



Datum van inontvangstneming : 19/10/2022

verwijzingsuitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 20/734

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 6 september 2022 in de zaak tussen

L. V.O.F., te N., appellante
(gemachtigde: mr. N.M.C.H. Crooijmans)

en

de **minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**, verweerder
(gemachtigde: [REDACTED]).

Procesverloop

Bij besluit van 13 (lees: 18) februari 2020 (het primaire besluit) heeft verweerder de stallen 2, 4 en 5 van het pluimveebedrijf van appellante besmet verklaard met zoönotische *Salmonella enteritidis* en haar in dat verband maatregelen opgelegd.

Bij uitspraak van 27 februari 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:167) heeft de voorzieningenrechter van het College het verzoek van appellante om een voorlopige voorziening te treffen, afgewezen.

Bij besluit van 13 juli 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift en nadere stukken ingediend. Appellante heeft een nader stuk ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 februari 2022. Namens appellante zijn verschenen P.L. en R.L., bijgestaan door haar gemachtigde.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door [REDACTED], verbonden aan Wageningen Bioveterinary Research te Lelystad (WBR). Voor verweerder is verder verschenen [REDACTED].

Het College heeft het onderzoek geschorst teneinde appellante in de gelegenheid te stellen om te reageren op het verweerschrift.

Bij brief van 24 februari 2022 heeft appellante gereageerd op het verweerschrift. Verweerder heeft op 16 maart 2022 gereageerd op de reactie van appellante.

Op 28 maart 2022 is het onderzoek ter zitting (online) voortgezet. Namens appellante hebben aan de zitting deelgenomen P.L. en R.L., bijgestaan door [REDACTED], kantoorgenoot van de gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Voor verweerder hebben ook deelgenomen drs [REDACTED]. Het onderzoek is ter zitting gesloten.

Bij beslissing van 10 mei 2022 heeft het College het onderzoek heropend teneinde een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) te stellen. Het College heeft partijen in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op een concept van deze vraag. Beide partijen hebben een zienswijze ingediend.

Overwegingen

Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

1. Appellante exploiteert een pluimveevermeerderingsbedrijf in N. In de vijf stallen van dit bedrijf bevond zich een koppel van ongeveer 27.000 kippen met geboortedatum 16 mei 2019. Het koppel was op drie momenten tijdens de opfok (drinkwater-)gevacineerd tegen salmonella met een tweeënvijftig weken werkzaam vaccin. In het kader van een monitoringsprogramma heeft appellante op 10 februari 2020 (routine-)monsters genomen in de vijf stallen waarin het koppel verbleef. Een geaccrediteerd laboratorium van Plukon Food heeft op 17 februari 2020 de monsters van de linker overschoentjes van de stallen 2, 4 en 5 positief bevonden op besmetting met zoönotische *Salmonella enteritidis*. De monsters van de rechter overschoentjes van de stallen 2, 4 en 5 zijn daarentegen negatief bevonden op besmetting met zoönotische *Salmonella enteritidis*.
2. Naar aanleiding van de positieve testuitslag heeft verweerder bij het primaire besluit de stallen 2, 4 en 5 van het pluimveebedrijf van appellante met ingang van 18 februari 2020 besmet verklaard met zoönotische *Salmonella enteritidis* en het bedrijf maatregelen opgelegd. Dit betekende dat het met ingang van 18 februari 2020 verboden was om pluimvee, eieren en pluimveemest van de besmette stallen af te voeren en om pluimvee en eieren naar die stallen aan te voeren. Daarnaast moesten het pluimvee en de aanwezige eieren uit de besmette stallen door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) gekanaliseerd worden afgevoerd dan wel vernietigd. De maatregelen zijn op 28 februari 2020 uitgevoerd.
3. Verweerder heeft in dit geval geen aanleiding gezien om – voor het nemen van het primaire besluit – een verificatietest uit te voeren. Onder verwijzing naar zijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 januari 2020 (Kamerstukken II 2019-2020, 26 991, nr. 564) heeft verweerder in het bestreden besluit uiteengezet dat hij de procedure van salmonella-onderzoek naar aanleiding van een positieve testuitslag met ingang van 27 januari 2020 heeft gewijzigd onder druk van de Europese Commissie, die dreigde de Europese cofinanciering van het Nederlandse salmonellaprogramma stop te zetten. De wijziging houdt in dat dieren van pluimveevermeerderingsbedrijven meteen worden afgevoerd en worden geslacht als uit de testuitslag blijkt dat de dieren besmet zijn met salmonella. Tot 27 januari 2020 was een positieve testuitslag reden om het desbetreffende koppel verdacht te verklaren van besmetting. De NVWA deed in een dergelijk geval altijd een hertest ter bevestiging. Op basis van de uitslag van die hertest werd het koppel al dan niet besmet verklaard. Deze aanpak waarborgt volgens verweerder de voedselveiligheid. Tegelijk wordt voorkomen dat onterecht als besmet aangemerkte koppels onnodig worden geslacht. De Nederlandse standaard hertest is volgens de Europese Commissie echter in strijd

met de Europese regelgeving, in het bijzonder met de verplichting om de dieren direct na de eerste positieve testuitslag af te voeren. Verweerder heeft om die reden zijn beleid gewijzigd in die zin dat de hertest nog slechts in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast, namelijk wanneer er gerede twijfel is aan de juistheid van de testuitslag. Volgens verweerder is in dit geval geen sprake van gerede twijfel aan de juistheid van het positieve resultaat van de routinebemonstering van 10 februari 2020.

4. In de hiervoor onder 3. genoemde brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 januari 2020 heeft verweerder toegelicht dat in het jaar 2019, welk jaar een redelijk gemiddeld jaar lijkt, acht bedrijven met in totaal zestien stallen waren besmet met salmonella. Van deze zestien stallen bleken uiteindelijk zeven negatief na een hertest door de NVWA.

Regelgevend kader

Unierecht

5. 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 (Verordening 2160/2003) luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“Artikel 5

Nationale bestrijdingsprogramma's

1. Teneinde de communautaire doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken stellen de lidstaten nationale bestrijdingsprogramma's vast voor elke in de lijst in bijlage I opgenomen zoönose en zoönoseverwekker. Nationale bestrijdingsprogramma's houden rekening met de geografische verspreiding van zoönoses binnen elke lidstaat en met de financiële implicaties die doeltreffende controles met zich meebrengen voor primaire producenten en exploitanten van levensmiddelen- of diervoederbedrijven.

(...)

3. De nationale bestrijdingsprogramma's:

(...)

c) geven aan welke bestrijdingsmaatregelen moeten worden genomen ingeval zoönoses en zoönoseverwekkers worden opgespoord, in het bijzonder ter bescherming van de volksgezondheid, met inbegrip van de in bijlage II vermelde specifieke maatregelen;

(...)

5. De nationale bestrijdingsprogramma's bevatten waar van toepassing bepalingen met betrekking tot de testmethoden en de criteria aan de hand waarvan de resultaten van die tests worden beoordeeld, voor het testen van op het nationale grondgebied verzonden dieren en broedeieren in het kader van de officiële controles als bedoeld in bijlage II, deel A”.

6. Bijlage II (Bestrijding van de in Bijlage I vermelde zoönoses en zoönoseverwekkers) bij Verordening 2160/2003 luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“C. Specifieke eisen voor vermeerderingskoppels van *Gallus gallus* en fokkalkoenen

1. Wanneer op basis van de analyses van de monsters die zijn genomen overeenkomstig deel B of overeenkomstig de in de bijlagen bij de Verordeningen (EG) nrs. 1003/2005 en 584/2008 van de Commissie opgenomen testschema's in de in punt 2 vermelde omstandigheden de aanwezigheid van *Salmonella enteritidis* of *Salmonella typhimurium* is aangetoond in een vermeerderingskoppel van *Gallus gallus* of fokkalkoenen, moeten de maatregelen in de punten 3 tot en met 5 worden getroffen.

2. a) Indien de bevoegde autoriteit de methode voor de analyse van de overeenkomstig deel B

genomen monsters heeft goedgekeurd, kan zij eisen dat de maatregelen in de punten 3 tot en met 5 worden getroffen, wanneer de analyse de aanwezigheid van *Salmonella enteridis* of *Salmonella typhimurium* aantoonst.

b) In de overige gevallen moeten de in de punten 3 tot en met 5 genoemde maatregelen getroffen worden, wanneer de bevoegde autoriteit op grond van de analyse van de overeenkomstig punt B genomen monsters bevestigt dat er vermoedelijk *Salmonella enteridis* of *Salmonella typhimurium* aanwezig is.

3. Niet-bebroede eieren van een koppel moeten worden vernietigd.

Dergelijke eieren mogen echter voor menselijke consumptie worden gebruikt indien zij een behandeling hebben ondergaan waarbij de uitschakeling van *Salmonella enteritidis* en *Salmonella typhimurium* gegarandeerd is overeenkomstig de communautaire wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne.

4. Alle dieren – inclusief eendagskuikens – van het koppel moeten worden geslacht of vernietigd, waarbij elk risico op verspreiding van salmonella zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het slachten moet gebeuren overeenkomstig de communautaire wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne. Van dergelijke dieren afgeleide producten mogen overeenkomstig de communautaire wetgeving inzake levensmiddelenhygiëne alsmede deel E, zodra dat van toepassing is, voor menselijke consumptie in de handel worden gebracht. Indien deze producten niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, moeten zij worden gebruikt of verwijderd overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van de gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten.

5. Als in een broederij nog broedeieren aanwezig zijn van koppels waarin *Salmonella enteritidis* of *Salmonella typhimurium* aanwezig is, moeten die eieren worden vernietigd of worden behandeld overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1774/2002.”

7. Verordening (EU) nr. 200/2010 van de Commissie van 10 maart 2010 ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2160/2003 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft een doelstelling van de Unie voor het verminderen van de prevalentie van serotypen *Salmonella* bij volwassen vermeerderingskoppels van *Gallus gallus* (Verordening 200/2010) luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“Artikel 1

Doelstelling van de Unie

1. Met ingang van 1 januari 2010 houdt de doelstelling van de Unie, als genoemd in artikel 4, lid 1, van Verordening (EG) nr. 2160/2003, voor het verminderen van *Salmonella* spp. bij vermeerderingskoppels van *Gallus gallus* (de doelstelling van de Unie) in dat het maximumpercentage volwassen vermeerderingskoppels van *Gallus gallus* dat nog positief is voor *Salmonella Enteritidis* (...) (de relevante serotypes van salmonella) wordt verlaagd tot 1 % of minder.

(...)

2. Het testschema om na te gaan of de doelstelling van de Unie is verwezenlijkt, wordt in de bijlage beschreven”.

8. De bijlage (Testschema om na te gaan of de doelstelling van de Unie voor de vermindering van de relevante serotypen *Salmonella* bij volwassen vermeerderingskoppels van *Gallus gallus* is verwezenlijkt) bij Verordening 200/2010 luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“2.1.2. Bemonstering bij officiële controles

Bemonstering bij officiële controles bestaat uit:

2.1.2.1. Indien de bemonstering op initiatief van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf op de broederij wordt uitgevoerd:

- a) routinebemonstering op de broederij elke 16 weken; en
- b) routinebemonstering op het bedrijf op twee tijdstippen van de productiecyclus, namelijk binnen vier weken na de overgang naar de legfase of de verplaatsing naar een leegheid en tegen het eind van de legfase, op zijn vroegst acht weken voor het eind van de productiecyclus;
- c) verificatiebemonstering op het bedrijf, als bij de bemonstering op de broederij relevante serotypen *Salmonella* zijn aangetroffen.

2.1.2.2. Indien de bemonstering op initiatief van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf op het bedrijf wordt uitgevoerd, vindt op drie tijdstippen in de productiecyclus routinebemonstering plaats:

- a) binnen vier weken na de overgang naar de legfase of de verplaatsing naar een leegheid;
- b) tegen het eind van de legfase, op zijn vroegst acht weken voor het eind van de productiecyclus;
- c) op om het even welk moment tijdens de productiecyclus, op een tijdstip dat voldoende verschilt van de onder a) en b) bedoelde tijdstippen.

(...)

2.2.2.2. Bemonstering bij officiële controles

- a) De routinebemonstering vindt plaats zoals beschreven in punt 2.2.2.1.
- b) De verificatiebemonstering na aantoning van de relevante serotypen *Salmonella* op de broederij verloopt zoals beschreven in punt 2.2.2.1.

Er kunnen aanvullende monsters worden genomen voor tests om antimicrobiële stoffen of bacteriegroeiremmers op te sporen: in dit geval wordt een monster genomen van aselekt gekozen dieren uit elke pluimveestal op het bedrijf, in de regel vijf dieren per stal, tenzij de bevoegde autoriteit het nodig acht een groter aantal dieren te bemonsteren.

Als de besmettingsbron niet wordt bevestigd, worden antimicrobiële tests uitgevoerd of worden nieuwe bacteriologische tests op de aanwezigheid van de relevante serotypen *Salmonella* uitgevoerd op het vermeerderingskoppel en zijn nakomelingen, voordat de handelsbeperkingen worden opgeheven.

Als antimicrobiële stoffen of bacteriegroeiremmers worden opgespoord, wordt de besmetting met *Salmonella* als bevestigd beschouwd.

- c) Verdenking van foute resultaten

In uitzonderingsgevallen waarin de bevoegde autoriteit reden heeft om te twijfelen aan de juistheid van het resultaat (fout-positieve of fout-negatieve resultaten), kan zij besluiten om de test overeenkomstig punt b) te herhalen.

(...)

4. Resultaten en rapportage

Een vermeerderingskoppel wordt ten aanzien van de doelstelling van de Unie als positief beschouwd:

- als in één of meer bij het koppel genomen monsters relevante serotypen *Salmonella* (met uitzondering van vaccinstammen) zijn aangetroffen, ook als de relevante serotypen *Salmonella* alleen in het stofmonster worden aangetroffen; of
- als de verificatiebemonstering bij officiële controles overeenkomstig punt 2.2.2.2, onder b), de aanwezigheid van relevante serotypen *Salmonella* niet bevestigt, maar er bij het koppel antimicrobiële stoffen of bacteriegroeiremmers worden opgespoord.

Deze regel geldt niet in uitzonderlijke gevallen als beschreven in punt 2.2.2.2, onder c), waarin het oorspronkelijke positieve resultaat voor *Salmonella* van bemonstering op initiatief van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf niet werd bevestigd door de bemonstering bij officiële controles.

(...)

Nationaal recht

9. De Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren (Gwwd), zoals deze gold tot 21 april 2021, luidde, voor zover hier van belang, als volgt:

“Afdeling 3. De preventie en de bestrijding van besmettelijke dierziekten

Artikel 15

1. Deze afdeling is van toepassing op door Onze Minister aangewezen besmettelijke dierziekten bij:

(...)

b. pluimvee;

(...)

4. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wanneer dieren als verdachte dieren moeten worden aangemerkt.

Artikel 21

1. Onze Minister besluit zo spoedig mogelijk tot het nemen van de door hem nodig geachte maatregelen tot bestrijding van een besmettelijke dierziekte.

(...)

Artikel 22

1. De in artikel 21 bedoelde maatregelen kunnen zijn:

(...)

d. het door het plaatsen van kentekenen besmet of van besmetting verdacht verklaren van gebouwen en terreinen;

(...)

f. het doden van zieke en verdachte dieren

(...)

Artikel 103

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter wering en bestrijding van ziekten die door dieren op de mens kunnen worden overgebracht en die alleen de gezondheid van de mens aantasten de bepalingen van deze wet geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

(...)”.

10. Het Besluit zoönosen, zoals dat gold tot 21 april 2021, luidde, voor zover hier van belang, als volgt:

“Artikel 4

De artikelen 15, vierde lid, (...) 21, eerste (...) lid, 22, eerste lid, (...) van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren zijn van overeenkomstige toepassing ter wering en bestrijding van:

a. *Salmonella enteritidis*;

(...)”.

11. Het Besluit verdachte dieren, zoals dat gold tot 21 april 2021, luidde, voor zover hier van belang, als volgt:

“Artikel 2

Onze Minister besluit dieren als verdacht aan te merken, indien:

(...)

c. Onze Minister redenen heeft om aan te nemen dat de dieren in de gelegenheid zijn geweest om te worden besmet, en de diersoort voor de betreffende besmettelijke dierziekte vatbaar is”.

12. Verweerder heeft aan de in artikel 5, eerste lid, van Verordening 2160/2003 neergelegde verplichting uitvoering gegeven door het vaststellen van het 'Nationale Salmonella Controle en Bestrijdingsplan'. De uitvoering van dit plan is vormgegeven in het 'Draaiboek afhandelen verdenking en besmetting Zoönotische Salmonella pluimvee'. Voor de bemonstering is aangesloten bij het testschema, zoals beschreven in de bijlage bij Verordening 200/2010. Naar aanleiding van het standpunt van de Europese Commissie over de Nederlandse standaard hertest is in januari 2020 een nieuwe versie van het draaiboek vastgesteld (versie 2.03). Hierin is, voor zover hier van belang, het volgende opgenomen:

"(...) De diagnose bij (opfok)vermeerderingskoppels wordt gesteld, wanneer het erkende laboratorium één van de aangewezen salmonella serotypen isoleert uit een monitoringsmonster of wanneer bij het onderzoek van 5 kippen residuen van antibiotica wordt aangetoond. Bij (opfok)vermeerderingskoppels wordt dus geen standaard verificatie onderzoek uitgevoerd; het betreffende koppel wordt besmet verklaard op basis van de door de houder of dierenarts genomen monitoringsmonsters. Alleen wanneer het resultaat van het positieve monitoringsmonster niet betrouwbaar wordt geacht, kan er een verificatie onderzoek worden uitgevoerd. Het koppel en de broedeieren van het betreffende koppel op het bedrijf zelf en bij de broederij worden dan lopende het onderzoek geblokkeerd voor afvoer (...)"

Geschilpunten die kunnen worden beslecht zonder uitleg van Unierecht door het Hof van Justitie

Grondslag van het besluit tot besmetverklaring

13. Appellante heeft zich op het standpunt gesteld dat de artikelen 21 en 22 van de Gwvd niet als grondslag van het besluit tot besmetverklaring kunnen worden aangemerkt. Het gaat hier volgens appellante niet om een maatregel tot bestrijding van een dierziekte. Bovendien kan deze maatregel alleen in combinatie worden genomen met het plaatsen van kentekenen besmet, terwijl verweerder in het primaire besluit daarvan juist expliciet heeft afgezien. In artikel 4 van het Besluit zoönosen is evenmin een grondslag gelegen voor het besluit tot besmetverklaring, nu daarin volgens appellante slechts de te bestrijden dierziekten – waaronder Salmonella enteritidis – worden genoemd.

14. Het College stelt voorop dat een besluit tot besmetverklaring van een pluimveebedrijf strikt genomen niet strekt tot het bestrijden van een dierziekte. Sommige typen salmonella – waaronder Salmonella enteritidis – kunnen echter worden overgedragen van dieren op mensen (zoönotische salmonella). Artikel 103, eerste lid, van de Gwvd biedt, zoals verweerder in het bestreden besluit terecht heeft gesteld, de basis om bij algemene maatregel van bestuur ter wering en bestrijding van ziekten, die door dieren op de mens kunnen worden overgebracht, bepalingen van deze wet geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing te verklaren. Ten aanzien van de wering en bestrijding van Salmonella enteritidis voorziet artikel 4 van het Besluit zoönosen (een zogeheten verbindingsartikel) erin dat de artikelen 15, vierde lid, 21, eerste lid, en 22, eerste lid, van de Gwvd van overeenkomstige toepassing zijn. Artikel 21, eerste lid, van de Gwvd geeft verweerder de bevoegdheid tot het nemen van de nodig geachte maatregelen tot bestrijding van een besmettelijke dierziekte. In artikel 22, eerste lid, worden de te nemen maatregelen genoemd. Op grond van artikel 22, eerste lid, aanhef en onder d, kunnen gebouwen en terreinen door het plaatsen van kentekenen besmet of van besmetting verdacht worden verklaard. Anders dan appellante veronderstelt, volgt uit dit artikel niet dat het plaatsen van kentekenen een voorwaarde is voor het besmet verklaren of van besmetting verdacht verklaren van een bedrijf. Het plaatsen van kentekenen is afhankelijk van de mate van besmettelijkheid (zie de memorie van toelichting bij (de wijziging van) de

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 685, nr. 3)). Het College is van oordeel dat verweerder het besluit tot besmetverklaring van het bedrijf van appellante terecht heeft gebaseerd op de artikelen 21 en 22 van de Gwvd. Het betoog slaagt niet.

Reikwijdte van Verordening 2160/2003

15. Artikel 5, eerste lid, van Verordening 2160/2003 gebiedt de lidstaten om nationale bestrijdingsprogramma's vast te stellen voor de in bijlage I opgenomen zoönoses en zoönoseverwekkers, waaronder salmonella bij verschillende soorten pluimvee. Artikel 5, derde lid, aanhef en onder c, van deze verordening verplicht de lidstaten ertoe de in bijlage II vermelde specifieke maatregelen in zo'n nationaal bestrijdingsprogramma op te nemen. In onderdeel C van bijlage II zijn de maatregelen genoemd die moeten worden getroffen als de aanwezigheid van onder meer *Salmonella enteritidis* is aangetoond in een vermeerderingskoppel van *Gallus gallus*. Appellante voert aan dat de door haar gehouden kippen, *Gallus gallus domesticus*, niet gelijk kunnen worden gesteld met (vermeerderingskoppels van) de soort *Gallus gallus*, waarop deze verordening betrekking heeft. Nu de kippen van appellante niet (expliciet) zijn genoemd in Verordening 2160/2003, is deze verordening niet van toepassing en bestaat geen noodzaak om de dieren en de eieren te vernietigen, aldus appellante.

16. Het College overweegt dienaangaande als volgt. De *Gallus gallus domesticus* (huishoentje) is een gedomesticeerde vogelsoort en ook de meest voorkomende vogelsoort ter wereld. Naar hun zoölogische aard gaat het bij de landbouwrassen om kippen en hanen van het genus *Gallus* en met name het soort *Gallus gallus* en hun afstammelingen. Deze soort kan naar haar dierkundige kenmerken worden bepaald en onderscheidt zich van andere hoendersoorten. Naar het oordeel van het College moet onder *Gallus gallus* in onderdeel C van bijlage II van Verordening 2160/2003 – in overeenstemming met de taxonomische indeling – dan ook mede de gedomesticeerde (onder-)soort van de *Gallus gallus* worden verstaan. Het betoog slaagt dus niet.

Motivering van de prejudiciële vraag

De vraag wanneer een verificatietest is toegestaan na een positief resultaat van routinebemonstering

17. Uit het vorenstaande volgt dat Verordening 2160/2003 en daarmee ook (uitvoerings-)Verordening 200/2010 op het pluimveebedrijf van appellante van toepassing zijn. In deze laatstgenoemde verordening wordt het kader beschreven waarin de aanwezigheid van onder meer *Salmonella enteritidis* bij volwassen vermeerderingskoppels van *Gallus gallus* moet worden opgespoord.

18. De bijlage bij Verordening 200/2010 bevat een bemonsteringsprotocol (punt 2.2). Dit protocol maakt een onderscheid tussen bemonstering op de broederij (punt 2.2.1) en bemonstering op het bedrijf (punt 2.2.2). De bemonstering op initiatief van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf vindt tweewekelijks plaats op de door verweerder aangegeven locatie op de broederij of op het bedrijf (punt 2.1.1). De regels voor bemonstering op de broederij voorzien in een (standaard) verificatietest op het bedrijf als bij de bemonstering op de broederij relevante serotypen salmonella zijn aangetroffen (punt 2.1.2.1, onder c). Deze (standaard) verificatietest is niet opgenomen in de regels voor bemonstering op het bedrijf (punt 2.1.2.2). Wel kan verweerder in uitzonderingsgevallen waarin hij reden heeft om te twijfelen aan de juistheid van het resultaat (vals positief of vals negatief) besluiten tot een verificatietest (punt 2.2.2.2, onder c). Een vermeerderingskoppel wordt niet meer als positief

beschouwd als het oorspronkelijke positieve resultaat voor salmonella van bemonstering niet wordt bevestigd bij officiële controles (punt 4, tweede alinea, van de bijlage bij Verordening 200/2010).

19. Partijen zijn het erover eens dat een verificatietest ingevolge de uitzonderingsbepaling van punt 2.2.2.2, onder c, van Verordening 200/2010 alleen is toegestaan in uitzonderingsgevallen, namelijk in geval van reden voor twijfel bij de bevoegde autoriteit aan de juistheid van het resultaat van de routinebemonstering op initiatief van de exploitant. Zij verschillen echter van mening over de vraag wanneer sprake is van reden voor twijfel aan de juistheid van het positieve resultaat van de routinebemonstering en welke omstandigheden daarbij een rol kunnen spelen.

Standpunt appellante

20. Appellante betoogt dat in dit geval sprake is van twijfel aan de juistheid van het (positieve) resultaat van de routinebemonstering van 10 februari 2020 en dat derhalve voor verweerder aanleiding bestond voor het doen van een verificatietest. Appellante voert in dit verband het volgende aan. Het laboratorium van Plukon Food heeft op 17 februari 2020 slechts één van de twee monsters (van de linker overschoentjes) van de stallen 2, 4 en 5 positief bevonden op besmetting met salmonella. Een geborgde pluimveedierenarts heeft op 18 februari 2020 monsters genomen in de vijf stallen van het bedrijf van appellante. Er is zowel een PCR-test als een MSRV-test uitgevoerd op deze monsters. De uitslag van de PCR-test was voor de stallen 2, 3, 4 en 5 negatief en voor stal 1 dubieus. Het resultaat van het vervolgonderzoek (een PCR-test) in stal 1, dat bekend werd op 22 februari 2020, was negatief. Ook de op 22 februari 2020 bekend geworden uitslag van de MSRV-test, die appellante heeft aangevraagd van de op 18 februari 2020 genomen monsters, was negatief voor salmonella. Op 19 februari 2020 heeft de Gezondheidsdienst voor Dieren te Deventer eveneens monsters genomen. De uitslag van de MSRV-test op deze monsters, die op 24 februari 2020 bekend werd gemaakt, toonde evenmin een salmonellabesmetting aan. Daarnaast benadrukt appellante dat het koppel jong was, dat het koppel volledig (en correct) was gevaccineerd tegen onder andere Salmonella enteritidis en dat het bedrijf beschikt over een bijzonder goede biosecurity. Bovendien is het hoogst onwaarschijnlijk dat de salmonellabesmetting in slechts drie van de vijf (opeenvolgende) stallen heeft plaatsgevonden. Op het bedrijf van appellante worden iedere twee weken monsters genomen op salmonella. Voor en na de bewuste monsterring waaruit een positieve uitslag kwam is geen enkele positieve uitslag bekend gemaakt. Al deze omstandigheden tezamen maken volgens appellante dat haar koppel niet was besmet en dat het waarschijnlijk is dat er bij de eerdere bemonstering op 10 februari 2020 een fout in het laboratorium is gemaakt (bijvoorbeeld het niet goed schoonmaken van apparatuur na een test met een salmonellabacterie) en dat de uitslag van de routinebemonstering aldus vals positief is geweest.

Standpunt verweerder

21. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de uitzonderingsbepaling van punt 2.2.2.2, onder c, van Verordening 200/2010 beperkt moet worden uitgelegd. De verificatietest zal alleen nog in uitzonderlijke gevallen worden uitgevoerd na een (eerste) positieve uitslag voor salmonella. Volgens verweerder is in deze zaak geen sprake van een uitzonderingsgeval. Verweerder stelt dat de resultaten van een verificatietest, of in het geval van appellante de negatieve resultaten van een herhaalde routinebemonstering (een PCR-test en twee MSRV-testen), de betrouwbaarheid van de eerste routinebemonstering niet kunnen aantasten. Het is met de systematiek van Verordening 2160/2003 en Verordening 200/2010 niet goed verenigbaar dat een verificatietest afhankelijk wordt gesteld van het resultaat van een nieuwe

test. Indien het betoog van appellante zou worden gevolgd, zou dit in de praktijk opnieuw gemakkelijk leiden tot een standaard verificatietest, terwijl deze test juist beperkt zou moeten blijven tot uitzonderingsgevallen. Bovendien kunnen opvolgende (negatieve) uitslagen volgens verweerder niet leiden tot gerede twijfel aan de initiële laboratoriumuitslagen, omdat deze altijd achteraf pas bekend zijn. De enkele stelling van appellante dat een kruisbesmetting in het laboratorium heeft plaatsgevonden, is volgens verweerder niet voldoende. Het uitsluiten van kruiscontaminatie van monsters voor en tijdens de testprocedure vormt een onderdeel van het hoogwaardige kwaliteitssysteem van geaccrediteerde laboratoria, dat erop is gericht om de kans op fouten zoveel mogelijk te minimaliseren en de betrouwbaarheid van de testuitslagen te garanderen. Verweerder stelt zich verder op het standpunt dat de locatie van de positief bevonden stallen ten opzichte van elkaar niet kan worden gebruikt als criterium voor gerede twijfel over de juistheid van de eerste positieve testuitslag. Het vaccineren tegen salmonella en een goede biosecurity kunnen evenmin de mogelijkheid van een besmetting (volledig) uitsluiten.

Beoordeling door het College

22. Verweerder heeft op de zitting van 28 maart 2022 desgevraagd gemotiveerd naar voren gebracht dat een negatieve verificatietest niet conclusief is voor de afwezigheid van salmonella bij een koppel. Deze opvatting van verweerder lijkt punt 2.2.2.2 onder c van de bijlage bij Verordening 200/2010 tot een dode letter te maken voor het geval dat een routinebemonstering op initiatief van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf een positieve testuitslag heeft opgeleverd. De opvatting van verweerder lijkt immers geen ruimte te bieden voor een verificatietest nadat de routinebemonstering een positieve uitslag heeft opgeleverd, omdat een verificatietest volgens verweerder (klaarblijkelijk) geen afbreuk kan doen aan die positieve uitslag. In de opvatting van verweerder lijkt het gebruik van een verificatietest, in afwijking van de tekst van punt 2.2.2.2 onder c van de bijlage bij Verordening 200/2010, te worden gereduceerd tot de situatie waarin verweerder een vals *negatieve* uitslag van de routinebemonstering vermoedt. Het is het College daarnaast niet duidelijk hoe de opvatting van verweerder zich verhoudt tot punt 4, tweede alinea, van de bijlage bij Verordening 200/2010. Hierin wordt immers – kort gezegd – bepaald dat een vermeederingskoppel niet als positief wordt beschouwd, als het oorspronkelijke *positieve* resultaat voor salmonella van de bemonstering op initiatief van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf niet wordt bevestigd door de bemonstering bij officiële controles. Het voorgaande doet de vraag rijzen wanneer sprake is van reden voor twijfel aan de juistheid van het positieve resultaat van de routinebemonstering en vooral of de door appellante aangevoerde omstandigheden reden voor zodanige twijfel kunnen opleveren. In het geval dat de aanwezigheid van (meerdere) negatieve testresultaten van opvolgende bemonsteringen op initiatief van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf relevant is in het kader van punt 2.2.2.2 onder c van de bijlage bij Verordening 200/2010 rijst de vraag hoeveel tijd mag worden gegund aan de exploitant om de opvolgende bemonsteringen te (laten) nemen en de onderzoeksresultaten daarvan in te sturen voordat de bevoegde autoriteit onomkeerbare vervolmaatregelen neemt na de besmetverklaring.

23. De uitzonderingsbepaling van punt 2.2.2.2, onder c, van de bijlage bij Verordening 200/2010 is daarom niet zodanig duidelijk dat over de uitleg daarvan redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is. Deze onduidelijkheid brengt met zich dat het College op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehouden dienaangaande het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

24. Gezien het voorgaande zal het College zich tot het Hof van Justitie wenden met de hierna in de beslissing geformuleerde prejudiciële vragen.

Verder verloop van de procedure

25. In afwachting van het arrest van het Hof van Justitie zal iedere verdere beslissing worden aangehouden.

Beslissing

Het College:

- verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen ten aanzien van de volgende vragen:

1. Wanneer is sprake van een uitzonderingsgeval in de zin van punt 2.2.2.2, onder c, van de bijlage bij Verordening (EU) nr. 200/2010 van de Commissie van 10 maart 2010 ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2160/2003 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft een doelstelling van de Unie voor het verminderen van de prevalentie van serotypen Salmonella bij volwassen vermeederingskoppels van Gallus gallus (Verordening 200/2010), waarin de bevoegde autoriteit reden heeft om te twijfelen aan de juistheid van het positieve resultaat voor salmonella van een routinebemonstering op initiatief van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf, zodat de bevoegde autoriteit kan besluiten om de test te herhalen?
2. Zijn de volgende factoren relevant om te bepalen of sprake is van een uitzonderingsgeval in de zin van punt 2.2.2.2, onder c, van de bijlage bij Verordening 200/2010:
 - i) de aanwezigheid van (meerdere) negatieve testresultaten voor het desbetreffende Salmonellatype van opvolgende bemonsteringen genomen op initiatief van de exploitant van het levensmiddelenbedrijf;
 - ii) de omstandigheid dat slechts één van de twee monsters per stal een positief resultaat voor salmonella heeft opgeleverd;
 - iii) de vaccinatiestatus van het (bemonsterde) koppel voor het desbetreffende Salmonellatype in relatie tot de leeftijd van het koppel;
 - iv) het aantal stallen met een positief resultaat voor salmonella in relatie tot de frequentie van bemonsteren die geldt voor het desbetreffende Salmonellatype;
 - v) de historie van het bedrijf op het gebied van de prevalentie van het aangetroffen (zoönotische) Salmonellatype?
3. Indien het antwoord op vraag 2 onder i) bevestigend luidt: hoeveel tijd mag aan een exploitant van een levensmiddelenbedrijf worden gegund om opvolgende bemonsteringen te (laten) nemen en de onderzoeksresultaten daarvan in te sturen, voordat de bevoegde autoriteit overgaat tot tenuitvoerlegging van onomkeerbare vervolgmaatregelen na de besmetverklaring?

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door [REDACTED]
[REDACTED]. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 6 september 2022.

[REDACTED] [REDACTED]