



Datum van inontvangstneming : 30/03/2021

Zaak C-89/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

12 februari 2021

Verwijzende rechter:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litouwen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 februari 2021

Verzoekende partij:

„Romega” UAB

Verwerende partij:

Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba

[omissis] [nummer van de bestuursrechtelijke zaak en van de onderhavige procedure]



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

(HOOGSTE BESTUURSRECHTER, LITOUWEN)

BESLISSING

10 februari 2021

[omissis]

Deze kamer van de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) [omissis] [namen van de rechters] heeft de bestuursrechtelijke procedure onderzocht betreffende het hoger beroep tegen het vonnis van de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen) van 2 juli 2019 in de bestuursrechtelijke

procedure betreffende het beroep dat door [omissis] de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Romega is ingesteld tot nietigverklaring van bepaalde besluiten van verweerder, de Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (nationale dienst voor levensmiddelen en veeartsenijkunde).

Deze kamer

heeft het volgende vastgesteld:

I.

- 1 Het geschil in de onderhavige zaak tussen [omissis] de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Romega (hierna: „verzoekster”) en [omissis] de Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (nationale dienst voor levensmiddelen en veeartsenijkunde; hierna: „verweerder”) betreft de geldigheid en rechtmatigheid van besluit nr. 33SV-68 van de Kauno valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (nationale dienst voor levensmiddelen en veeartsenijkunde voor Kaunas) (hierna: „NDLV Kaunas”) van 12 april 2019 „Betreffende de toepassing van maatregelen om het in de handel brengen van een product / producten te beperken” (hierna: „verbodsbesluit”) en van verweerders beschikking nr. MIPN-37 van 4 april 2019 in de procedure betreffende schending van de levensmiddelenwet van de Republiek Litouwen door Romega UAB (hierna: „boetebeschikking”). Het verbodsbesluit verbood het nog langer in de handel brengen van een onveilig product / onveilige producten en verplichtte verzoekster om het reeds geleverde product / de reeds geleverde producten [omissis] terug te roepen bij de consument, [omissis] uit de handel te nemen en [omissis] te vernietigen. Bij de boetebeschikking werd aan verzoekster een geldboete van 540 EUR opgelegd wegens schending van artikel 7, lid 1, van de levensmiddelenwet van de Republiek Litouwen.

Toepasselijke Unierechtelijke bepalingen

- 2 In artikel 14 van 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 (hierna: „verordening nr. 178/2002”) [(PB 2002, L 31, blz. 1)] worden een aantal voedselveiligheidsvoorschriften neergelegd. Lid 1 van dit artikel bepaalt dat „[l]evensmiddelen [...] niet in de handel [worden] gebracht indien zij onveilig zijn”. Volgens lid 2, onder a) en b), van dit artikel worden „[l]evensmiddelen [...] geacht onveilig te zijn indien zij worden beschouwd als: a) schadelijk voor de gezondheid; b) ongeschikt voor menselijke consumptie”. **[or. 2]**
- 3 Volgens artikel 14, lid 4, onder a), van verordening nr. 178/2002 worden „[b]ij de beoordeling of een levensmiddel schadelijk voor de gezondheid is, [...] de

volgende punten in aanmerking genomen: a) niet alleen het vermoedelijke onmiddellijke en/of kortetermijn- en/of langetermijneffect dat het levensmiddel heeft op de gezondheid van iemand die het consumeert, maar ook het effect op diens nakomelingen”. Artikel 3, lid 14, van verordening nr. 178/2002 definieert de term „gevaar” als een „biologisch, chemisch of fysisch agens in een levensmiddel of diervoeder, of de toestand van een levensmiddel of diervoeder, met mogelijk nadelige gevolgen voor de gezondheid”. Volgens [artikel 14,] lid 5 van deze verordening wordt, „[b]ij de beoordeling of een levensmiddel ongeschikt is voor menselijke consumptie, [...] bezien of een levensmiddel onaanvaardbaar is voor menselijke consumptie, gelet op het gebruik waarvoor het is bestemd, als gevolg van verontreiniging door vreemd materiaal of anderszins, of door verrotting, kwaliteitsverlies of bederf”.

- 4 Artikel 14, lid 8, van verordening nr. 178/2002 bepaalt dat „[h]et feit dat een levensmiddel voldoet aan de voor dat levensmiddel geldende specifieke bepalingen [...] de bevoegde autoriteiten niet [belet] de nodige maatregelen te nemen om beperkingen op te leggen aan het in de handel brengen of te eisen dat het uit de handel wordt genomen indien er redenen zijn om te vermoeden dat het levensmiddel onveilig is, al voldoet het aan de bepalingen”.
- 5 [omissis] Bijlage II („Bestrijding van de in bijlage I vermelde zoönoses en zoönoseverwekkers”), deel E („Specifieke eisen voor vers vlees”), lid 1, bij verordening (EG) nr. 2160/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake de bestrijding van salmonella en andere specifieke door voedsel overgedragen zoönoseverwekkers (hierna: „verordening nr. 2160/2003”) [(PB 2003, L 325, blz. 1)], bepaalt dat „[m]et ingang van 1 december 2011 [...] vers pluimveevlees van in bijlage I opgenomen dierpopulaties [voldoet] aan het desbetreffende microbiologische criterium overeenkomstig bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie”.
- 6 Volgens overwegingen 1 tot en met 3 van verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen (hierna: „verordening nr. 2073/2005”) [(PB 2005, L 338, blz. 1)] is „[e]en hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid [...] een van de fundamentele doelstellingen van de levensmiddelenwetgeving, zoals vastgelegd in verordening (EG) nr. 178/2002 [...]. Microbiologische gevaren in levensmiddelen zijn een belangrijke oorzaak van door voedsel overgedragen ziekten bij de mens. [...] Levensmiddelen mogen geen micro-organismen of toxinen of metaboliëten daarvan bevatten in dusdanige hoeveelheden dat er een onaanvaardbaar risico voor de menselijke gezondheid ontstaat. [...] In verordening (EG) nr. 178/2002 zijn algemene voedselveiligheidsvoorschriften vastgesteld, die onder meer inhouden dat levensmiddelen die onveilig zijn, niet in de handel mogen worden gebracht. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven zijn verplicht onveilige levensmiddelen uit de handel te nemen. Om bij te dragen aan de bescherming van de volksgezondheid en uiteenlopende interpretaties te voorkomen, moeten er geharmoniseerde veiligheidscriteria voor de aanvaardbaarheid van levensmiddelen

worden vastgesteld, met name wat betreft de aanwezigheid van bepaalde pathogene micro-organismen”.

- 7 Artikel 1, eerste alinea, van verordening nr. 2073/2005 bepaalt onder meer dat „[d]e bevoegde autoriteit [...] overeenkomstig verordening (EG) nr. 882/2004 [nagaat] of de voorschriften en criteria van deze verordening worden nageleefd, onverminderd haar bevoegdheid om nadere bemonstering en analyses uit te voeren ter opsporing en bepaling van andere micro-organismen of toxinen of metaboliëten daarvan, teneinde processen te controleren, in geval van vermoedelijk onveilige levensmiddelen of in het kader van een risicoanalyse”.
- 8 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2073/2005 bepaalt dat exploitanten van levensmiddelen ervoor dienen te zorgen dat levensmiddelen voldoen aan de desbetreffende microbiologische criteria zoals aangegeven in bijlage I. Hoofdstuk 1, rij 1.28 („Voedselveiligheidscriteria”) van deze bijlage luidt als volgt:

„1.28. Vers pluim-vee-vlees ⁽²⁰⁾	Salmonella typhimurium ⁽²¹⁾ Salmonella enteritidis	5 0	Afwezig in 25 g	EN/ISO 6579 (voor detectie) White-Kaufmann-Le Minor-schema (voor serotypering)	Producten die in de handel zijn gebracht, voor de duur van de houdbaarheids-termijn
---	--	-----	-----------------	--	---

⁽²⁰⁾ Dit criterium is van toepassing op vers vlees van fokkoppels van Gallus gallus, legkippen, vleeskuikens en koppels fok- en mestkalkoenen.

⁽²¹⁾ Wat monofasische Salmonella typhimurium betreft, wordt alleen 1,4,[5],12:i:- opgenomen.”

- 9 Overwegingen 7 tot en met 10 van verordening (EU) nr. 1086/2011 van de Commissie van 27 oktober 2011 tot wijziging van bijlage II bij verordening (EG) nr. 2160/2003 van het Europees Parlement en de Raad **[or. 3]** en van bijlage I bij verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie wat betreft salmonella in vers pluimveevlees [(PB 2011, L 281, blz. 7)] luiden als volgt: „[...] Voor de samenhang van de wetgeving van de Unie moeten de specifieke voorschriften betreffende vers pluimveevlees van bijlage II, deel E, bij verordening (EG) nr. 2160/2003 gewijzigd worden en moeten er gedetailleerde regels voor het salmonellacriterium worden vastgesteld in bijlage I bij verordening (EG) nr. 2073/2005. [...] De toepassing van het criterium op alle salmonellaserotypen voordat een aanzienlijke vermindering van de prevalentie van salmonella bij koppels vleeskuikens en kalkoenen is aangetoond, kan onevenredige economische gevolgen voor de industrie hebben. Bijlage I, hoofdstuk 1, bij verordening (EG) nr. 2073/2005 moet daarom worden gewijzigd. [...] [O]ngeveer 80 % van de menselijke gevallen van salmonellose [wordt] veroorzaakt door Salmonella enteritidis en Salmonella typhimurium [...]. Pluimveevlees blijft een belangrijke

bron van menselijke salmonellose. [...] Door de vaststelling van een criterium voor *Salmonella enteritidis* en *Salmonella typhimurium* kan het juiste evenwicht worden bereikt tussen de vermindering van menselijke salmonellose als gevolg van de consumptie van pluimveevlees enerzijds en de economische gevolgen van de toepassing van dat criterium anderzijds. [...]"

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

- 10 Artikel 4, lid 1, van de levensmiddelenwet van de Republiek Litouwen (hierna: „levensmiddelenwet”) bepaalt dat „in de handel gebrachte [I]evensmiddelen alsook materialen en voorwerpen die met levensmiddelen in aanraking komen, moeten voldoen aan de veiligheids-, kwaliteits- en hanteringsvoorschriften waarin deze wet en andere wetgeving voorzien. De voedselveiligheid wordt vastgesteld aan de hand van de in artikel 14 van verordening (EG) nr. 178/2002 neergelegde criteria. De veiligheid van materialen en voorwerpen die met levensmiddelen in aanraking komen, wordt vastgesteld aan de hand van de in artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 1935/2004 neergelegde criteria.” Artikel 4, lid 2, punt 1), van de levensmiddelenwet bepaalt dat „[I]evensmiddelen alsook materialen en voorwerpen die met levensmiddelen in aanraking komen, moeten voldoen aan de volgende basisvereisten: 1) Levensmiddelen moeten van een zodanige samenstelling en kwaliteit zijn dat zij geschikt zijn voor menselijke consumptie. Zij mogen niet chemisch, fysisch, microbiel of anderszins verontreinigd zijn in hogere mate dan wettelijk is toegestaan en moeten voldoen aan de dwingende veiligheids- en kwaliteitsvoorschriften”.
- 11 Artikel 7, lid 1, van de levensmiddelenwet bepaalt dat „[I]evensmiddelenbedrijven en producenten en leveranciers van voorwerpen en materialen die met levensmiddelen in aanraking komen, moeten toezien op de veiligheid van de door hen in de handel gebrachte levensmiddelen en materialen en voorwerpen die met levensmiddelen in aanraking komen”.
- 12 Artikel 2, lid 11, van de levensmiddelenwet definieert veiligheid als „het geheel van de in deze wet en in andere wetgeving neergelegde voorschriften inzake de eigenschappen en de hantering van levensmiddelen, dat moet garanderen dat de consumptie van levensmiddelen onder normale omstandigheden zoals bepaald door de producent of onder redelijkerwijs te verwachten gebruiksomstandigheden, waaronder lange houdbaarheid, geen dan wel slechts beperkte risico’s oplevert voor de gezondheid of het leven van de consument, of dat dergelijke risico’s in voorkomend geval niet groter zijn dan wat bij wet wordt aangemerkt als toelaatbaar en verenigbaar met een hoog beschermingsniveau voor de veiligheid van de consument”.
- 13 Artikel 7, lid 3, van de levensmiddelenwet bepaalt dat „[I]evensmiddelenbedrijven en producenten en leveranciers van voorwerpen en materialen die met levensmiddelen in aanraking komen, moeten voldoen aan de in deze wet en in andere wetgeving neergelegde voorschriften en aan de besluiten en instructies van de nationale dienst voor levensmiddelen en veeartsenijkunde”. Artikel 11, lid 2,

van de levensmiddelenwet bepaalt dat „[e]en overheidsinstantie, namelijk de nationale dienst voor levensmiddelen en veeartsenijkunde, controleert of voor de binnenlandse markt en voor uitvoer bestemde levensmiddelen veilig zijn, naar behoren geëtiketteerd zijn, de belangen van de consument niet schaden en voldoen aan de voorschriften van deze wet en andere wettelijke maatregelen. Deze controles worden uitgevoerd volgens het beginsel dat voedselveiligheid voor de menselijke gezondheid een absolute prioriteit is”.

Relevante feiten

- 14 Op 16 oktober 2018 heeft de Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnyba (nationale dienst voor levensmiddelen en veeartsenijkunde voor Klaipėda; hierna: „NDLV voor Klaipėda”) een dringende kennisgeving over onveilige levensmiddelen en diervoeder gepubliceerd [omissis], waarin werd gesteld dat pathogene micro-organismen van het type *Salmonella kentucky* waren aangetroffen in kippenvlees dat uit Polen was ingevoerd. Naar aanleiding van de ontvangen kennisgeving [omissis] heeft de NDLV Kaunas op 19 oktober 2018 een onaangekondigde inspectie uitgevoerd, waarbij werd vastgesteld dat verzoekster bepaalde van een Poolse producent afkomstige levensmiddelen in de handel had gebracht, namelijk gekoelde vleeskuikens, gekoelde vleeskuikenfilets, verse vleeskuikendijen [or. 4] en verse vleeskuikenvleesjes, waarin pathogene micro-organismen van het type *Salmonella kentucky* werden aangetroffen. De producten waren geleverd aan voedselverwerkende bedrijven in de Republiek Litouwen. Op 19 oktober 2018 heeft de NDLV Kaunas besluit nr. 33SV-179 „Betreffende de toepassing van maatregelen om het in de handel brengen van een product / producten te beperken” vastgesteld, waarbij verzoekster werd verboden nog langer onveilige producten in de handel te brengen en werd verplicht de betreffende producten [uit de handel te nemen] en te vernietigen. Ter afsluiting van het onderzoek heeft de NDLV Kaunas een verslag opgesteld waarin werd verklaard dat verzoekster, door het in de handel brengen van bovengenoemde levensmiddelen waarin pathogene micro-organismen van het type *Salmonella kentucky* werden aangetroffen, de bepalingen van artikel 14, lid 1, en artikel 14, lid 2, onder a) en b), van verordening nr. 178/2002 en artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, punt 1), en artikel 7, lid 1, van de levensmiddelenwet had overtreden. In dit kader heeft verweerder op 4 april 2019 [omissis] de boetebeschikking vastgesteld [omissis] [motivering van de boetebeschikking, van de overtreden bepalingen en van de opgelegde straf].
- 15 Op basis van de resultaten van een onderzoeksverslag van het Nacionalinis maisto ir veterinarijos rizikos vertinimo institutas (nationaal instituut voor de beoordeling van levensmiddelen- en veterinaire risico's) van 8 april 2019 (in het onderzochte monster was *Salmonella infantis* aangetroffen) en een dringende kennisgeving van 10 april 2019 betreffende onveilige levensmiddelen en diervoeders [omissis], heeft de NDLV Kaunas op 12 april 2019 het bestreden besluit [omissis] [opschrift van het verbodsbesluit] vastgesteld. In het verbodsbesluit werd vastgesteld dat de van een Poolse producent afkomstige levensmiddelen die verzoekster in de handel had gebracht (verse vleeskuikenfilets, verse vleeskuikenvleesjes en verse

vleeskuikens) niet voldeden aan de vereisten van artikel 14, lid 1, en artikel 14, lid 2, onder a) en b), van verordening nr. 178/2002 en artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, punt 1), van de levensmiddelenwet. Om te voorkomen dat de onveilige producten bij consumenten of vee terechtkwamen, heeft de NDLV Kaunas verzoekster overeenkomstig artikel 54 van verordening nr. 882/2004 en de artikelen 14, 16 en 17 van verordening nr. 178/2002, [omissis] bij het verbodsbesluit, verboden de onveilige producten nog langer in de handel te brengen en haar gelast de reeds geleverde producten terug te roepen bij de consument, uit de handel te nemen en te vernietigen.

- 16 Verzoekster heeft bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen) beroep ingesteld tot nietigverklaring van de door verweerder gegeven boetebeschikking en het door de NDLV Kaunas gegeven verbodsbesluit. Op 2 juli 2019 heeft deze rechter een vonnis gewezen waarbij verzoeksters beroep werd verworpen. Verzoekster heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen), waarbij zij deze rechter onder meer heeft verzocht een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de uitlegging van artikel 7, lid 1, en artikel 14, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 178/2002 in het kader van de bevoegdheden van de nationale toezichhoudende autoriteiten krachtens verordening (EG) nr. 2073/2005.

Deze kamer

stelt het volgende vast:

II.

- 17 Deze zaak doet vragen rijzen over de uitlegging van artikel 1 van [omissis] verordening [omissis] nr. 2073/2005 [omissis] [opschrift van de verordening] en artikel 14, lid 8, van [omissis] verordening [omissis] nr. 178/2002 [omissis] [opschrift van de verordening]. Daarom dient aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag te worden gesteld [omissis] [verwijzing naar een nationale bepaling]. **[or. 5]**
- 18 In het hoofdgeding heeft verweerder, gelet op het feit dat in het door verzoekster geleverde verse pluimveevlees pathogene micro-organismen van het type Salmonella kentucky waren aangetroffen, vastgesteld dat deze levensmiddelen niet voldeden aan de vereisten van artikel 14, lid 1, en artikel 14, lid 2, onder a) en b), van verordening nr. 178/2002, en artikel 3 van verordening nr. 2073/2005. Bij de boetebeschikking heeft hij derhalve een schending van artikel 7 van de levensmiddelenwet vastgesteld en een sanctie opgelegd. De NDLV Kaunas heeft, gelet op het feit dat in het door verzoekster geleverde verse pluimveevlees pathogene micro-organismen van het type Salmonella infantis waren aangetroffen, bij zijn verbodsbesluit vastgesteld dat deze levensmiddelen niet voldeden aan de vereisten van artikel 14, lid 1, en artikel 14, lid [2], onder a) en b), van

verordening nr. 178/2002, en artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, punt 1), en artikel 7, lid 1, van de levensmiddelenwet. Bijgevolg heeft hij verzoekster verboden deze producten niet langer in de handel te brengen en heeft hij haar gelast de reeds geleverde producten terug te roepen bij de consument, uit de handel te nemen en te vernietigen.

- 19 Onder verwijzing naar bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij [omissis] verordening [omissis] nr. 2073/2005 [omissis] [opschrift van de verordening], zoals gewijzigd bij [omissis] verordening [omissis] nr. 1086/2011, stelt verzoekster in wezen dat deze bepaling alleen de aanwezigheid van de serotypen *Salmonella enteritidis* and *Salmonella typhimurium* in vers pluimveevlees verbiedt, zodat wanneer in deze categorie van levensmiddelen andere pathogene micro-organismen worden aangetroffen dan die welke in deze bepaling worden genoemd (in casu *Salmonella kentucky* and *Salmonella infantis*), deze levensmiddelen niet als onveilig mogen worden aangemerkt.

- 20 In dit verband merkt verweerder op dat hij krachtens artikel 1 van verordening nr. 2073/2005 kan nagaan of de voorschriften en criteria van deze verordening worden nageleefd, onverminderd zijn bevoegdheid om als de bevoegde autoriteit verdere bemonstering en analyses uit te voeren met het oog op de opsporing en meting van andere micro-organismen, of toxinen of metaboliëten daarvan, hetzij om in geval van vermoedelijk onveilige levensmiddelen procedures te controleren, hetzij in het kader van een risicoanalyse. Gelet hierop is verweerder van mening dat hij, krachtens deze wetgeving, tijdens officiële controles testen mag uitvoeren om andere salmonellaserotypen op te sporen. Verweerder stelt dat, indien tijdens het onderzoek een pathogeen micro-organisme dat niet wordt genoemd in bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening nr. 2073/2005, wordt aangetroffen, ongeacht het serotype van de aangetroffen salmonella, niet kan worden gesteld dat het product in kwestie veilig is en voor menselijke consumptie kan worden geleverd. Verweerder verklaart dat hij elk geval van gevaar voor de voedselveiligheid en de menselijke gezondheid individueel beoordeelt en dat hij, om het in de handel brengen van onveilige geneesmiddelen te voorkomen en, indien dergelijke levensmiddelen reeds in de handel zijn gebracht, het gevaar weg te nemen, allereerst handelt in overeenstemming met de bepalingen van verordening nr. 882/2004, verordening nr. 178/2002, verordening nr. 2073/2005 en andere verordeningen van de Unie, alsook met die van de levensmiddelenwet en andere nationale wetgeving, en deze bepalingen systematisch toepast in plaats van afzonderlijk.

- 21 Bij haar beoordeling van de relevante Unierechtelijke bepalingen in deze zaak, vestigt deze kamer allereerst de aandacht op verordening nr. 2160/2003, die ervoor moet zorgen dat gepaste en doeltreffende maatregelen worden genomen om salmonella en andere zoönoseverwekkers in alle relevante stadia van productie, verwerking en distributie op te sporen en te bestrijden, teneinde de prevalentie ervan en het risico voor de volksgezondheid te verminderen. Verordening nr. 2160/2003 strekt onder meer tot vastlegging van doelstellingen voor de vermindering van de prevalentie van bepaalde zoönoses bij dierpopulaties

en tot vaststelling van voorschriften voor het handelsverkeer binnen de Europese Unie en de invoer uit derde landen van bepaalde dieren en producten daarvan. In bijlage II bij verordening nr. 2160/2003 worden specifieke maatregelen vastgesteld voor de bestrijding van de in bijlage I bij deze verordening vermelde zoönoses en zoönoseverwekkers. Bijlage II, deel E, punt 1, bij verordening nr. 2160/2003 (in de versie die van kracht was vóór de vaststelling van verordening nr. 1086/2011) bepaalde met name dat vanaf 12 december 2010 vers pluimveevlees van de in bijlage I opgenomen dieren niet voor menselijke consumptie in de handel mocht worden gebracht tenzij het aan het volgende criterium voldeed: „salmonella: afwezig in 25 [g]”.

- 22 Tot de in deze context relevante wetgeving behoort eveneens verordening nr. 2073/2005. Allereerst moet worden opgemerkt dat in overwegingen 1 tot en met 3 van deze verordening wordt gesteld dat een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid een van de fundamentele doelstellingen is van de levensmiddelenwetgeving, zoals vastgelegd in verordening nr. 178/2002. [omissis] **[or. 6]** [omissis] [overwegingen 1 tot en met 3] In deze overwegingen [omissis] wordt opgemerkt dat in verordening nr. 178/2002 algemene voedselveiligheidsvoorschriften zijn vastgesteld, die onder meer inhouden dat onveilige levensmiddelen niet in de handel mogen worden gebracht en exploitanten van levensmiddelenbedrijven verplicht zijn onveilige levensmiddelen uit de handel te nemen.
- 23 Bij de beoordeling van de aan exploitanten van levensmiddelenbedrijven opgelegde verplichtingen moet rekening worden gehouden met artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2073/2005, waarin wordt vastgesteld dat deze exploitanten ervoor moeten zorgen dat levensmiddelen voldoen aan de desbetreffende microbiologische criteria zoals vastgesteld in bijlage I bij deze verordening.
- 24 Opgemerkt moet worden dat vóór de vaststelling van verordening nr. 1086/2011, waarbij onder meer bijlage I bij verordening nr. 2073/2005 werd gewijzigd, in bijlage I, hoofdstuk 1, bij verordening nr. 2073/2005, waarin voedselveiligheidscriteria worden vastgesteld, vers pluimveevlees niet als een aparte categorie van levensmiddelen werd onderscheiden. In hoofdstuk 1, rij 1.5, van deze bijlage werden voedselveiligheidscriteria vastgesteld voor gehakt vlees en vleesbereidingen van pluimvee, bedoeld om na verhitting te worden gegeten. Rij 1.7 betref separatorvlees, rij 1.9 vleesproducten van pluimvee, bedoeld om na verhitting te worden gegeten. Volgens bijlage I, hoofdstuk 1, bij verordening nr. 2073/2005 (in de versie die van kracht was vóór de vaststelling van verordening nr. 1086/2011) dienden bovengenoemde levensmiddelen categorieën te worden gecontroleerd op salmonella (zonder dat specifieke serotypen werden onderscheiden).
- 25 Bij de vaststelling van verordening nr. 1086/2011 op 27 oktober 2011 werden bijlage II bij verordening nr. 2160/2003 en bijlage I bij verordening nr. 2073/2005 gewijzigd. Uit de overwegingen 7 tot en met 10 van verordening nr. 1086/2011 blijkt dat de wenselijkheid om gedetailleerde regels vast te stellen voor de

toepassing van de in bijlage I bij verordening nr. 2073/2005 vastgestelde salmonellavoorschriften, voortvloede uit de doelstelling om de samenhang van de wetgeving van de Unie te verzekeren. [omissis] [inhoud van overwegingen 7 tot en met 10]

- 26 Bij artikel 1 van verordening nr. 1086/2011 werd bijlage II, deel E, punt 1, bij verordening nr. 2160/2003 als volgt gewijzigd: „1. Met ingang van 1 december 2011 voldoet vers pluimveevlees van in bijlage I opgenomen dierpopulaties aan het desbetreffende microbiologische criterium overeenkomstig rij 1.28 van bijlage I, hoofdstuk 1, bij verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie [...].” Bij artikel 2 van verordening nr. 1086/2011 is bijlage I, hoofdstuk 1, bij verordening nr. 2073/2005 gewijzigd door invoeging van rij 1.28 en de voetnoten 20 en 21. Volgens deze rij zijn de voorschriften betreffende *Salmonella typhimurium* (wat monofasische *Salmonella typhimurium* betreft, wordt alleen de antigene formule opgenomen) en *Salmonella enteritidis* van toepassing op vers vlees van fokkoppels van *Gallus gallus*, legkippen, vleeskuikens en koppels fok- en mestkalkoenen.
- 27 Met andere woorden, bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij [omissis] verordening [omissis] nr. 2073/2005 [omissis] [opschrift van de verordening], zoals gewijzigd bij [omissis] verordening [omissis] nr. 1086/2011, voert een aparte levensmiddelen categorie in voor vers pluimveevlees en stelt specifieke voorschriften vast voor twee daarvoor relevante serotypen, namelijk *Salmonella typhimurium* and *Salmonella enteritidis*. Het is dus duidelijk dat vers pluimveevlees met name moet voldoen aan de in deze bepaling neergelegde microbiologische criteria. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt dat vers pluimveevlees van landbouwdierpopulaties in alle stadia van de distributie, óók dat van de detailhandel, moet voldoen aan het microbiologische criterium van bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening nr. 2073/2005 (arrest van 13 november 2014, ■■■■■■■■■■ C-443/13, EU:C:2014:2370, punt 30). [or. 7]
- 28 In deze context, en met name gelet op de in de overwegingen van verordening nr. 1086/2011 vermelde doelstellingen van de wijzigingen van verordening nr. 2160/2003 en verordening nr. 2073/2005, om het juiste evenwicht te bereiken tussen de vermindering van menselijke salmonellose als gevolg van de consumptie van pluimveevlees enerzijds en de economische gevolgen van de toepassing van dat criterium anderzijds, heeft deze kamer twijfels over de discretionaire bevoegdheid van de bevoegde toezichthoudende autoriteiten van lidstaten om deze levensmiddelen categorie te controleren op besmetting met andere salmonellaserotypen dan die welke worden vermeld in bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening nr. 2073/2005.
- 29 Daarentegen moet worden opgemerkt dat krachtens artikel 6, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de bescherming en de verbetering van de menselijke gezondheid onder de aanvullende bevoegdheid van de Europese Unie vallen. Kenmerkend voor dit soort bevoegdheid is dat het

optreden van de Europese Unie op de onder deze bevoegdheid vallende gebieden beperkt is tot het ondersteunen, coördineren en aanvullen van het optreden van de lidstaten van de Unie. In dit verband neemt deze kamer het feit in aanmerking dat, niettegenstaande de in bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening nr. 2073/2005 neergelegde voorschriften betreffende slechts twee salmonellaserotypen, uit artikel 1 van deze verordening, dat het onderwerp en toepassingsgebied ervan vaststelt, duidelijk volgt dat deze verordening van toepassing is onverminderd de bevoegdheid van de bevoegde autoriteit „om nadere bemonstering en analyses uit te voeren ter opsporing en bepaling van andere micro-organismen of toxinen of metaboliëten daarvan, teneinde processen te controleren, in geval van vermoedelijk onveilige levensmiddelen of in het kader van een risicoanalyse”.

- 30 In dit verband moet ook worden verwezen naar verordening nr. 178/2002, waarbij de veiligheidsvoorschriften voor levensmiddelen en diervoeders zijn aangescherpt. Artikel 14, lid 1, van deze verordening verbiedt het in de handel brengen van onveilige levensmiddelen. Volgens artikel 14, lid 2, onder a) en b), worden levensmiddelen geacht onveilig te zijn indien zij worden beschouwd als a) schadelijk voor de gezondheid, of b) ongeschikt voor menselijke consumptie. Het Hof van Justitie heeft in zijn rechtspraak vastgesteld dat levensmiddelen niet in de handel mogen worden gebracht indien zij onveilig zijn, dat wil zeggen indien zij schadelijk zijn voor de gezondheid of ongeschikt zijn voor menselijke consumptie (arrest van 19 januari 2017, Queisser Pharma, C-282/15, EU:C:2017:26, punt 44). Krachtens artikel 14, lid 4, onder a), van verordening nr. 178/2002 wordt bij de beoordeling of een levensmiddel schadelijk is voor de gezondheid niet alleen rekening gehouden met het vermoedelijke onmiddellijke en/of kortetermijn- en/of langetermijneffect dat het levensmiddel heeft op de gezondheid van iemand die het consumeert, maar ook met het effect ervan op diens nakomelingen. In dit verband zij opgemerkt dat artikel 3, lid 14, van deze verordening het begrip „gevaar” definieert als een biologisch, chemisch of fysisch agens in een levensmiddel of diervoeder, of de toestand van een levensmiddel of diervoeder, met mogelijk nadelige gevolgen voor de gezondheid. Voorts bepaalt artikel 14, lid 5, van verordening nr. 178/2002 dat verontreiniging een van de criteria is die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of een levensmiddel ongeschikt is voor menselijke consumptie.
- 31 Naar het oordeel van deze kamer is artikel 14, lid 8, van verordening nr. 178/2002 [omissis] [tekst van artikel 14, lid 8] bijzonder relevant met betrekking tot de discretionaire bevoegdheid waarover de bevoegde toezichthoudende autoriteiten beschikken. Het Hof van Justitie heeft deze bepaling niet uitgelegd in zijn rechtspraak, waardoor deze kamer van het Hof verduidelijking wil over de omvang van de in deze bepaling vastgestelde bevoegdheid van de autoriteiten om te oordelen dat een levensmiddel dat voldoet aan de in bijlage I, hoofdstuk 1, bij verordening 2073/2005 neergelegde voorschriften, als onveilig moet worden aangemerkt.

- 32 Met andere woorden, deze kamer wenst, gelet op artikel 6, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 1 van verordening nr. 2073/2005 en artikel 14, lid 8, van verordening nr. 178/2002, te vernemen of de bevoegde toezichthoudende autoriteiten, in omstandigheden als die van de onderhavige zaak, kunnen vaststellen dat vers pluimveevlees dat voldoet aan de voorschriften van bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening nr. 2073/2005, niet voldoet aan de voorschriften van artikel 14, leden 1 en 2, van verordening nr. 178/2002.

III.

- 33 De Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen) is de rechter in laatste aanleg in bestuurszaken [omissis] [verwijzing naar een bepaling van nationaal procesrecht]. Daarom moet deze rechter, in een zaak waarin een vraag rijst over de uitlegging van door de instellingen van de Europese Unie vastgestelde wetgeving, die moet worden onderzocht opdat in die zaak een beslissing [or. 8] kan worden gegeven, de kwestie krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU [omissis] [verwijzing naar een bepaling van nationaal recht] voorleggen aan het Hof van Justitie voor een prejudiciële beslissing.
- 34 [omissis] Het antwoord op de in het dictum van deze beslissing gestelde vraag is van essentieel belang voor de beslechting van deze zaak omdat het ondubbelzinnig en uitdrukkelijk onder meer de voorwaarden zal vaststellen die zien op de discretionaire bevoegdheid van de bevoegde toezichthoudende autoriteiten van lidstaten – terwijl de voorrang van het Unierecht wordt gewaarborgd – om te beslissen dat vers pluimveevlees dat voldoet aan de voorschriften van bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening nr. 2073/2005, niet voldoet aan de voorschriften van artikel 14, leden 1 en 2, van verordening nr. 178/2002. Het antwoord zal tevens de voorwaarden scheppen voor een uniforme nationale rechtspraak.

Gelet op het voorgaande [omissis] [vermelding van bepalingen van nationaal recht],

beslist deze kamer

[omissis] [verwijzing naar een procedurele kwestie] [omissis] het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende voor de onderhavige zaak relevante vraag:

„Moeten artikel 1 van verordening (EG) nr. 2073/2005 van de Commissie van 15 november 2005 inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen, en artikel 14, lid 8, van 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, aldus worden uitgelegd dat zij de bevoegde

toezichhoudende autoriteiten van een lidstaat de discretionaire bevoegdheid verlenen om vast te stellen dat vers pluimveevlees dat voldoet aan de voorschriften van bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening nr. 2073/2005, niet voldoet aan de voorschriften van artikel 14, leden 1 en 2, van verordening nr. 178/2002, indien een levensmiddel uit die categorie besmet is met andere salmonellaserotypen dan die welke zijn vermeld in bijlage I, hoofdstuk 1, rij 1.28, bij verordening nr. 2073/2005, zoals in casu het geval is[?]”

De behandeling van deze bestuursrechtelijke procedure wordt geschorst in afwachting van de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

[omissis] [vermelding van een procedurele kwestie en namen van de rechters]
[omissis]