



Datum van
inontvangstneming

:

17/02/2023

Zaak C-13/23

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:

16 januari 2023

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Osnabrück (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 december 2022

Verzoekende partij:

cdVet Naturprodukte GmbH

Verwerende partij:

Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Diervoeding – Toelating en verhandelbaarheid van een toevoegingsmiddel voor diervoeding – Grapefruitzaadextract – Verordening nr. 1831/2003 – Handvest van de grondrechten

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Is verordening (EG) nr. 1831/2003, met name artikel 3, lid 1, onder a), artikel 4, lid 1, artikel 7, lid 1, artikel 10, lid 1, onder a), en artikel 10, leden 2 en 5, daarvan, uit hoofde waarvan de verhandeling, het gebruik en de verwerking van toevoegingsmiddelen voor diervoeding bij ontbreken van

een vergunning zonder inachtneming van de omstandigheden van het individuele geval wordt verboden, in het licht van de door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten beschermde vrijheid van ondernemerschap en het door artikel 17, lid 1, van het Handvest beschermde recht van eigendom verenigbaar met het in artikel 52, lid 1, van het Handvest verankerde evenredigheidsbeginsel?

- 2) Voor het geval dat het Hof de eerste prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt, met als gevolg dat verordening (EG) nr. 1831/2003, met name artikel 3, lid 1, onder a), artikel 4, lid 1, artikel 7, lid 1, artikel 10, lid 1, onder a), en artikel 10, leden 2 en 5, daarvan, onverkort van toepassing is: Moet het door verzoekster als toevoegingsmiddel voor diervoeding gebruikte extract, dat blijkt het productspecificatieblad van de toeleverancier wordt verkregen uit grapefruitzaad en -schillen en hierin wordt aangeduid als grapefruitzaadextract (meer bepaald: grapefruitzaadextract S), (althans ook) als de in artikel 2, lid 3, juncto bijlage I, hoofdstuk I.A, deel 1, van uitvoeringsverordening 2021/758 vermelde stof „extract van grapefruit, RvE-nr. 140” worden beschouwd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles): artikel 138, lid 1, en artikel 138, lid 2, onder d)

Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding: artikel 1, lid 1, artikel 3, lid 1, artikel 4, lid 1, artikel 7, lid 1, artikel 10, lid 1, onder a), artikel 10, leden 2 en 5

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 230/2013 van de Commissie van 14 maart 2013 tot het uit de handel nemen van bepaalde toevoegingsmiddelen voor diervoeding, behorend tot de groep aromatische en eetlustopwekkende stoffen: artikel 1, bijlage betreffende artikel 1

Uitvoeringsverordening (EU) 2021/758 van de Commissie van 7 mei 2021 betreffende de status van bepaalde producten als onder verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad vallende toevoegingsmiddelen voor diervoeding en betreffende het uit de handel nemen van bepaalde toevoegingsmiddelen voor diervoeding: artikel 1, artikel 2, bijlage I, hoofdstuk I.A, deel 1, betreffende artikel 1

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: artikel 15, leden 1 en 2

Verordening (EG) nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders, tot wijziging van verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 79/373/EEG van de Raad, richtlijn 80/511/EEG van de Commissie, richtlijnen 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG en 96/25/EG van de Raad en beschikking 2004/217/EG van de Commissie: artikel 17, lid 1, onder e)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (wetboek levensmiddelen, consumptiegoederen en voedermiddelen; hierna: „LFGB”): § 17, lid 2, punt 1, onder a), § 17, lid 2, punt 2, onder a), § 21, lid 3, punt 1, onder b), § 39, leden 1 en 4

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster is een onderneming die diervoeding produceert en verkoopt. Tot het assortiment van verzoekster behoort onder meer het product „DarmRein Pulver/GutClean Powder”, een voedingssupplement voor honden, katten en andere huisdieren. Op het etiket heeft verzoekster overeenkomstig artikel 17, lid 1, onder e), van verordening nr. 767/2009 aangegeven dat het product is samengesteld uit „biërgist, wilgenbast, iepensap”. Daarnaast bevat het product blijkens de etikettering onder meer het toevoegingsmiddel grapefruitzaadextract. Het product wordt op het etiket ook als volgt aangeprezen: „Poeder voor darmreiniging, met name geschikt voor katten. Voor voeding naar behoefte bij aan dieet gerelateerde spijsverteringsstoornissen en darmproblemen”. Tevens wordt er voedingsadvies gegeven.
- 2 Op 24 februari 2022 hebben medewerkers van verweerder bij verzoekster een officiële controle verricht overeenkomstig artikel 137, lid 2, van verordening 2017/625. In dat verband zijn verschillende inbreuken vastgesteld, onder meer betreffende het product „DarmRein Pulver/GutClean Powder”. Volgens het

gecontroleerde productspecificatieblad van de toeleverancier is de stof die op het productetiket onder de sensorische toevoegingsmiddelen als grapefruitzaadextract is vermeld - zoals gedeclareerd - grapefruitzaadextract (meer bepaald: grapefruitzaadextract S). Het extract, dat door extractie met plantaardige glycerine wordt verkregen uit grapefruitzaad en -schillen, bestaat uit een glycerinehoudend extract (83 %), water en vitamine C. De belangrijkste ingrediënten (werkzame stoffen) zijn met name ascorbinezuur (vitamine C) en een zogenaamd grapefruit-bioflavonoïdencomplex.

- 3 Na verzoekster te hebben gehoord heeft verweerder haar op grond van artikel 138, leden 1 en 2, van verordening 2017/625 juncto § 39, leden 1 en 4, LFGB bij besluit van 30 maart 2022 verboden het litigieuze product aan te bieden en in de handel te brengen omdat het betrokken toevoegingsmiddel in de Europese Unie niet is toegelaten. Tegelijkertijd heeft verweerder onmiddellijke tenuitvoerlegging gelast op grond van § 80, lid 2, eerste volzin, punt 4, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wet inzake bestuurlijke geschillen). Ter motivering heeft verweerder in wezen aangevoerd dat het in het product verwerkte toevoegingsmiddel voor diervoeding grapefruitzaadextract overeenkomstig artikel 1 van uitvoeringsverordening nr. 230/2013 juncto deel A van de bijbehorende bijlage uit de handel moet worden genomen en derhalve niet verhandelbaar is.
- 4 Artikel 10, lid 2, van verordening nr. 1831/2003 bepaalt dat toevoegingsmiddelen voor diervoeding overeenkomstig artikel 10, lid 2, juncto artikel 7 van die verordening op aanvraag aan een herbeoordeling worden onderworpen teneinde in het belang van mens, dier, milieu, gebruikers en consumenten de risico's ter zake te kunnen bepalen en beoordelen. Aangezien dergelijke aanvragen voor het door verzoekster gebruikte toevoegingsmiddel voor diervoeding grapefruitzaadextract na het verstrijken van de overgangperiode niet zijn ingediend, is er sprake van een inbreuk op artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1831/2003 respectievelijk § 21, lid 3, punt 1, onder b), LFGB. In die bepalingen is neergelegd dat toevoegingsmiddelen voor diervoeding zonder een passende vergunning niet in de handel mogen worden gebracht. Bovendien moet het product van verzoekster worden beschouwd als „onveilig” in de zin van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 178/2002 omdat het daarin verwerkte toevoegingsmiddel voor diervoeding grapefruitzaadextract niet is toegelaten. Ook om die reden is het product niet verhandelbaar. Aangezien het gebruikte toevoegingsmiddel „onveilig” is in de hierboven vermelde zin, is er tevens sprake van een inbreuk op § 17, lid 2, punt 2, onder a), en punt 3, onder a), LFBG.
- 5 Tegen dat besluit heeft verzoekster op 11 oktober 2022 beroep ingesteld en tegelijkertijd heeft zij verzocht om een voorlopige voorziening.
- 6 Gezien de twijfels omtrent de verenigbaarheid van de litigieuze regelingen met het Unierecht (eerste prejudiciële vraag) respectievelijk omtrent de uitlegging van het Unierecht (tweede prejudiciële vraag), die in het onderhavige verzoek om een

prejudiciële beslissing aan de orde worden gesteld, is verzoekster een voorlopige voorziening toegekend en is de schorsende werking van haar beroep hersteld.

Wezenlijke argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoekster argumenteert dat het bij het litigieuze toevoegingsmiddel voor diervoeding gaat om grapefruitextract en niet – zoals verweerder stelt – om grapefruitzaadextract. Grapefruitextract is uitdrukkelijk opgenomen in de lijst van de Europese Commissie van in de Europese Unie toegestane toevoegingsmiddelen in diervoeding (PB 2004, C 50, blz. 1). Alhoewel het toevoegingsmiddel „Citrus x paradisi – extract van grapefruit, RvE-nr. 140” (grapefruitextract), dat geen CAS-nummer heeft, overeenkomstig artikel 1 juncto bijlage I, hoofdstuk I.A, deel 1 – rubriek „Aromatische en eetlustopwekkende stoffen” – van uitvoeringsverordening 2021/758 in beginsel uit de handel is genomen, bevat artikel 2, lid 3, van die uitvoeringsverordening een overgangsbepaling op grond waarvan verzoekster het met het betrokken toevoegingsmiddel vervaardigde product „DarmRein Pulver/GutClean Powder” nog tot en met 30 mei 2023 in de handel mag blijven brengen.
- 8 Uit het productspecificatieblad van de toeleverancier blijkt duidelijk dat het gebruikte extract wordt verkregen uit grapefruitzaad en -schillen. Daarom is het als toevoegingsmiddel gebruikte extract volledig gelijkwaardig aan andere extracten die als grapefruitextract in de handel mogen worden gebracht. Voorts is het door de aanvrager gebruikte toevoegingsmiddel niet een van de andere stoffen die in de bijlagen bij de uitvoeringsverordeningen nr. 230/2013 c.q. 2021/758 zijn opgenomen. Het is denkbaar dat de toeleverancier de benaming grapefruitzaadextract heeft gekozen op grond van het feit dat bij de productie ook, maar dus niet uitsluitend, grapefruitzaad wordt verwerkt. Dat doet echter geen afbreuk aan de feitelijke en juridische kwalificatie van de stof als grapefruitextract overeenkomstig artikel 1 juncto bijlage I, hoofdstuk I.A, deel 1 (aldaar: extract van grapefruit, RvE-nr. 140) van uitvoeringsverordening 2021/758. De benaming grapefruitzaadextract is dus eigenlijk zelfs onnauwkeurig, omdat hierdoor ten onrechte de indruk kan ontstaan dat bij de productie uitsluitend grapefruitzaad wordt verwerkt. Er is derhalve geen sprake van een inbreuk die maatregelen rechtvaardigt in de zin van artikel 138, leden 1 en 2, onder d), van verordening 2017/625.
- 9 Bovendien vormt het besluit van verweerder in elk geval een onevenredige inbreuk op verzoeksters vrijheid van beroepsuitoefening. Niets duidt erop dat het betrokken product „onveilig” is of potentieel gevaarlijk voor de gezondheid. Verweerder, wiens betoog niets dan ongefundeerde vermoedens bevat, heeft in dit opzicht zijn verplichting tot ambtshalve onderzoek geschonden. Overigens betwijfelt verzoekster, net als de verwijzende rechter, dat de door verweerder toegepaste bepalingen verenigbaar zijn met het Unierecht. Uit verordening nr. 1831/2003 vloeit namelijk in wezen een algemeen verbod voort op het in de handel brengen en gebruiken van alle toevoegingsmiddelen voor diervoeding,

zonder dat de omstandigheden van het individuele geval in aanmerking worden genomen.

- 10 Verweerder verdedigt het door hem vastgestelde besluit op het vlak van het recht inzake diervoeding. Uit het productspecificatieblad van de toeleverancier blijkt duidelijk dat in het betrokken product het toevoegingsmiddel grapefruitzaadextract wordt verwerkt. Grapefruitextract en grapefruitzaadextract zijn geen identieke stoffen in de zin van de wetgeving inzake diervoeding, zodat verzoekster zich niet met succes kan beroepen op de overgangsregeling van artikel 2, lid 3, van uitvoeringsverordening 2021/758, aangezien die regeling alleen betrekking heeft op grapefruitextract en dus niet op grapefruitzaadextract.
- 11 Dat wordt ook bevestigd door het feit dat het in de uitvoeringsverordening vermelde grapefruitextract („extract van grapefruit, RvE-nr. 140”) onder CAS-nummer 8016-20-4 valt, het door verzoekster in het product verwerkte grapefruitzaadextract daarentegen onder CAS-nummer 90045-43-5. Bijgevolg zijn beide termen niet uitwisselbaar. Bovendien bestaan er zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht verschillen tussen de samenstelling van extracten naargelang de delen van de vrucht (bijvoorbeeld zaden, schillen of pulp) die worden geëxtraheerd. De term grapefruitextract vormt in wezen slechts een onnauwkeurige of zelfs ontoereikende typering van het daarmee bedoelde mengsel van stoffen; met de term grapefruitzaadextract wordt een grapefruitextract nauwkeuriger omschreven.
- 12 Aangezien voor het gebruikte toevoegingsmiddel voor diervoeding grapefruitzaadextract geen vergunning in de zin van artikel 10, lid 2, juncto artikel 7 van verordening nr. 1831/2003 is verleend, mag het overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die verordening niet worden verhandeld. Gelet op het doel van de Unierechtelijke vergunningsprocedure, namelijk het opsporen en beoordelen van eventuele gezondheidsrisico’s van een toevoegingsmiddel, kan er, anders dan verzoekster stelt, niet van worden uitgegaan dat het door haar in de handel gebrachte product veilig of ongevaarlijk is. Verzoekster moet bij de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) een vergunningsprocedure doorlopen om het toevoegingsmiddel „gapefruitzaadextract”, waarvoor momenteel geen betrouwbare studies en bevindingen bestaan, te laten onderzoeken en beoordelen op mogelijke risico’s.
- 13 Daaruit volgt tegelijkertijd dat het product „onveilig” is in de zin van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 178/2002, aangezien voor het hierin verwerkte toevoegingsmiddel grapefruitzaadextract geen vergunning is verleend. Verweerder is zich bewust van de - puur economische - belangen van verzoekster en heeft deze terdege in overweging genomen. Tot besluit bestaan er ook vanuit Unierechtelijk oogpunt geen ernstige twijfels omtrent de evenredigheid van verordening nr. 1831/2003, aangezien die verordening overeenkomstig het voorzorgsbeginsel rechtsgoederen van het grootste belang beschermt, namelijk de gezondheid van mens en dier en het milieu. De in overweging 4 van verordening nr. 1831/2003 genoemde doelstelling van de regelgeving, namelijk een hoog

niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu, kan enkel worden bereikt door middel van een vergunningsprocedure waarbij toevoegingsmiddelen volgens een communautaire procedure aan een veiligheidsbeoordeling worden onderworpen. Slechts op die manier kan voldoende rekening worden gehouden met de complexiteit van de geregelde materie, de technologische vooruitgang en de wetenschappelijke ontwikkeling. Mochten alle toevoegingsmiddelen zonder verdere beoordeling door een deskundige instantie algemeen worden toegelaten, dan zouden de genoemde rechtsgoederen ernstig in het gedrang kunnen komen.

Korte motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 14 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of verordening nr. 1831/2003, met name artikel 3, lid 1, onder a), artikel 4, lid 1, artikel 7, lid 1, en artikel 10, lid 1, onder a), en artikel 10, leden 2 en 5, ervan, uit hoofde waarvan bij ontbreken van een vergunning de verhandeling, het gebruik en de verwerking van toevoegingsmiddelen voor diervoeding wordt verboden zonder inachtneming van de omstandigheden van het individuele geval, in het licht van de door artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) beschermde vrijheid van ondernemerschap en het recht van eigendom van artikel 17, lid 1, van het Handvest, verenigbaar is met het in artikel 52, lid 1, van het Handvest verankerde evenredigheidsbeginsel.
- 15 Het evenredigheidsbeginsel is een van de algemene beginselen van het Unierecht. Het vormt in de zin van een algemene richtsnoer de structurele, objectieve grondslag voor het optreden op het vlak van het recht van de Unie (arrest van 19 juni 1980, Testa e.a., C-41/79, 121/79 en 796/79, EU:1980:163, punt 21).
- 16 Het evenredigheidsbeginsel is thans uitdrukkelijk verankerd in artikel 52, lid 1, van het Handvest. Elke beperking op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moet bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen beperkingen alleen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Tot de door het Handvest beschermde rechten en vrijheden behoren ook de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16) en het recht van eigendom (artikel 17, lid 1, eerste volzin), dat wil zeggen de vrijheid om rechtmatig verkregen goederen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en ze te vermaken.
- 17 In die zin vereist het evenredigheidsbeginsel volgens vaste rechtspraak van het Hof dat handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn om de door de betrokken regeling nagestreefde doelstellingen te bereiken en niet verder gaan dan daarvoor geschikt en noodzakelijk is. Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van deze voorwaarden betreft, heeft het Hof vastgesteld dat de omvang van de

beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie beperkt kan zijn wanneer sprake is van een inmenging in fundamentele rechten. Dat hangt af van een aantal factoren, waaronder met name het betrokken domein, de aard van het door het Handvest gewaarborgde recht dat aan de orde is alsook de aard, de ernst en het doel van de inmenging (arrest van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:2014:238, punten 46 en 47).

- 18 Met betrekking tot de vrijheid van ondernemerschap en het recht van eigendom heeft het Hof herhaaldelijk vastgesteld dat die beginselen geen absolute gelding hebben, maar in relatie tot hun sociale functie moeten worden beschouwd. Dat betekent dat de uitoefening van die vrijheden aan beperkingen kan worden onderworpen voor zover zulke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Unie nastreeft en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep waardoor deze rechten in hun kern worden aangetast. Bijgevolg moeten bij een juridische beoordeling van de evenredigheid de vereisten inzake de bescherming van deze verschillende door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten met elkaar worden verzoend en een juist evenwicht ertussen worden verzekerd (arrest van 6 september 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:2012:526, punten 47 en 54).
- 19 De verwijzende rechter betwijfelt of er in casu sprake is van een passend evenwicht in de zin van het evenredigheidsbeginsel (artikel 52, lid 1, van het Handvest) tussen, enerzijds, de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest) en het recht van eigendom (artikel 17, lid 1, eerste volzin, van het Handvest) en, anderzijds, de met verordening nr. 1831/2003 nagestreefde bescherming van het rechtsgoed van de gezondheid van mens en dier en van het milieu. Die twijfel wordt ingegeven door het feit dat de verhandeling, het gebruik en de verwerking van toevoegingsmiddelen voor diervoeding uit hoofde van de genoemde verordening, bij ontbreken van een vergunning, in algemene zin wordt verboden, zonder dat de omstandigheden van het individuele geval in aanmerking worden genomen.
- 20 Tot de omstandigheden van het individuele geval behoort bijvoorbeeld de vraag of het betrokken toevoegingsmiddel voor diervoeding een in de natuur voorkomende (plantaardige) dan wel een synthetische stof is, maar ook hoeveel van het middel aan het product wordt toegevoegd en in welke concentratie. Verordening nr. 1831/2003 stelt voor alle gevallen dezelfde rechtsgevolgen vast, zonder die omstandigheden in aanmerking te nemen. Het door verzoekster in het betrokken product verwerkte toevoegingsmiddel is volgens het productspecificatieblad van de toeleverancier de stof grapefruitzaadextract. De bestanddelen van het extract zijn uitsluitend van natuurlijke (plantaardige) oorsprong; niets duidt erop dat zij een potentieel risico voor de gezondheid van mens of dier zouden kunnen vormen, ook al omdat de concentratie van het toevoegingsmiddel waarschijnlijk onder het detectiebereik ligt. De eerste prejudiciële vraag is relevant voor de beslechting van het hoofdgeding, aangezien verordening nr. 1831/2003 niet van toepassing is voor zover zij in strijd is met het Unierecht.

- 21 Voor het geval dat het Hof de eerste prejudiciële vraag bevestigend beantwoordt, wenst de verwijzende rechter met zijn tweede prejudiciële vraag te vernemen of het door verzoekster als toevoegingsmiddel voor diervoeding gebruikte extract (althans ook) als de in artikel 2, lid 3, juncto bijlage I, hoofdstuk I.A, deel 1, van uitvoeringsverordening 2021/758 vermelde stof „extract van grapefruit, RvE-nr. 140” moet worden beschouwd.
- 22 Volgens artikel 1 van uitvoeringsverordening 2021/758 worden de in bijlage I van die verordening opgenomen toevoegingsmiddelen voor diervoeding voor de eveneens in die bijlage aangegeven diersoorten of –categorieën uit de handel genomen. Tot die toevoegingsmiddelen behoort ook de in bijlage I, hoofdstuk I.A, deel 1 – rubriek „Aromatische en eetlustopwekkende stoffen” – vermelde stof „extract van grapefruit, RvE-nr. 140”. Blijkens artikel 2, lid 3, van uitvoeringsverordening 2021/758 mogen mengvoeders en voedermiddelen die zijn geproduceerd met de in lid 1 van dat artikel bedoelde toevoegingsmiddelen, waartoe het betrokken product van verzoekster behoort, echter nog tot en met 30 mei 2023 in de handel worden gebracht.
- 23 Indien het door verzoekster als toevoegingsmiddel voor diervoeding gebruikte extract inderdaad moet worden beschouwd als de in bijlage I, hoofdstuk I.A, deel 1 – rubriek „Aromatische en eetlustopwekkende stoffen” – vermelde stof „extract van grapefruit, RvE-nr. 140”, dan zou verzoekster haar product op grond van de overgangsregeling van artikel 2, lid 3, van uitvoeringsverordening 2021/758 nog tot en met 30 mei 2023 in de handel mogen blijven brengen. Op het relevante tijdstip van de vaststelling van het besluit op 30 maart 2022 zou verweerder in dat geval geen redenen hebben gehad om regulerende maatregelen te nemen in de zin van artikel 138, lid 1, en artikel 138, lid 2, onder d), van verordening 2017/625 wegens niet-naleving van de wetgeving inzake diervoeding.
- 24 In de visie van de verwijzende rechter heeft verzoekster niet in strijd met artikel 15, lid 1, van verordening nr. 178/2002 gehandeld, zoals gesteld. Hierin is bepaald dat „onveilige” diervoeders niet in de handel mogen worden gebracht of aan voedselproducerende dieren worden gevoerd. Volgens lid 2 van dat artikel worden diervoeders geacht „onveilig” te zijn voor het gebruik waarvoor zij bestemd zijn indien zij worden beschouwd als producten die nadelige effecten hebben op de dierlijke of menselijke gezondheid (eerste gedachtestreepje). Het nationale recht voorziet in § 17, lid 2, punt 1, onder a), LFGB in een verbod ter zake. Uit de formulering van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 178/2002 („worden beschouwd als”) volgt dat daadwerkelijke gezondheidsschade in individuele gevallen weliswaar niet vereist is, maar dat er concrete – objectieve – vermoedens moeten bestaan dat het voedermiddel schadelijke gevolgen voor de gezondheid kan hebben. Met andere woorden: het voedermiddel moet duidelijk aanwijsbare eigenschappen hebben die de gezondheid kunnen schaden. Daarentegen is het niet voldoende dat slechts de mogelijkheid bestaat dat een voedermiddel die gevolgen heeft.

- 25 Verweerder, op wie in dit verband de bewijslast rust, heeft geen enkel concreet bewijs geleverd dat het door verzoekster in de handel gebrachte product door het gebruik van het litigieuze toevoegingsmiddel schadelijke gevolgen voor de gezondheid kan hebben. Een fictie dat alle niet-toegelaten toevoegingsmiddelen automatisch „onveilig” moeten worden geacht in de zin van artikel 15, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 178/2002, komt – voor zover kan worden nagegaan – in het Unierecht niet voor. Afgezien daarvan zijn de in de bovengenoemde uitvoeringsverordeningen vermelde toevoegingsmiddelen ook niet uit hoofde van die verordeningen uit de handel genomen vanwege concrete veiligheidsproblemen, maar uitsluitend omdat hiervoor niet binnen de gestelde termijn een vergunningsaanvraag was ingediend. Om precies die redenen heeft verzoekster volgens de verwijzende rechter ook geen inbreuk gemaakt op § 17, lid 2, punt 2, onder a), en § 17, lid 2, punt 3, onder a), LFBG.
- 26 De toegelichte twijfels omtrent de verenigbaarheid van verordening nr. 1831/2003 met het Unierecht (eerste prejudiciële vraag) en omtrent de uitlegging van het begrip „extract van grapefruit, RvE-nr. 140” in artikel 2, lid 3, juncto bijlage I, hoofdstuk I.A, deel 1, van uitvoeringsverordening 2021/758 (tweede prejudiciële vraag) kunnen slechts worden weggenomen in het kader van een prejudiciële procedure overeenkomstig artikel 267, tweede alinea, VWEU.