



Datum van inontvangstneming : 19/07/2017

uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Team Bestuursrecht 3

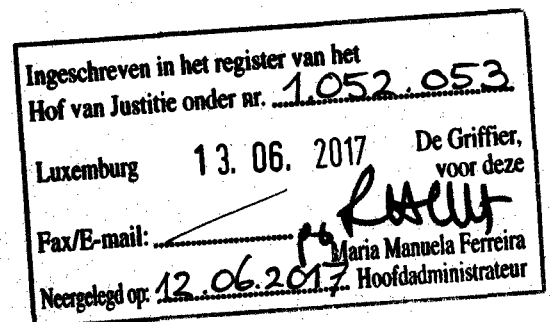
zaaknummers: ROT 16/3920, ROT 16/3921, ROT 16/3922, ROT 16/3923, ROT 16/3924, ROT 16/3925, ROT 16/3926, ROT 16/3927, ROT 16/3928, ROT 16/3929, ROT 16/3930, ROT 16/3931, ROT 16/3932, ROT 16/3933, ROT 16/3934, ROT 16/3935

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 8 juni 2017 in de zaken tussen

1. **A te Z**
eiseres in zaken ROT 16/3920 en ROT 16/3921,
2. **B te Y**
eiseres in zaken ROT 16/3922, ROT 16/3923, ROT 16/3924 en ROT 16/3925,
3. **C te X**
eiseres in zaken ROT 16/3926, ROT 16/3927, ROT 16/3928 en ROT 16/3929,
4. **D te W**
eiseres in zaken ROT 16/3930, ROT 16/3931 en ROT 16/3932,
5. **E te V**
eiseres in zaak ROT 16/3933,
6. **F te U**
eiseres in zaak ROT 16/3934,
7. **G te T**
eiseres in zaak ROT 16/3935,
gemachtigde: mr. E. Dans,

en

de Staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder,
gemachtigde: mr.ing. H.D. Strookman.



Procesverloop

Bij besluiten van 27 november 2015, 11 december 2015 en 18 december 2015 (de primaire besluiten) heeft verweerder eiseressen (meerdere) boetes opgelegd van elk € 2.500 vanwege overtreding van de Wet dieren.

Bij besluiten van 29 april 2016, 2 mei 2016 en 3 mei 2016 (de bestreden besluiten) heeft verweerder de bezwaren van eiseressen ongegrond verklaard.

Eiseressen hebben tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 6 maart 2017. Eiseressen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde, bijgestaan door [naam] (werkzaam bij Institute for Risk Assessment Sciences (IRAS)), [naam] (technisch directeur [fabrikant slachtapparatuur]) en [naam] (algemeen secretaris NEPLUVI). Daarnaast zijn van de kant van eiseressen verschenen: [naam], [naam] en [naam] (eiseres onder 1), [naam] (eiseres onder 2), [naam], [naam] en [naam] (eiseres onder 3), [naam] (eiseres onder 4), [naam] en

[naam] (eiseres onder 5), [naam] (eiseres onder 6) en [naam] (directeur NEPLUVI). Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door [naam] (werkzaam bij afdeling Toezichtontwikkeling van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)), [naam] (voedselveiligheidsspecialist bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)) en [naam], [naam], [naam] en [naam] (toezichthoudend dierenartsen bij de NVWA).

Op 20 april 2017 heeft de rechtbank het onderzoek heropend vanwege het voornemen om het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) prejudiciële vragen te stellen. De conceptvragen zijn aan partijen voorgelegd. Partijen hebben hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. In deze handhavingszaken gaat het om boetes die verweerder aan pluimveeslachterijen heeft opgelegd omdat bij controle door de NVWA zou zijn gebleken dat karkassen van pluimvee verontreinigd waren. Aan de orde is de vraag of op een pluimveekarkas na het schoonmaken *geen enkele* zichtbare verontreiniging meer aanwezig mag zijn. Dat is de vraag of er een zogenoemde “nultolerantienorm” geldt. En als die geldt, voor welke soorten verontreiniging (feces, gal en/of kropinhoud) dan. Als een nultolerantienorm geldt is ook nog van belang op welk moment in het slachtproces de NVWA daarop mag controleren en op welke wijze.

De opgelegde boetes

2.1. In het kader van het Verbeterplan Vleesketen Pluimvee is de NVWA in 2015 gestart met een risicogerichte wijze van controleren bij de grote pluimveeslachthuizen. Het strengere toezicht door de NVWA houdt in dat dagelijks bij de grote pluimveeslachthuizen meerdere steekproeven worden genomen. Per slachtshift (de periode dat een slachtploeg werkzaamheden aan de slachtlijn uitvoert) worden drie keer 50 karkassen gecontroleerd op de aanwezigheid van verontreiniging. In april 2015 is begonnen met een pilot waarin vier pluimveeslachterijen werden gecontroleerd op verontreinigingen op de karkassen. In juni 2015 is de controle uitgebreid naar alle grote pluimveeslachterijen. Vanaf toen zijn ook boetes opgelegd voor bij die controles geconstateerde overtredingen.

2.2. De toezichthouders van de NVWA hebben van de constatering bij de controles bij eiseressen rapporten van bevindingen opgemaakt. Verweerder heeft zijn besluiten tot het geven van een schriftelijke waarschuwing of het opleggen van een boete op die rapporten van bevindingen gebaseerd. In het beleid staat beschreven en uit de rapporten volgt dat de toezichthouders aan het einde van de panklaarlijn (de afdeling waar het maagdarmpakket en de krop wordt uitgenomen), vóór de ingang van de koeling, de controles hebben uitgevoerd. De toezichthouders beschrijven in de rapporten waar zij op de karkassen bezoedeling hebben waargenomen en wat voor soort bezoedeling dat was. Zo wordt bijvoorbeeld door een toezichthouder over een controle bij eiseres onder 3 in het rapport van bevindingen geschreven: “Tijdens de inspectie bevond ik mij in de panklaarafdeling van bedrijf [naam eiseres 3] voor een reguliere controle van 50 karkassen (eerst van 3x 50 karkassen in die slachtshift) op aanwezigheid van verontreiniging (sporen van vervuiling en inhoud

spijsverteringskanaal en eidooiers) voor de ingang van de koeling. Deze controle is uitgevoerd aan de koellijn, voor de karkassen de koeling in gaan. De constatering op 29-07-2015, omstreeks 15:15 uur, was: aan de buitenkant van 1 karkas verontreiniging, bestaande uit een bruinkleurig hoopje feces links craniomediaal van de staartaanzet (zie bijlage: Foto 1). De constatering op 29-07-2015, omstreeks 18:50 uur, was: Uitgebreide bruinkleurige fecale verontreiniging zichtbaar aan binnenzijde van het sternum (zie bijlage: Foto 2)."

De aangetroffen bezoedelingen zijn door de toezichthouders in de rapporten verschillend omschreven maar kunnen worden samengevat tot drie typen bezoedeling, namelijk: feces (ook wel omschreven als mest of darminhoud), kropinhoud (graankorrels of vliesjes daarvan) en gal.

2.3. Verweerder heeft de beboetbare feiten die eiseressen volgens hem hebben gepleegd als volgt omschreven: "De exploitant van een levensmiddelenbedrijf heeft niet of onvoldoende zorg gedragen voor het voorkomen van verontreiniging van het vlees en het schoonmaken van de geslachte dieren." Volgens verweerder hebben eiseressen niet voldaan aan artikel 3, eerste lid, gelezen in samenhang met Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 5 en punt 8, van Verordening 853/2004. Eiseressen hebben daarmee artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren, gelezen in samenhang met artikel 2.4, eerste lid, van de Regeling dierlijke producten overtreden, aldus verweerder.

2.4. Verweerder heeft eiseressen - conform geldend beleid - bij de eerste twee constateringen binnen tien slachtschifts een schriftelijke waarschuwing gegeven. Bij de derde constatering is aan eiseressen een boete opgelegd. In de meeste gevallen heeft verweerder bij de derde constatering ook een corrigerende maatregel aan eiseressen opgelegd, inhoudende dat eiseressen de HACCP-procedures op zodanige wijze aan moeten passen dat het slachtproces voldoende wordt gewaarborgd. Tegen deze maatregelen hebben eiseressen ook beroep ingesteld. Deze beroepen lopen op dit moment bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Het regelgevend kader

Recht van de Europese Unie

3.1. Het slachtproces in een pluimveeslachterij wordt voor een belangrijk deel bepaald door voorschriften in de volgende verordeningen:

- 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 (Verordening 178/2002),
- Verordening (EG) Nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (Verordening 852/2004),
- 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 (Verordening 853/2004),
- Verordening (EG) Nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en

levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (Verordening 882/2004),

- Verordening (EG) Nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (Verordening 854/2004).

3.2. Artikel 3, eerste lid, van Verordening 853/2004 bepaalt:

Exploitanten van levensmiddelenbedrijven dienen te voldoen aan de toepasselijke bepalingen van de bijlagen II en III.

3.3. Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, aanhef en onder punt 5 en 8, van Verordening 853/2004 bepaalt:

Exploitanten van levensmiddelenbedrijven die een slachthuis beheren waarin pluimvee of lagomorfen worden geslacht, moeten ervoor zorgen dat aan de volgende voorschriften wordt voldaan:

5. Het bedwelmen, het verbloeden, het villen of plukken, het verwijderen van de ingewanden en andere vormen van uitslachten moeten zonder onnodig uitstel plaatsvinden op zodanige wijze dat verontreiniging van het vlees wordt voorkomen. Met name moeten maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat bij het uitnemen van de ingewanden de inhoud van maag en darmen wordt gemorst.

8. Na keuring en verwijdering van de ingewanden moeten geslachte dieren zo spoedig mogelijk worden schoongemaakt en gekoeld tot een temperatuur van ten hoogste 4 °C, tenzij het vlees warm wordt uitgesneden.

3.4. Bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, paragraaf D, onder 1, van Verordening 854/2004 bepaalt:

Het karkas en het slachtafval moeten na het slachten onverwijld aan een postmortemkeuring worden onderworpen. Alle externe oppervlakken moeten worden gekeurd. Voor dat doel kan een minimaal hanteren van het karkas en/of het slachtafval, of speciale technische uitrusting, vereist zijn. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het opsporen van zoönoses en ziekten die voorkomen op lijst A of, indien van toepassing, lijst B van het OIE. De snelheid van de slachtlijn en het voor de keuring beschikbare personeel moeten een degelijke keuring mogelijk maken.

Nationaal recht

3.5. De belangrijkste relevante nationale regelgeving is:

- Wet dieren,
- Regeling dierlijke producten.

3.6. Artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren bepaalt:

Het is verboden in strijd te handelen met bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van EU-verordeningen betreffende onderwerpen waarop deze wet van toepassing is.

3.7. Artikel 8.7 van de Wet dieren bepaalt:

Onze Minister kan een overtreder een bestuurlijke boete opleggen.

3.8. Artikel 2.4, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling dierlijke producten bepaalt:

Voorschriften van EU-verordeningen als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de wet zijn: d. de artikelen 3 en 4, eerste tot en met vierde lid, 5 en 7, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 853/2004.

3.9. Verweerder heeft met toepassing van artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de uitoefening van zijn bevoegdheid om op grond van artikel 8.7 van de Wet dieren handhavend op te treden, beleidsregels vastgesteld. Op grond van artikel 4:84 van de Awb is verweerder gehouden in beginsel te handelen overeenkomstig zijn beleidsregels. Deze beleidsregels zijn opgenomen in het destijds geldende "Interventiebeleid Verontreiniging voor de koeling 0% binnen 10 shifts". In dit Interventiebeleid is bepaald dat verweerder bij constatering van verontreinigingen op pluimveekarkassen de eerste twee keer binnen tien slachtshifts een schriftelijke waarschuwing geeft. Bij de derde constatering binnen tien slachtshifts legt verweerder op grond van dit beleid een boete op en ook de maatregel dat het bedrijf de HACCP procedures moet aanpassen.

De norm

4.1. Aan de orde is de vraag of verweerder terecht stelt dat eiseressen niet hebben voldaan aan Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, aanhef en onder punt 5 en 8, van Verordening 853/2004. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet worden gezien of de punten 5 en 8 een concrete norm bevatten en zo ja, wat die norm precies inhoudt. Volgens verweerder bevatten de genoemde punten 5 en 8 de norm dat pluimveekarkassen - nadat de ingewanden zijn verwijderd en de karkassen zijn schoongespoeld - direct voordat ze worden gekoeld, *geen enkele zichtbare verontreiniging* mogen bevatten. Dit noemt verweerder de nultolerantienorm.

Volgens eiseressen bevat Verordening 853/2004 een dergelijke norm niet. Zij stellen dat uit de tekst, noch de context van de voorschriften die norm kan worden afgeleid en dat in andere Europese lidstaten ook niet een dergelijke norm wordt gehanteerd. Eén van eiseressen exploiteert ook slachterijen in België, Duitsland en Frankrijk en stelt dat in die landen de nultolerantienorm niet wordt gehanteerd. Daarnaast hebben eiseressen verklaringen van fabrikanten van slachtapparatuur voor pluimvee overgelegd, waarin de fabrikanten verklaren ook slachtapparatuur in andere Europese landen te leveren maar niet te hebben vernomen dat in andere landen ook de norm van geen enkele zichtbare verontreiniging wordt gehanteerd.

4.2. In punt 5 van voornoemd onderdeel van Verordening 853/2004 staat dat maatregelen moeten worden getroffen om te voorkomen dat bij het uitnemen van de ingewanden de inhoud van maag en darmen wordt gemorst. Eiseressen stellen dat het volledig voorkomen van morsen niet haalbaar is, gelet op het geheel mechanische en geautomatiseerde slachtproces. Eiseressen wijzen op Bijlage I, sectie I, hoofdstuk I, onder 2, aanhef en onder b, van Verordening 854/2004, waarin staat dat de procedures van de exploitanten, voor zover mogelijk, de garantie bieden dat het vlees geen sporen van fecaliën of andere verontreiniging vertoont. Verweerder erkent dat het volledig voorkómen van morsen niet haalbaar is. De rechtbank meent dat punt 5 ook niet zo moet worden gelezen dat reeds bij het uitnemen van de ingewanden de inhoud van maag en darmen niet mag worden gemorst en bij dit proces dus geen enkele zichtbare verontreiniging mag optreden. Deze opvatting (waarover partijen het ook eens zijn) sluit ook goed aan bij de mogelijkheid van

het schoonmaken van de karkassen die punt 8 nog biedt. Punt 5 lijkt naar het oordeel van de rechtbank een inspanningsnorm te bevatten en niet een resultaatsnorm.

4.3. In punt 8 van voornoemd onderdeel van Verordening 853/2004 staat dat de geslachte dieren na verwijdering van de ingewanden zo spoedig mogelijk moeten worden schoongemaakt en gekoeld. Niet in geschil is dat het slachtproces van eiseressen zo is ingericht dat aan het einde van de panklaarlijn de karkassen door een binnen/buitenwasser worden gewassen. De vraag is of het schoonmaken dat volgens punt 8 moet gebeuren, betekent dat er nadien in het geheel geen zichtbare verontreiniging meer aanwezig mag zijn. De rechtbank meent dat een dergelijke norm niet uit de tekst van punt 8 kan worden afgeleid, ook niet gelezen in samenhang met punt 5. De tekst van artikel 8 zegt immers dat het geslachte dier moet worden schoongemaakt, maar niet dat daarop in het geheel geen zichtbare verontreiniging aanwezig mag zijn.

4.4. Daarbij heeft de rechtbank ook acht geslagen op de regels die in dezelfde Verordening zijn gesteld voor als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren (Bijlage III, sectie I, hoofdstuk IV, punt 7 en 10, van Verordening 853/2004). Punt 7 is voor de hoefdieren geformuleerd soortgelijk als bij het pluimvee punt 5. Punt 10 voor de hoefdieren wijkt af van punt 8 voor het pluimvee. Punt 10 voor de hoefdieren luidt als volgt: "Karkassen mogen niet zichtbaar met uitwerpselen verontreinigd zijn. Elke zichtbare verontreiniging moet onmiddellijk worden verwijderd door bijsnijden of door een andere behandeling met een gelijkwaardig effect." Anders dan bij het pluimvee, leest de rechtbank hierin wel een duidelijke resultaatsnorm, waaraan de slachterij moet voldoen. De rechtbank verwijst daarbij naar haar uitspraken van 9 maart 2016 (ECLI:NL:RBROT:2016:1744) en 7 maart 2016 (ECLI:NL:RBROT:2016:1684) waarin is overwogen: "Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat in Bijlage III, sectie I, hoofdstuk IV, punt 10 is bepaald dat karkassen niet zichtbaar met uitwerpselen verontreinigd mogen zijn en dat elke zichtbare verontreiniging *onmiddellijk* (cursivering rechtbank) moet worden verwijderd door bijsnijden of door een andere behandeling met gelijkwaardig effect. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat in elke fase van het slachtproces de fecale bezoedeling direct moet worden verwijderd en dat op elk moment in het proces gecontroleerd zou kunnen worden of dit daadwerkelijk gebeurt."

4.5. Verweerder vindt steun voor zijn standpunt dat er geen (enkele) zichtbare verontreiniging op de pluimveekarkassen mag zitten, in Bijlage I, sectie II, hoofdstuk V, paragraaf 1, aanhef en onder s, van Verordening 854/2004, waaruit volgt dat vlees ongeschikt moet worden verklaard voor menselijke consumptie als het sporen van vervuiling, fecaliën of andere verontreiniging vertoont.

Dat vlees ongeschikt wordt verklaard bij verontreiniging betekent naar het oordeel van de rechtbank echter nog niet per definitie dat aan het einde van de slachtlijn de norm geldt dat op een karkas geen enkele zichtbare verontreiniging mag zitten; ongeschikt verklaren voor menselijke consumptie kan ook een op zichzelf staand controlemechanisme vormen; dat zegt nog niet perse iets over de vraag of er een nultolerantienorm geldt en of de normering van punt 5 en 8 voornoemd duidelijk is.

4.6. Gelet op het voorgaande vraagt de rechtbank zich af of de punten 5 en 8 van voornoemd onderdeel van Verordening 853/2004 zo moeten worden gelezen dat er geen enkele zichtbare verontreiniging op een karkas aanwezig mag zijn.

Vraag 1: Moeten de voorschriften van Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 5 en punt 8, van 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 (Pb EU L 139 van 30 april 2004) aldus worden opgevat dat een pluimveekarkas na verwijdering van de ingewanden en het schoonmaken geen enkele zichtbare verontreiniging meer mag bevatten?

Verontreiniging

5.1. Als Verordening 853/2004 inderdaad voor de slachthuizen de norm bevat dat pluimveekarkassen geen enkele zichtbare verontreiniging mogen bevatten, is van belang te weten wat onder verontreiniging moet worden verstaan. Uit de tekst van Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 5, van Verordening 853/2004 zou kunnen worden afgeleid dat onder verontreiniging (in elk geval) moet worden verstaan: de inhoud van maag en darmen. In de onderhavige zaken is gal, kropinhoud en feces aangetroffen. Volgens eiseressen kan gal en kropinhoud niet worden gerekend tot de inhoud van maag en darmen. In de Engelse versie van genoemd punt 5 van Verordening 853/2004 staat: "In particular, measures must be taken to prevent the spillage of digestive tract contents during evisceration". Daarmee lijkt de Engelse versie (het spijsverteringskanaal) ruimer dan de Nederlandse versie (maag en darmen). Datzelfde geldt voor de Franse versie: "Il faut notamment prendre des mesures pour éviter le déversement du contenu du tractus digestif pendant l'éviscération." In Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal is het spijsverteringskanaal omschreven als het kanaal tussen mondholte en anus, waarin de spijsvertering plaatsvindt. Daaronder zouden tevens de galblaas en de krop vallen. Uit de Engelse en Franse versie zou je dus kunnen afleiden dat punt 5 ook betrekking heeft op gal en kropinhoud.

5.2. Verweerder heeft voor een nadere duiding van het begrip verontreiniging gewezen op artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van Verordening 852/2004 en artikel 3, veertiende lid, van Verordening 178/2002. Uit deze artikelen, in samenhang gelezen, kan worden afgeleid dat van een "verontreiniging" sprake is als het mogelijk nadelige gevolgen voor de gezondheid heeft. Dit doet de vraag rijzen of met het opnemen van de begrippen "maag en darminhoud" en "digestive tract contents" en "contenu du tractus digestif" in de Verordening, is erkend dat stoffen uit de maag en darmen dan wel uit het spijsverteringskanaal mogelijk nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid. Denkbaar is dat aan de totstandkoming van Verordening 853/2004 wetenschappelijke rapporten ten grondslag liggen die zien op de nadelige gevolgen van bepaalde stoffen voor de gezondheid.

5.3. Aangenomen kan worden dat feces en kropinhoud vanwege de daarin aanwezige bacteriën mogelijk nadelige gevolgen voor de gezondheid hebben. Uit het door eiseressen overgelegde rapport "Bepaling van de additionele microbiële bijdrage van diverse soorten bezoedeling aan de al op pluimveekarkassen aanwezige vracht" van mei 2016, dat in opdracht van eiseressen en de brancheorganisatie NEPLUVI is opgesteld door IRAS, volgt dat feces en kropinhoud bacteriën bevatten. Daarnaast heeft verweerder ten aanzien van kropinhoud gewezen op een rapport van het Bureau Risicobeoordeling en onderzoeksprogrammering (BuRo) van 20 oktober 2015 waarin wordt geconcludeerd dat uit literatuuronderzoek blijkt dat kropinhoud van slachtkippen bacteriën van de genera *Salmonella* en *Campylobacter* kan bevatten en dat verontreiniging van pluimveekarkassen met kropinhoud daarom een potentieel gevaar vormt voor de voedselveiligheid.

Voor gal is echter onduidelijk of het microbiologisch besmet is. Verweerder stelt dat de zichtbare aanwezigheid van gal op een karkas duidt op een onhygiënisch slachtproces en dus een indirecte indicator is voor verontreiniging. Eiseressen voeren aan dat gal geen verontreiniging is en dat gal ook aanwezig is in kippenleverpjes die geschikt zijn voor menselijke consumptie.

5.4. Als de norm van geen enkele zichtbare verontreiniging geldt, vraagt de rechtbank zich, gelet op het voorgaande, af of dan zowel feces, gal, als kropinhoud onder dat begrip verontreiniging vallen.

Vraag 2: Zien de voorschriften van Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 5 en punt 8, van 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 (Pb EU L 139 van 30 april 2004) op verontreiniging door zowel feces, gal, als kropinhoud?

De plaats van de controle

6.1. Er bestaat niet alleen onduidelijkheid over de geldende norm, maar ook over de plaats in het slachtproces waar deze norm geldt en dus de plaats waar verweerder op overtreding van de norm mag controleren. De controles vinden plaats aan het einde van de slachtlijn op de panklaarafdeling, net voordat de karkassen de koeling in gaan. Volgens verweerder is de norm dat aan het einde van het slachtproces geen zichtbare verontreiniging aanwezig mag zijn en vindt daarom op die plek de controle plaats. Verweerder leidt dit af uit de omstandigheid dat na het einde van het slachtproces in principe (behoudens kruisbesmetting) geen nieuwe verontreinigingen meer kunnen plaatsvinden omdat de ingewanden al zijn verwijderd. Verder wijst verweerder op de tekstvolgorde van Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 5 en 8, van Verordening 853/2004 waarin eerst het verwijderen van de ingewanden wordt genoemd, dan het schoonmaken en daarna het koelen. Een argument voor dat standpunt van verweerder zou ook kunnen worden gevonden in de bepaling van Bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, paragraaf D, onder 1, van Verordening 854/2004, waarin staat dat het karkas na het slachten *onverwijld* aan een postmortemkeuring moet worden onderworpen.

Eiseressen stellen dat na de huidige controleplaats (einde panklaarlijn, vóór de koeling) nog handelingen worden verricht waarmee wordt voorkomen dat verontreinigingen in het eindproduct terechtkomen. Eiseressen wijzen daarbij op het koelproces en stellen dat het koelwater verontreinigingen wegspoelt en dat door de koeling de groei van bacteriën wordt gestopt. Ook stellen eiseressen dat medewerkers in de laatste fase van het productieproces, waarin vlees wordt versneden en verpakt, bij ontdekking van verontreinigd vlees, dit alsnog afvoeren of schoonmaken.

6.2. De rechtbank vraagt zich dan ook af of, als de norm van geen enkele zichtbare verontreiniging geldt, deze norm dan reeds aan het einde van slachtlijn, net voor de koeling geldt, danwel dat eiseressen naderhand nog de gelegenheid hebben aan de norm te voldoen.

Vraag 3: Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet het voorschrift van Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 8, van 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 (Pb EU L 139 van 30

april 2004) dan zo worden uitgelegd dat het schoonmaken direct na verwijdering van de ingewanden moet plaatsvinden of mag op basis van dit voorschrift het verwijderen van zichtbare verontreiniging ook nog tijdens het koelen of uitsnijden of bij het verpakken plaatsvinden?

De wijze van controleren

7.1. Sinds april 2015 heeft de NVWA de controle bij de pluimveeslachterijen geïntensiveerd. Bij deze controle worden per slachtshift drie keer 50 karkassen van de slachtlijn gecontroleerd. Uit de rapporten van bevindingen in deze zaken blijkt dat toezichthouders zowel de buitenzijde als de binnenzijde van karkassen hebben bekeken en soms ook vetweefsel hebben omgeklapt bij de controle op verontreiniging. Volgens eiseressen vindt het uit- en inwendig controleren geen steun in Verordening 854/2004. Eiseres stellen dat in andere Europese landen niet zo streng wordt gecontroleerd en geen karkassen van de slachtlijn worden gehaald. In Bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, paragraaf D, onder 1, van Verordening 854/2004 is opgenomen dat bij een postmortemkeuring alle externe oppervlakken moeten worden gekeurd en dat daarvoor een minimaal hanteren van het karkas vereist kan zijn. Volgens verweerder is de wijze van controle niet in strijd met deze bepaling. Verweerder stelt dat na het uitnemen van de ingewanden de binnenkant van het karkas een extern oppervlak is geworden en dat gelet op het minimaal kunnen hanteren van de karkassen, de karkassen van de slachtlijn mogen worden gehaald.

7.2. Gezien de snelheid van de slachtlijn bij eiseressen (gemiddeld ca. 10.000 stuks kippen per uur en 3.000 stuks eenden per uur) acht de rechtbank controle van zichtbare verontreiniging aan een lopende slachtlijn niet goed mogelijk. Dat zou bij een genoemd aantal van 10.000 stuks neerkomen op 0,36 seconde per stuk pluimvee. Het van de slachtlijn halen of stoppen van de slachtlijn voor het nemen van een steekproef, lijkt dan ook aangewezen om een controle op zichtbare verontreiniging te kunnen verrichten. Ook het ter hand nemen van de karkassen bij de controle lijkt Verordening 854/2004 toe te staan. Of daarbij ook in het karkas mag worden gekeken en vetweefsel mag worden omgeklapt volgt niet rechtstreeks uit Verordening 854/2004. De rechtbank vraagt zich af of genoemd onderdeel van deze Verordening niet met name een minimumnorm bevat voor de te verrichten postmortemkeuring. Daar komt bij dat als niet in het karkas mag worden gekeken of vetweefsel mag worden omgeklapt, dit dus in feite betekent dat (zichtbare) verontreiniging op deze plekken zou zijn toegestaan.

7.3. De rechtbank vraagt zich dan ook af of Verordening 854/2004 toestaat dat bij de postmortemkeuring karkassen van de slachtlijn worden gehaald en dat ook aan de binnenzijde van het karkas en door omklappen van vetweefsel op verontreiniging wordt gecontroleerd.

Vraag 4: Staat Bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, paragraaf D, onder 1, van Verordening (EG) Nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (Pb EU L 139 van 30 april 2004) toe dat de bevoegde autoriteit bij de controle karkassen van de slachtlijn haalt, en zowel de buitenzijde als de binnenzijde en onder het vetweefsel controleert op zichtbare verontreiniging?

Mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid

8.1. Indien de nultolerantienorm, zoals hierboven besproken, niet geldt, rijst de vraag hoe de voorschriften van punt 5 en 8 in Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, van Verordening 853/2004 dan moeten worden uitgelegd. Verordening 853/2004 heeft ten doel een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen en de vraag is op welke wijze dit doel wordt bereikt als niet de norm geldt dat er geen enkele zichtbare verontreiniging meer op een pluimveekarkas aanwezig mag zijn.

8.2. Het ontbreken van een duidelijke nultolerantienorm zou kunnen betekenen dat per geval moet worden beoordeeld of een zichtbare verontreiniging nadelige gevolgen voor de volksgezondheid heeft.

8.2.1. Eiseressen hebben ter onderbouwing van hun standpunt, dat bij verontreinigingen als hier aan de orde geen sprake is van nadelige gevolgen voor de volksgezondheid, verwezen naar voornoemd rapport van IRAS van mei 2016. Daarin is onder meer geconcludeerd dat in combinatie met de ontvedering, de microbiële basisvracht van karkassen in de slachtlijn grotendeels wordt bepaald door de bacteriologische gesteldheid, uniformiteit en ziektegeschiedenis van de aangevoerde koppels. De niet bij de reguliere keuring onderschepte karkasbezoedelingen bij gezonde, uniforme koppels en goed afgestelde machines zijn dermate klein, dat ze op het moment vlak voor koelen geen goed meetbare veranderingen in de totale bacteriële basisvracht van de karkassen laten zien. Alle onderzochte vormen van de doorgaans in de praktijk vlak voor de koeling nog aan te treffen geringe contaminaties, zijn een kwaliteitszaak en leiden niet a priori tot een substantiële toename van de reeds op de karkassen aanwezige voedselveiligheidsrisico's, aldus het IRAS-rapport.

8.2.3. In reactie op dit IRAS-rapport heeft verweerder een risicobeoordeling van het RIVM en het RIKILT overgelegd. In deze risicobeoordeling wordt onder meer geconcludeerd dat de rekenkundige resultaten behaald met het door IRAS gebruikte model onvoldoende ondersteuning bieden voor de stelling dat een geringe mate van karkasbezoedelingen eenzelfde risico voor de consument betekent als dat van (zichtbaar) onbezoedelde karkassen; dat daarvoor het model teveel beperkingen kent en alleen uitgaat van gemiddelden. Daarnaast concluderen het RIVM en RIKILT uit de door IRAS aangehaalde publicatie "Hygiene control during broiler processing: technological and managerial aspects" van E. Pacholewicz dat de mate van zichtbare besmetting verband houdt met de totale vracht van besmetting van karkassen.

8.2.4. IRAS heeft in een notitie op de risicobeoordeling van RIVM en RIKILT gereageerd. Vanwege de kritiek op het rekenmodel, heeft IRAS een Monte Carlo simulatie uitgevoerd en volgens IRAS leidt dat tot eenzelfde resultaat als in het rapport van mei 2016.

8.2.5. Gezien de verschillende rapporten is niet eenvoudig op voorhand vast te stellen of verontreinigingen als hier aan de orde een reëel risico voor de volksgezondheid vormen. Bovendien zou voor een beoordeling per geval dan ook moeten worden gekeken naar het soort verontreiniging en de grootte ervan. De vraag is of een dergelijke casuïstische beoordeling van de nadelige gevolgen voor de volksgezondheid de bedoeling is geweest van Verordening 853/2004.

8.2.6. De rechtbank acht onwaarschijnlijk dat, bij het aantreffen van een bezoedeling, pas zou kunnen worden opgetreden door de lidstaat na een microbiologisch onderzoek van de betreffende bezoedeling op mogelijke nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. Dat zou per bezoedeld karkas een te ingewikkeld en duur onderzoek zijn. Dat zou in de optiek van de rechtbank ook in het geheel niet passen bij het massale en mechanische slachtproces (ca. 10.000 stuks pluimvee per uur) als hier aan de orde. Bezoedelingen zijn inherent aan die wijze van slachten. De rechtbank gaat er dan ook van uit dat de verordeningen die hier aan de orde zijn juist, uitgaande van dat massale proces, een mechanisme hebben gecreëerd om zonder individuele/casuïstische onderzoeken van bezoedelingen corrigerend op te treden ter bescherming van de volksgezondheid.

8.3. Het antwoord op de in 8.1. gestelde vraag zou kunnen worden gevonden in de voedselveiligheidsprocedures gebaseerd op het HACCP-systeem die de pluimveeslachterijen op grond van Verordening 852/2004 dienen uit te voeren. De HACCP-beginselen zien immers op het onderkennen, reduceren of elimineren van gevaar. Eiseressen hebben daarbij ook gewezen op de Hygiëncode pluimveeslachterijen en -uitsnijderijen van 26 maart 2012 die geldt als gids voor goede praktijken als bedoeld in Verordening 852/2004. Echter, zoals volgt uit overweging 13 van de considerans van Verordening 852/2004, dient het HACCP-systeem niet te worden beschouwd als een zelfreguleringsmechanisme en is het geen vervanging voor officiële controles. De rechtbank vraagt zich af of het HACCP-systeem zo moet worden gezien dat bij het hanteren van de juiste (eventueel aangescherpte) HACCP-normen de verontreinigingen die na het schoonmaken alsnog (zichtbaar) kunnen worden aangetroffen zodanig klein zijn (afgezet tegen de bacterieload die sowieso al op het karkas zit, vanwege onder andere de wijze van plukken van de dieren) dat geen sprake is van een reëel gevaar voor de volksgezondheid en dat daarom voor die achtergebleven verontreinigingen geen nulnorm hoeft te gelden. In dat geval zou bescherming van de volksgezondheid kunnen worden gewaarborgd door controles op toepassing van de juiste HACCP-normen door de slachterijen en door (zo nodig) te verlangen dat de HACCP-procedures door de slachterijen worden aangescherpt. Dit laatste is bij eiseressen ook gebeurd. Aan bijna alle eiseressen (behalve [naam eiseres 3]) is na de derde constatering, wegens overtreding van de voedselveiligheidsvoorschriften, een maatregel tot aanpassing van de HACCP-procedures opgelegd.

8.4. Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank zich voor de vraag gesteld op welke wijze bescherming van de volksgezondheid wordt gewaarborgd als uit punt 5 en 8 in Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, van Verordening 853/2004 geen nultolerantienorm kan worden afgeleid. Een microbiologisch onderzoek per geval naar mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid van een zichtbare verontreiniging op een karkas, lijkt de rechtbank daarvoor geen geschikte methode. Bescherming van de volksgezondheid kan mogelijk wel worden gevonden in handhaving van de juiste HACCP-normen.

Vraag 5: Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord en er dus zichtbare verontreiniging op een pluimveekarkas mag achterblijven, hoe moeten dan de voorschriften van punt 5 en 8 in Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, van 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 (Pb EU L 139 van 30 april 2004) worden uitgelegd? Op welke wijze wordt dan het doel van deze Verordening, namelijk het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, bereikt?

Conclusie

9. Uit het voorgaande volgt dat onduidelijk is of uit Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 5 en 8, van Verordening 853/2004 de norm volgt (en duidelijk is) zoals verweerder die hanteert (er mag geen enkele zichtbare verontreiniging met gal, feces of kropinhoud op het karkas aanwezig zijn, de nultolerantienorm) en zo ja, of die norm ook al geldt op de plaats in het slachtproces waar verweerder de controles uitvoert. Ook is onduidelijk of de wijze van controleren van de karkassen in overeenstemming is met Verordening 854/2004. Deze onduidelijkheden nopen de rechtbank tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof.

Prejudiciële vragen

10. De behandeling van het beroep zal worden geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan.

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank aanleiding om het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Vraag 1: Moeten de voorschriften van Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 5 en punt 8, van 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 (Pb EU L 139 van 30 april 2004) aldus worden opgevat dat een pluimveekarkas na verwijdering van de ingewanden en het schoonmaken geen enkele zichtbare verontreiniging meer mag bevatten?

Vraag 2: Zien de voorschriften van Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 5 en punt 8, van 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 (Pb EU L 139 van 30 april 2004) op verontreiniging door zowel feces, gal, als kropinhoud?

Vraag 3: Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet het voorschrift van Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, punt 8, van 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 (Pb EU L 139 van 30 april 2004) dan zo worden uitgelegd dat het schoonmaken direct na verwijdering van de ingewanden moet plaatsvinden of mag op basis van dit voorschrift het verwijderen van zichtbare verontreiniging ook nog tijdens het koelen of uitsnijden of bij het verpakken plaatsvinden?

Vraag 4: Staat Bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, paragraaf D, onder 1, van Verordening (EG) Nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (Pb EU L 139 van 30 april 2004) toe dat de bevoegde autoriteit bij de controle karkassen van de slachtlijn haalt, en zowel de buitenzijde als de binnenzijde en onder het vetweefsel controleert op zichtbare verontreiniging?

Vraag 5: Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord en er dus zichtbare verontreiniging op een pluimveekarkas mag achterblijven, hoe moeten dan de voorschriften van punt 5 en 8 in Bijlage III, sectie II, hoofdstuk IV, van 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 (Pb EU L 139 van 30 april 2004) worden uitgelegd? Op welke wijze wordt dan het doel van deze Verordening, namelijk het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, bereikt?

Beslissing

De rechtbank:

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de onder rechtsoverweging 10 genoemde vragen;
- schorst de behandeling totdat het Hof uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.R. Houweling, voorzitter, mr. J.F. Frankruijter en mr. A. Pahladsingh, leden, in aanwezigheid van mr. A.L. van der Duijn Schouten, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 8 juni 2017.



griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.