



Datum van
inontvangstneming

:

14/03/2023

Zaak C-10/23

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:

11 januari 2023

Verwijzende rechter:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 oktober 2022

Verzoekende partij:

Remia Com Impex SRL

Verwerende partijen:

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor

Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hogere voorziening ingesteld door Remia Com Impex SRL tegen de uitspraak van 4 december 2019 van de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) tot verwerping van haar beroep tegen de Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (nationale autoriteit voor de diergeeneeskunde en de voedselveiligheid, Roemenië; hierna: „ANSVSA”) en de Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (directoraat voor diergeeneeskunde en voedselveiligheid Dolj, Roemenië; hierna: „DSVSA Dolj”), strekkende tot: – gedeeltelijke nietigverklaring van Ordinul nr. 111/2008 (bindend bestuursrechtelijk besluit nr. 111/2008; hierna: „besluit nr. 111/2008”) van de ANSVSA wegens onverenigbaarheid ervan met verordening (EG) nr. 853/2004; – uitvoering van de administratieve handelingen ter herbeoordeling van de in het district Dolj geregistreerde inrichtingen teneinde deze in te delen als te registreren of te erkennen inrichtingen in de zin van

verordening (EG) nr. 852/2004 en verordening (EG) nr. 853/2004; en – betaling van een schadevergoeding van 7 246 167 Roemeense leu (RON) voor de schade als gevolg van de schending van het Unierecht

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van overweging 13 en artikel 1, leden 1 tot en met 5, van verordening (EG) nr. 853/2004

Prejudiciële vragen

1) Moeten verordening (EG) nr. 853/2004 in haar geheel en artikel 1, leden 3 tot en met 5, in het bijzonder aldus worden uitgelegd dat koelhuizen die activiteiten met betrekking tot de detailhandel verrichten ten behoeve van andere detailhandelszaken, maar niet van eindverbruikers, overeenkomstig deze verordening moeten worden erkend wanneer de betrokken activiteit niet onder de in artikel 1, lid 5, onder b), genoemde uitzonderingen valt?

2) Moeten deze verordening en het Unierecht in het algemeen aldus worden uitgelegd dat de nationale autoriteiten die het beleid moeten uitvoeren dat middels regelgeving moet worden verwezenlijkt, en die moeten waarborgen dat de daarmee samenhangende verplichtingen van de betrokken marktdeelnemers worden nageleefd, het in artikel 1, lid 5, onder b), punt ii), vastgelegde vereiste dat de activiteit marginaal, plaatselijk en beperkt is, moeten uitleggen in het licht van overweging 13 van die verordening, of kunnen zij afwijken van deze uitlegging door middel van eigen definities van de begrippen?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de respectieve definities in een nationale handeling tot omzetting van de verordening dan in overeenstemming zijn met de inhoud van de begrippen zoals deze is beschreven in overweging 13?

4) Staat het Unierecht, en in het bijzonder verordening (EG) nr. 853/2004, in de weg aan een bepaling en/of administratieve praktijk waarbij, zoals is vastgelegd in artikel 17 van de Normele ataşate Ordinului nr. 111/2008 (voorschriften in bijlage bij besluit nr. 111/2008), de detailhandel in producten van dierlijke oorsprong ook betrekking kan hebben op de levering en verkoop van producten aan andere detailhandelszaken op het gehele Roemeense grondgebied, zonder dat daarvoor een veterinaire vergunning vereist is?

5) Vereist het gelijkwaardigheidsbeginsel dat wanneer een besluit van een bestuursorgaan nietig kan worden verklaard wegens onverenigbaarheid met een nationale wet, datzelfde bestuursrechtelijke besluit ook nietig kan worden verklaard wegens onverenigbaarheid met een relevante Unieverordening, zoals verordening (EG) nr. 853/2004?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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, en met name overweging 13 en artikel 1, leden 1 tot en met 5

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ordinul nr. 111/2008 al ANSVSA privind aprobarea Normei sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor privind procedura de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a activităților de obținere și de vânzare directă și/sau cu amănuntul a produselor alimentare de origine animală sau nonanimală, precum și a activităților de producție, procesare, depozitare, transport și comercializare a produselor alimentare de origine nonanimală (besluit nr. 111/2008 van de ANSVSA houdende goedkeuring van de regeling inzake diergeneeskunde en voedselveiligheid wat betreft de registratieprocedure voor veterinaire doeleinden en met het oog op de voedselveiligheid van de productie en de rechtstreekse en/of detailverkoop van levensmiddelen van dierlijke of niet-dierlijke oorsprong, alsmede van de productie, de verwerking, de opslag, het transport en de verkoop van levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong)

Artikel 2 van besluit nr. 111/2008 luidt: „De in artikel 1 genoemde regeling inzake diergeneeskunde en voedselveiligheid is opgesteld tot vaststelling van de registratieprocedure voor veterinaire doeleinden en met het oog op de voedselveiligheid van de activiteiten van inrichtingen voor rechtstreekse verkoop van primaire producten of voor detailverkoop overeenkomstig artikel 31 van verordening nr. 882/2004, zoals gewijzigd, en artikel 1, lid 4, van verordening nr. 853/2004, zoals gewijzigd.”

In artikel 17 van de regeling inzake diergeneeskunde en voedselveiligheid wordt bepaald: „Overeenkomstig dit hoofdstuk wordt onder de volgende begrippen en uitdrukkingen verstaan:

a) detailverkoop [...]: – de levering van levensmiddelen van dierlijke en niet-dierlijke oorsprong die zijn verkregen in inrichtingen die voor veterinaire doeleinden en met het oog op de voedselveiligheid zijn geregistreerd/voor veterinaire doeleinden zijn erkend en/of de beperkte, plaatselijke en gelimiteerde levering van levensmiddelen van dierlijke en niet-dierlijke oorsprong die in kleine hoeveelheden in detailhandelszaken worden verkregen en die worden verkocht aan:

1. de eindverbruiker op de plaats van productie;
2. andere detailhandelszaken die op het gehele nationale grondgebied zijn geregistreerd voor veterinaire doeleinden en met het oog op de voedselveiligheid;

3. cateringbedrijven die zijn geregistreerd voor veterinaire doeleinden en met het oog op voedselveiligheid;

4. de eindverbruiker op markten met levensmiddelen en landbouwproducten, alsmede op markten, tentoonstellingen en evenementen tijdens religieuze feesten of andere soortgelijke openbare evenementen die door lokale of regionale overheden periodiek worden georganiseerd op het gehele nationale grondgebied, met uitzondering van vers varkensvlees;

[...]

d) beperkte levering: – de verkoop in kleine hoeveelheden van levensmiddelen van dierlijke en niet-dierlijke oorsprong aan de eindverbruiker via andere detailhandelszaken;

e) plaatselijke levering: – de verkoop van levensmiddelen van dierlijke oorsprong op het gehele nationale grondgebied, met inachtneming van de vervoersvoorwaarden, de koude keten en de traceerbaarheid;

f) gelimiteerde levering: – de verkrijging op de plaats van verkoop van beperkte categorieën van levensmiddelen van dierlijke oorsprong die zijn bestemd voor verkoop aan de eindverbruiker via andere detailhandelszaken;

[...]

h) kleine hoeveelheden: – de volgende hoeveelheden van producten van dierlijke en niet-dierlijke oorsprong die in de detailhandelszaak worden verkregen en bestemd zijn om aan andere detailhandelszaken te worden verkocht met het oog op de verkoop ervan aan de eindverbruiker, te weten:

I. Producten van dierlijke oorsprong:

1. uitgesneden vlees, gehakt vlees, vleesbereidingen en/of vleesproducten in een beperkt assortiment van maximaal vijf soorten, in hoeveelheden van in totaal maximaal 8 000 kg/maand;

2. kaas – maximaal 1 500 kg/week, jaarlijks gemiddelde;

3. gepasteuriseerde melk en vloeibare zuivelproducten – maximaal 3 000 kg/week;

4. visserijproducten – maximaal 1 000 kg/week;

5. bewerkte visserijproducten – maximaal 2 000 kg/maand;

6. vrij wild – maximaal 300 kg/maand;

7. pluimvee, lagomorfen en afgeleide producten – maximaal 500 kg/maand;

8. voor consumptie bestemde eieren – maximaal 1 000 eieren/maand;
9. uit opslagplaatsen voor levensmiddelen ontvangen producten van dierlijke oorsprong waarop temperatuurvoorschriften van toepassing zijn – maximaal 12 ton/maand;

II Producten van niet-dierlijke oorsprong:

1. maalterijproducten – maximaal 120 ton/jaar;
2. brood, bakkerijspecialiteiten en -producten – maximaal 120 ton/jaar;
3. deegwaren – maximaal 4 ton/jaar;
4. suikerwaren en banketbakkerswaren – maximaal 30 ton/jaar;
5. vruchten- en groentesappen – maximaal 12 000 liter/jaar;
6. producten op basis van groenten, fruit, champignons – maximaal 10 ton/jaar;
7. sodawater/ander gebotteld water, met uitzondering van mineraalwater en bronwater – maximaal 120 hectoliter/jaar;
8. koudgeperste ruwe oliën – maximaal 600 liter/jaar;
9. bier – maximaal 3 000 hectoliter/jaar;
10. wijn – maximaal 200 hectoliter/jaar;
11. gedistilleerde alcoholhoudende dranken – maximaal 50 hectoliter/jaar equivalent aan 100 % alcohol;
12. ijs – maximaal 15 ton/jaar [...]”.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Remia Com Impex SRL heeft op 9 maart 2018 bij de Curte de Apel București beroep ingesteld tegen de ANSVSA en de DSVSA Dolj strekkend tot: – gedeeltelijke nietigverklaring van besluit nr. 111/2008 wegens onverenigbaarheid met verordening nr. 853/2004; – uitvoering van de administratieve handelingen ter herbeoordeling van de in het district Dolj geregistreerde inrichtingen teneinde deze in te delen als te registreren of te erkennen inrichtingen in de zin van verordening (EG) nr. 852/2004 en verordening (EG) nr. 853/2004; en – betaling van een schadevergoeding van 7 246 167 RON voor de schade als gevolg van de schending van het Unierecht.

- 2 Nadat dit beroep op 4 december 2019 was verworpen, heeft Remia Com Impex SRL hogere voorziening ingesteld bij de verwijzende rechter – de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië).
- 3 In de motivering van de hogere voorziening heeft verzoekster aangevoerd dat de rechtmatigheid van de betwiste nationale bepalingen moet worden beoordeeld op basis van het Unierecht, dat bindend en rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten, en met name op basis van de definities die in het Unierecht zijn gegeven aan de in deze zaak toepasselijke begrippen, en niet op basis van begrippen van nationaal recht die ofwel geen tegenhanger vinden in de bepalingen van het Unierecht, ofwel deze bepalingen slechts in schijn omzetten, en aldus de betekenis van bepaalde begrippen verdraaien.
- 4 Verzoekster heeft betoogd dat de feitenrechter deze aspecten helemaal niet heeft geanalyseerd en ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat door de loutere vermelding van verordening nr. 853/2004 als grondslag in de preambule van besluit nr. 111/2008 elke discussie over de vraag of het Unierecht al dan niet is omgezet en over de rechtmatigheid van het litigieuze besluit is uitgesloten. Volgens de feitenrechter kan het feit dat de in verordening nr. 853/2004 vastgestelde uitzonderingen voor erkenning niet zijn opgenomen in besluit nr. 111/2008, niet leiden tot de conclusie dat de nationale regeling in strijd met het Unierecht is vastgesteld of dat verweersters geen voorschriften voor de detailverkoop in Roemenië hadden kunnen vaststellen.
- 5 Daarnaast voert verzoekster aan dat, aangezien de feitenrechter er niet heeft op gewezen dat de nationale regeling moest worden aangevuld met de Europese regelgeving, de nationale regeling inzake registratie een ruimere werkingssfeer heeft dan die waarin het Unierecht voorziet, louter omdat zij geen rekening houdt met de in het Unierecht vastgestelde uitzonderingen. Het rechtstreekse gevolg van dit mechanisme is de daarmee samenhangende beperking van de werkingssfeer van de voorschriften van de Unie inzake erkenning. Verordening nr. 853/2004 is van toepassing op de groothandel, maar ook op de detailhandel, wanneer de handel bepaalde kenmerken vertoont (te weten de uitzonderingen waarin verordening nr. 853/2004 uitdrukkelijk voorziet).
- 6 Hoewel de feitenrechter voor de verwerping van het beroep van verzoekster heeft verwezen naar de voorwaarde dat de marktdeelnemer intracommunautair handel moet drijven, beklemtoont hij dat de gehele discussie in werkelijkheid betrekking heeft op detailhandel en op het vereiste van erkenning voor dit soort handel wanneer de handelingen niet uitsluitend bestaan in opslag of transport of geen marginale, plaatselijke en beperkte activiteit zijn, overeenkomstig artikel 1, lid 5, onder b), van verordening nr. 853/2004, ongeacht of deze handelingen op het nationale grondgebied, binnen de Unie of zelfs naar derde landen plaatsvinden.
- 7 Op die manier heeft de feitenrechter de werkingssfeer van de Unieverordeningen dus ten onrechte beperkt tot het intracommunautaire handelsverkeer. Overeenkomstig de overwegingen 1 tot en met 5 van verordening (EG)

nr. 853/2004 worden de bepalingen ervan echter vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en hebben zij betrekking op producten die specifieke gevaren kunnen inhouden voor de volksgezondheid; zij hebben tot doel de goede werking van de interne markt en een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen.

- 8 Een ander punt van kritiek van verzoekster betreft het feit dat de feitenrechter de definities van verordening nr. 853/2004 helemaal niet in aanmerking heeft genomen en voorrang heeft gegeven aan de definities van het nationale recht omdat hij die duidelijker vond. Volgens verzoekster rijst er geen probleem met de uitzondering van de opslagplaatsen alleen omdat zij opslagplaatsen worden genoemd en de terminologie ervan lijkt op die van de verordening (opslag), maar wel met de detailhandel wanneer hij uitsluitend bestaat in opslag of transport, hetgeen het geval is bij leveringen door distributeurs of in andere soortgelijke gevallen.
- 9 De definitie van „detailhandel” in artikel 3 van verordening nr. 178/2002 is zeer belangrijk, omdat zij in grote mate verschilt van de betekenis van het begrip „detailhandel” in het nationale recht. Aangezien deze definitie ook de activiteit omvat die uitsluitend bestaat in het opslaan van levensmiddelen, betekent de uitzondering van artikel 1, lid 5, onder b), punt i), van verordening nr. 853/2004 dat het niet nodig is dat detailhandelsactiviteiten worden erkend wanneer zij uitsluitend bestaan in opslag of transport, zonder dat daaruit volgt dat de goederen ook verkocht kunnen worden. De feitenrechter heeft deze bepaling onjuist toegepast door zonder nadere precisering te oordelen dat „opslagplaatsen voor levensmiddelen” behoren tot de categorie van inrichtingen waarvoor geen erkenning noodzakelijk is.
- 10 Volgens verzoekster zijn de voorschriften van verordening nr. 852/2004 van toepassing op de detailhandel, terwijl de voorschriften van verordening nr. 853/2004 van toepassing zijn op de groothandel. Onder „detailhandel” moet worden verstaan de verkoop aan de eindverbruiker, terwijl groothandel de verkoop in het groot betekent door een inrichting aan een andere inrichting, maar niet aan de eindverbruiker. Verordening nr. 853/2004 is evenwel ook van toepassing op de detailhandel wanneer dit uitdrukkelijk zo is bepaald en er niet aan de eindverbruiker maar aan een andere detailhandelszaak wordt verkocht, waarbij deze activiteit niet uitsluitend bestaat in opslag of transport en zij geen marginale, plaatselijke en beperkte levering is.
- 11 Wanneer een detailhandelszaak aan een andere inrichting verkoopt en de activiteit niet uitsluitend bestaat in opslag of transport of geen marginale, plaatselijke en beperkte activiteit van de leverancier is, zijn op deze activiteit dus alle bepalingen van verordening nr. 853/2004 betreffende verplichte erkenning van toepassing, zoals bij groothandelsactiviteiten.
- 12 Volgens de ANSVSA mogen inrichtingen uit de levensmiddelensector die overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 853/2004 aan erkenning zijn

onderworpen, binnen de Unie handel drijven en uitvoeren naar derde landen, terwijl opslagplaatsen voor levensmiddelen die overeenkomstig de bepalingen van besluit nr. 111/2008 zijn geregistreerd, hun producten alleen op de binnenlandse markt in de handel mogen brengen en geen producten van dierlijke oorsprong rechtstreeks uit intracommunautaire handel of invoer uit derde landen mogen ontvangen. Bijgevolg genieten opslagplaatsen voor levensmiddelen die overeenkomstig besluit nr. 111/2008 voor veterinaire doeleinden zijn geregistreerd, niet dezelfde voordelen als inrichtingen die voor veterinaire doeleinden zijn erkend voor intracommunautaire handel overeenkomstig besluit nr. 57/2010 van de ANSVSA.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 13 Verzoekster betoogt dat de nationale regeling in strijd is met het Unierecht. Aangezien door middel van door de ANSVSA uitgevaardigde bindende bestuursrechtelijke besluiten een afzonderlijke regeling tot stand is gebracht voor de registratieprocedure (specifiek voor de verkoop aan de eindverbruiker) en voor de erkenningsprocedure van de inrichtingen (specifiek voor de groothandel), is het mogelijk leveringen die niet aan de eindverbruiker worden verricht, niet binnen de categorie van aan erkenning onderworpen activiteiten te laten vallen en wordt zo de werkingssfeer van verordening nr. 853/2004 beperkt.
- 14 Meer in het bijzonder is het zo dat, ook al zouden de detailhandelsactiviteiten die niet onder de uitzonderingen van artikel 1, lid 5, onder b), van verordening nr. 853/2004 vallen, van registratie moeten worden uitgesloten en zou de erkenning ervan moeten worden opgelegd, dit besluit nr. 111/2008 daarin niet voorziet.
- 15 Bovendien bevat besluit nr. 57/2010, dat de erkenningsprocedure regelt, evenmin bepalingen die ervoor zorgen dat de van registratie vrijgestelde detailhandelsactiviteiten binnen de werkingssfeer van dat laatste besluit vallen.
- 16 Volgens verzoekster zijn de definities in artikel 17, onder d), e) en f), van de regeling inzake diergeneeskunde van de begrippen „beperkte levering”, „plaatselijke levering” en „gelimiteerde levering” in strijd met het Unierecht. Zo bepaalt het nationale recht met betrekking tot het begrip „plaatselijke levering”, in artikel 17, onder e), dat dit begrip doelt op leveringen op het gehele nationale grondgebied, terwijl het begrip volgens overweging 13 van verordening nr. 853/2004 verwijst naar leveringen aan inrichtingen die in de onmiddellijke nabijheid van de leverancier gelegen zijn. Het begrip „beperkte levering”, dat volgens de verordening inhoudt dat de levering slechts bepaalde soorten producten of inrichtingen mag betreffen, betekent volgens artikel 17, onder d), van de nationale regeling, dat producten in kleine hoeveelheden via andere detailhandelszaken worden verkocht, zonder enige verwijzing naar soorten producten. Het begrip „gelimiteerde levering” van de regeling inzake diergeneeskunde komt in feite overeen met het begrip „beperkte levering” van de

verordening. Het begrip „marginale levering” van de verordening beantwoordt aan geen enkele definitie in de regeling inzake diergeneeskunde.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 17 De verwijzende rechter geeft aan dat hij uitspraak moet doen in het geding als in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie en dat hij derhalve gehouden is het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken.
- 18 In de onderhavige zaak rijst de vraag of de nationale bepalingen verenigbaar zijn met die van verordening nr. 853/2004.
- 19 Hoewel de lidstaten tot op zekere hoogte zelf kunnen bepalen hoe zij in hun nationale wetgeving de specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong vaststellen, kunnen zij overeenkomstig overweging 13 van verordening nr. 853/2004 de toepassing ervan echter alleen beperken indien zij van oordeel zijn dat de voorschriften van verordening nr. 852/2004 volstaan om de doelstellingen inzake levensmiddelenhygiëne te verwezenlijken en wanneer de levering van levensmiddelen van dierlijke oorsprong van een handelszaak aan een ander bedrijf een marginale, lokale en beperkte activiteit is.
- 20 Volgens de verwijzende rechter mag deze levering slechts een klein deel uitmaken van de activiteiten van de betrokken handelszaak, moeten de bedrijven die de leveringen ontvangen, in de onmiddellijke nabijheid ervan gelegen zijn en mag de levering slechts bepaalde soorten producten of bedrijven betreffen.
- 21 Deze wijze waarop deze uitzonderingssituatie in het nationale recht is uitgedrukt en de wijze waarop de begrippen „marginaal”, „plaatselijk” en „beperkt” zijn gedefinieerd, maken het noodzakelijk zich tot het Hof van Justitie te wenden voor een uitlegging van het Unierecht.