinieerd als “alle aquatische organismen die in het kader van een visserijactiviteit worden verkregen, of daarvan afgeleide producten”. Al werpt de verwerende partij op dat verordening 1379/2013 niet zou toezien op de volksgezondheid, dan impliceert zulks volgens de verzoekende partij allerminst dat overwegingen nopens volksgezondheid niet hebben meegespeeld bij de redactie van die verordening.

Vervolgens wijst de verzoekende partij op de noodzaak dat eenzelfde begrip in meerdere Europese akten op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd waarbij het aan het FAVV is om aan te tonen dat het begrip

visserijproduct een geheel afwijkende betekenis zou hebben in de context van veterinaire controles.

De verzoekende partij besluit dat de interpretatie van de verwerende partij ingaat tegen de letterlijke tekst en de doelstelling van beschikking 2002/994 en leidt tot een definitie die in strijd is met de definitie van visserijproducten in overige relevante EU-regelgeving. Het enige juridische argument voor deze interpretatie berust volgens haar bovendien op een twijfelachtige lezing van de term “eetbaar” in een verordening die drie stappen verwijderd is van beschikking 2002/994 en die geen enkele basis heeft in verdere jurisprudentie of regelgeving, maar enkel berust op de definitie in een willekeurig Frans woordenboek. Het verdere gevolg van deze interpretatie is bovendien dat er een aparte definitie van visserijproduct gecreëerd zou worden die enkel van toepassing is in de context van veterinaire controles maar niet van toepassing is op alle andere EU-regelgeving inzake visserijproducten, ook al bestaan er kruisverbanden tussen deze regelgeving.

Visserijproducten in de zin van Deel I van de bijlage bij beschikking 2002/994, kunnen volgens de verzoekende partij dus zowel voor menselijke als voor dierlijke consumptie bestemd zijn, zoals de EU-wetgever ook zelf expliciet heeft aangegeven in onder andere bijlage IV van verordening 1921/2006, waarin wordt gesproken over visserijproducten voor menselijk verbruik, voor industrieel gebruik en voor diervoeder.

9. Wat het tweede onderdeel betreft, stelt de verzoekende partij de volgende tweede prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voor:

“Indien het antwoord op de eerste vraag negatief is, schendt deel I van de Bijlage bij Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong zoals laatst gewijzigd door Uitvoeringsbesluit 2015/[10]68/EU tot wijziging van Beschikking 2002/994/EG, artikel 22, lid 1, van richtlijn 97/78/EG van de Raad van 18 december 1997 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht desgevallend samen gelezen met artikel 1 van het tweede Protocol bij het VWEU betreffende de toepassing van beginselen van subsidiariteit en



evenredigheid, doordat visserijproducten voor menselijke consumptie afkomstig uit China een vrijstelling verkrijgen van het invoerverbod uit artikel 2 van voormelde Beschikking 2002/994/EG, terwijl visserijproducten voor dierlijke consumptie afkomstig uit China onderworpen zijn aan een invoerverbod?”.

10. In haar laatste memorie nuanceert de verzoekende partij de stelling als zou de Commissie op bindende wijze hebben verklaard dat visolie vanuit China niet kan worden toegelaten. De publicatie op een website van een analoge redenering over vismeel en visolie maakt volgens de verzoekende partij geen bindende juridische mededeling uit. Het is niet duidelijk hoe de verklaring van een lid van het Directoraat Generaal Gezondheid en Voedselveiligheid bij de Europese Commissie, de Commissie zou binden.

### *Beoordeling*

#### *Eerste onderdeel*

11. De meergenoemde beschikking 2002/994/EG van de Commissie is van toepassing op alle producten van dierlijke oorsprong die uit China worden ingevoerd en die bestemd zijn voor menselijke consumptie of voor diervoeding.

Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van die beschikking moeten de lidstaten de invoer van die producten verbieden. Artikel 2, lid 2, voorziet in twee afwijkingen van dat verbod.

Overeenkomstig de eerste afwijking moeten de lidstaten de invoer toestaan van in de lijst van deel I van de bijlage bij die beschikking opgenomen producten voor zover de voor de betrokken producten geldende veterinaire rechtelijke voorschriften en gezondheidsvoorschriften in acht worden genomen.

Deel I van de bijlage bij beschikking 2002/994, zoals gewijzigd bij uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1068 van de Commissie van 1 juli 2015, luidt als volgt:

## “DEEL I

Lijst van voor menselijke consumptie of als diervoeder bedoelde producten van dierlijke oorsprong die in de Unie mogen worden ingevoerd zonder de in artikel 3 bedoelde verklaring:

- visserijproducten, met uitzondering van:
  - aquacultuurproducten,
  - gepelde en/of verwerkte garnalen,
  - zoetwaterkreeft van de soort *Procambarus clarkii*, gevestigd in natuurlijk zoet water;
  - gelatine;
  - voeder voor gezelschapsdieren overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad;
  - als levensmiddelenadditieven te gebruiken stoffen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad;
  - als of in voedingssupplementen te gebruiken stoffen overeenkomstig Richtlijn 2002/46/EG van het Europees Parlement en de Raad;
  - chondroitinesulfaat en glucosamine, beschouwd als voedermiddelen, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 68/2013 van de Commissie (6);
  - L-cysteïne en L-cystine, beschouwd als toevoegingsmiddelen voor diervoeding, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad”.

De discussie gaat over de interpretatie van het begrip visserijproducten zoals gehanteerd in deel 1 van de bijlage bij beschikking 2002/994.

Het begrip visserijproduct wordt niet gedefinieerd in beschikking 2002/994.

De verzoekende partij interpreteert het begrip visserijproducten in die zin dat ook visolie als visserijproduct dient te worden beschouwd ongeacht of deze visolie bestemd is voor menselijke consumptie dan wel voor diervoeder.

De verwerende partij stelt dat enkel visolie bestemd voor humane consumptie onder de notie visserijproducten in de zin van voormelde bijlage valt.

De verzoekende partij baseert zich op de bewoordingen van beschikking 2002/994 zelf, en het doel en de context ervan. Volgens de verzoekende partij strookt de interpretatie van de verwerende partij evenmin met de logica van de beschikking aangezien deze tot gevolg heeft dat visolie voor menselijke consumptie aan een minder streng regime zou worden onderworpen dan visolie voor diervoeder. De verzoekende partij verwijst ook naar de definities in de overige Europese regelgeving.

Er is geen enkele indicatie dat het begrip “visserijproducten” beperkt zou zijn tot visserijproducten voor humane consumptie.

De verwerende partij meent echter dat het moet gaan om visolie voor humane consumptie omdat in de definitie van visserijproducten in bijlage 1 van verordening (EG) nr. 853/2004 het woord “eetbaar” wordt gebruikt, wat duidelijk een bestemming voor menselijke consumptie zou impliceren. Dit zou vooral blijken uit de Franse tekst van de verordening. De verwerende partij baseert zich ook op de beoordeling van de Europese Commissie.

Overeenkomstig artikel 17 van het koninklijk besluit van 22 september 2000 ‘betreffende de veterinaire controles voor producten die uit derde landen worden ingevoerd’ zijn de partijen visolie door de verwerende partij teruggestuurd.

De vraag rijst aldus of het begrip “visserijproduct” dient te worden begrepen als beperkt tot producten voor menselijke consumptie en of de bestreden beslissing waarbij de goederen werden teruggezonden op basis van de correcte motieven werd genomen. De juistheid van het motief hangt immers af van de interpretatie van het begrip visserijproduct in de bijlage bij beschikking 2002/994/EG. Bovendien leidt de interpretatie van de verwerende partij ertoe dat de verzoekende partij anders wordt behandeld dan importeurs van visolie bestemd voor menselijke consumptie.

Het past dan ook om de volgende prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

VII-40.308-18/22

“Moet deel I van de Bijlage bij Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, zoals gewijzigd door Uitvoeringsbesluit 2015/1068/EU tot wijziging van Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, aldus wordt uitgelegd dat de notie ‘visserijproducten’ zowel producten bestemd voor menselijke consumptie als producten bestemd voor dierlijke consumptie omvat, en dat derhalve visolie bestemd als diervoeder kan worden beschouwd als een ‘visserijproduct’ in de zin van voormelde Bijlage?”

Zoals de verzoekende partij uiteenzet in haar memorie van wederantwoord is het eveneens opportuun om de volgende vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

“Indien het antwoord op de eerste vraag negatief is, schendt deel I van de Bijlage bij Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, zoals gewijzigd door Uitvoeringsbesluit 2015/1068/EU tot wijziging van Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, artikel 22, lid 1, van richtlijn 97/78/EG van de Raad van 18 december 1997 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht, desgevallend samengelezen met artikel 1 van het tweede Protocol bij het VWEU betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, doordat visserijproducten voor menselijke consumptie afkomstig uit China een vrijstelling verkrijgen van het invoerverbod uit artikel 2 van voormelde Beschikking 2002/994/EG, terwijl visserijproducten voor dierlijke consumptie afkomstig uit China wel onderworpen zijn aan dat invoerverbod?”.

#### *Tweede onderdeel*

12. De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“mag niet binnen vanuit China (vrijwaringsmaatregelen 2002/994/EG)”.

De formele motivering van de bestreden beslissing moet, teneinde te voldoen aan de formelemotiveringsplicht die de verzoekende partij afleidt uit de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, de juridische en feitelijke

overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Die motivering moet afdoende zijn teneinde de belanghebbende in staat te stellen terdege te oordelen of het zin heeft zich tegen de beslissing te verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt.

De verzoekende partij heeft op omstandige wijze de bevindingen en conclusies van de verwerende partij betwist, zodat minstens voldaan is aan de *ratio legis* van de formelemotiveringsplicht.

De opmerking in de laatste memorie van de verzoekende partij dat de formelemotiveringsplicht een doelnorm uitmaakt, die de administratieve overheid er niet van vrijstelt om afdoende aan de verzoekende partij te kennen te geven waardoor een bepaalde beslissing is geschraagd, doet hieraan niet af.

Het tweede onderdeel kan, in zoverre het betrekking heeft op de formelemotiveringsplicht, niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

De aangevoerde schending van de materiëlemotiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel hangt samen met de interpretatie van het begrip “visserijproducten”. Dit onderdeel kan pas een antwoord krijgen wanneer het Hof van Justitie zich heeft uitgesproken over de interpretatie van het begrip “visserijproduct”.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State heropent het debat.**

**2. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden de volgende vragen gesteld:**

**“Moet deel I van de Bijlage bij Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, zoals laatst gewijzigd door Uitvoeringsbesluit 2015/1068/EU tot wijziging van Beschikking**

VII-40.308-20/22

**2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, aldus worden uitgelegd dat de notie 'visserijproducten' zowel bestemd voor menselijke consumptie als producten bestemd voor dierlijke consumptie omvat, en dat derhalve visolie bestemd als diervoeder kan worden beschouwd als een 'visserijproduct' in de zin van voormelde Bijlage?"**

**“Indien het antwoord op de eerste vraag negatief is, schendt deel I van de Bijlage bij Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, zoals laatst gewijzigd door Uitvoeringsbesluit 2015/1068/EU tot wijziging van Beschikking 2002/994/EG betreffende beschermende maatregelen ten aanzien van uit China ingevoerde producten van dierlijke oorsprong, artikel 22, lid 1, van richtlijn 97/78/EG van de Raad van 18 december 1997 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor producten die uit derde landen in de Gemeenschap worden binnengebracht, desgevallend samengelezen met artikel 1 van het tweede Protocol bij het VWEU betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, doordat visserijproducten voor menselijke consumptie afkomstig uit China een vrijstelling verkrijgen van het invoerverbod uit artikel 2 van voormelde Beschikking 2002/994/EG, terwijl visserijproducten voor dierlijke consumptie afkomstig uit China onderworpen zijn aan dat invoerverbod?"**

**3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast om na ontvangst van het antwoord van het Hof van Justitie een aanvullend verslag op te stellen.**