



Datum van inontvangstneming : 21/10/2013

Zaak C-402/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

16 juli 2013

Verwijzende rechter:

Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Cyprus)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 juni 2013

Verzoekende partij:

CYPRA LIMITED

Verwerende partij:

Republiek Cyprus, vertegenwoordigd door

1. Ypourgeio Georgias, Fysikon Poron kai Perivallontos
 2. Diefthyntis tmimatos ktiniatrikon ypiresion
-

Anotato Dikastiriou Kyprou (hoogste gerechtshof van Cyprus)

In tweede aanleg

([Omissis] Hoger beroep nr. 78/2009)

5 juni 2013

[Omissis]

CYPRA LIMITED,

(appellante/verzoekster),

tegen

REPUBLIEK CYPRUS, in dezen

1. de Ypourgeio Georgias, Fysikon Poron kai Perivallontos (minister van Landbouw, Grondstoffen en Milieu)
2. de Diefthyntis tmimatos ktiniatrikon ypiresion (directeur van de veterinaire dienst)

(gerekwireerden/verweerders).

Betreffende het verzoek van 22 augustus 2011 van appellante om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie

[Omissis]

[Omissis]

BESLISSING

[Omissis] Het hoger beroep van appellante strekt tot vernietiging van de beslissing in eerste aanleg van de enkelvoudige kamer van het Anotato Dikastirio tot verwerping van haar beroep tegen het besluit van verweerders waarbij het verzoek van appellante is afwezen om veterinaire inspecteurs naar haar slachthuis te laten komen teneinde daar op bepaalde tijden en dagen toe te zien op de slacht. [Omissis].

[Omissis] Appellante is eigenaar van een door haarzelf voor eigen rekening uitgebate slachterij van varkens, schapen en geiten in de regio Nicosia.

Bij brief van 5 maart 2007 verzocht appellante verweerders, na hen in kennis te hebben gesteld van het slachtprogramma voor de maanden april en mei 2007, om te zorgen voor toezicht op de slachtactiviteiten die zouden plaatsvinden op de in

haar brief vermelde dagen en tijden, in wezen omdat het, gezien tussen verzoekster en derden voor de uitvoer van varkensvlees naar Griekenland gesloten overeenkomsten, nodig was deze op zondagen te verrichten. Dit verzoek van appellante [omissis] werd afgewezen.

Het gerecht in eerste aanleg verwierp het beroep, met verwijzing naar de bepalingen van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 1994 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (PB L 226, blz. 83), zoals gewijzigd bij verordening nr. 1791/2006/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363) (hierna: „verordening”). In hoofdzaak aanvaardde het hiermee de door verweerders opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, inhoudende dat hun weigering om het verzoek van appellante in te willigen „niet neerkomt op het verzuim van een door de wet opgelegde verplichting, maar op een nalaten berustend op van een discretionaire bevoegdheid”, en derhalve geen op rechtsgevolg gerichte handeling vormde waartegen krachtens artikel 146 van de grondwet beroep openstaat.

Appellante bestrijdt dit oordeel van het gerecht in eerste aanleg in haar eerste middel.

Het gerecht in eerste aanleg heeft ook de ten gronde aangevoerde middelen onderzocht en deze eveneens verworpen.

[Omissis] Appellante diende het onderhavige verzoek in, dat strekt tot verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) van de volgende vragen:

„VRAAG 1:

In hoeverre kan de veterinaire dienst van de Republiek Cyprus, als ‚bevoegde autoriteit’ in de zin van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad, die belast is met de aanwijzing van een ‚officiële dierenarts’ voor het uitvoeren van de door de verordening voorgeschreven veterinaire controles op de slacht van dieren, een werkrooster opleggen aan een slachthuis, zodat de veterinaire dienst bepaalt wanneer dit erkende slachthuis in bedrijf kan zijn en slachtwerkzaamheden kan verrichten?

VRAAG 2:

In hoeverre kan de veterinaire dienst van de Republiek Cyprus, als ‚bevoegde autoriteit’ in de zin van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad, die belast is met de aanwijzing van een ‚officiële dierenarts’ voor het uitvoeren van de door de verordening voorgeschreven veterinaire controles op de slacht van dieren, weigeren een ‚officiële dierenarts’ te

sturen naar een erkend slachthuis dat verzoekt om de aanwezigheid van een „officiële dierenarts’ op bepaalde dagen en tijden?

VRAAG 3:

In hoeverre vormt het ontbreken van de mogelijkheid voor een erkend slachthuis om op door hunzelf bepaalde dagen en tijden in bedrijf te zijn en slachtwerkzaamheden te verrichten wegens het ontbreken van een „officiële dierenarts’ bij de slacht, omdat de „bevoegde autoriteit’ weigert een „officiële dierenarts’ te sturen op de door het slachthuis verzochte tijden en dagen en/of omdat die autoriteit het slachthuis een bepaald werkrooster oplegt, een ontkenning en/of beperking van het „recht van ondernemerschap’ zoals gewaarborgd door en verankerd in het recht van de Europese Unie, met name **artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie**?”

Herinnerend aan de voornaamste grond waarop haar beroep in eerste aanleg werd verworpen, heeft appellante onder met verwijzing naar de aangevoerde middelen, met name haar eerste middel alsmede de toelichting daarop, betoogd dat de vraag naar de juistheid van de beslissing ter zake in eerste aanleg draait om de uitlegging van de bepalingen van de verordening zelf, waarop het gerecht in eerste aanleg zijn oordeel baseerde dat verweerders, door de inwilliging te weigeren van het verzoek van appellante om haar officiële dierenartsen te sturen voor toezicht op de slacht, geen wettelijke verplichting hebben verzuimd, omdat zij immers beschikten over een discretionaire bevoegdheid tot weigering. Volgens appellante „raken en betreffen” de specifieke vragen „duidelijk de uitlegging van de genoemde Europese verordening (nr. 854/2004), en wel in verhouding tot het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, daar de bevestigende of ontkenkende beantwoording ervan tevens bepalend zal zijn voor de uitkomst van de onderhavige zaak”. Het eerste middel en de toelichting daarop luidt als volgt:

„Het eerste middel

Het [omissis] gerecht in eerste aanleg heeft ten onrechte geoordeeld dat verweerders met hun weigering om op de door verzoekster gevraagde tijden en dagen „officiële dierenartsen’ te laten, niet een wettelijke verplichting hebben verzuimd, maar een discretionaire bevoegdheid tot weigering hadden.

Toelichting

1. Het [omissis] gerecht in eerste aanleg is niet ingegaan op alle juridisch relevante punten in het verzoek, noch op alle duidelijke juridische argumenten die verzoekster heeft aangevoerd in haar verzoekschrift en toegelicht in haar memories, en waarmee zij overduidelijk aantoonde dat, zowel uit logisch als juridisch oogpunt, verweerders een dergelijke discretionaire bevoegdheid in werkelijkheid niet hebben en niet zouden kunnen hebben.

2. Het [omissis] gerecht in eerste aanleg heeft blijk gegeven van een onjuiste uitlegging of opvatting van de bepalingen van [wet 150(I)/03 en wet 239(I)/02] alsmede van die van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad, aangezien deze verweerders geen discretionaire bevoegdheid verlenen.
3. Het [omissis] gerecht in eerste aanleg heeft onjuist ingeschat wat de gevolgen zijn van het besluit van verweerders, en dat hun weigering om een ‚officiële dierenarts‘ aan te wijzen en naar het slachthuis van verzoekster te sturen in feite de slacht zelf onmogelijk maakte, zodat uit logisch en juridisch oogpunt, de enige instantie die krachtens de nationale en Europese wetgeving in werkelijkheid een discretionaire bevoegdheid uitoefent, de ‚officiële dierenarts‘, is die wordt aangewezen om vóór en na de slacht de voorgeschreven controles ter plaatse te verrichten en te beslissen of het vlees aan de vereisten voldoet.
4. Het [omissis] gerecht in eerste aanleg is voorbijgegaan aan het feit dat verweerders, uit logisch en juridisch oogpunt bezien, niet onmiddellijk konden overgaan tot uitoefening van door op grond van veronderstellingen, speculaties en vaagheden, te oordelen dat de eventuele uitbreiding van het ‚slachtschema‘ zou leiden tot overschrijding van het toegestane aantal te slachten dieren en mogelijk ten koste zou gaan van de veiligheid en de hygiëne van het vlees, en op deze gronden te weigeren een ‚officiële dierenarts‘ te sturen, aangezien in het door de nationale en Europese wetgeving voorziene stelsel het de ‚officiële dierenarts‘ is die, aan de hand van de voor en na de slacht verrichte controle ter plaatse, de beslissing neemt of het vlees wel of niet aan de vereisten voldoet.
5. Alle gronden die verweerders in hun bestreden besluit aanvoeren, zoals (i) de bedrijfstijden, (ii) personeelsgebrek, (iii) het volgens de begroting beschikbare bedrag en (iv) de capaciteit van het slachthuis, zijn als zodanig in flagrante strijd met de bepalingen, de geest en de doelstelling van de desbetreffende wetten [wet 150(I)/03 en wet 239(I)/02], alsmede met verordening (EG) nr. 854/2004.”

Verweerders hebben een exceptie opgeworpen tegen het beroep van appellanten. Deze komt in wezen erop neer, ten eerste dat de bepalingen van de verordening duidelijk zijn en geen uitlegging behoeven, ten tweede dat beantwoording van de voor verwijzing voorgedragen vragen niet noodzakelijk is om op het onderhavige hoger beroep te kunnen beslissen, en dat het aan de verwijzing ten grondslag liggende vraagstuk verband houdt met een middel tot nietigverklaring dat geen betrekking heeft op een handeling gericht op rechtsgevolg.

Artikel 267 [omissis] van het Verdrag WEU [omissis] verleent het Hof de bevoegdheid om het Verdrag uit te leggen, maar verleent het niet met name de bevoegdheid om het Verdrag toe te passen op een specifieke casus. Dit artikel,

„dat van wezenlijk belang is voor de instandhouding van het communautaire karakter van het bij het verdrag geconstitueerde recht, [heeft] ten doel [...] te verzekeren dat dit recht onder alle omstandigheden in alle staten van de gemeenschap dezelfde werking heeft” (arrest Hof van 16 juni 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf/EVGF, 166/73, Jurispr. blz. 33).

Het Hof beslist over vragen betreffende de uitlegging en de geldigheid van het gemeenschapsrecht en niet over die van het nationale recht, noch over de verenigbaarheid van het laatste met het gemeenschapsrecht. De beslissing over deze punten is aan de nationale rechter. Het Hof beslist dus over rechtsvragen en past het recht niet toe op de feiten van de hem voorgelegde zaak (arrest Hof van 28 november 1991, Durighello/INPS, C-186/90, Jurispr. blz. I-5773). Toegegeven moet worden, dat de scheidslijn tussen rechtsvragen en feiten niet altijd eenvoudig te trekken is. Er zijn dan ook gevallen bekend, waarin de bewoordingen van een uitspraak van het Hof de nationale rechter weinig of geen beoordelingsvrijheid laten omtrent de wijze waarop hij het arrest in de omstandigheden van de hem voorgelegde zaak dient toe te passen (arrest Hof van 27 september 1988, Annunziata Matteucci/Communauté Française de Belgique, 235/87, Jurispr. blz. 5589). De beslissing van rechter MacPherson in de zaak R./H.M. Treasury, ex parte Daily Mail and General Trust plc. [(1987) C.M.L.R. (2), blz. 1, punt 4] bevat een nuttige samenvatting van de redenen om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof, waaruit wij de volgende passage citeren:

„I do not refer the case simply because a serious point of Community law arises, but I do so for the following reasons:

1. The relevant facts are not in dispute. The case before me in its written form and the documents before me set out the facts which are substantially, if not wholly, agreed.
2. The point raised will in my judgment be substantially determinative of the case.
3. There is no Community authority precisely or indeed in my judgment closely in point.
4. The point raised and indeed the case itself are both put forward in good faith and without any adverse motive (...)
5. I am convinced that at some stage in its life the case will be or will have to be referred to Europe.
6. I do not find the point free from doubt.”

[Omissis]

Met betrekking tot de redenen die een prejudicieel verzoek aan het Hof rechtvaardigen, kan tevens worden verwezen naar de aanbevelingen ter zake van het Hof zelf [Aanbevelingen aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (2012/C 338/01)], en met name naar punt 13 daarvan, dat luidt als volgt:

„13. Een nationale rechterlijke instantie kan derhalve, met name wanneer zij zich door de rechtspraak van het Hof voldoende ingelicht acht, zelf beslissen wat de juiste uitlegging van het recht van de Unie is en hoe het moet worden toegepast op de feiten die zij vaststelt. *Een prejudiciële verwijzing kan echter bijzonder nuttig blijken wanneer het een nieuwe uitleggingsvraag betreft die van belang is voor de uniforme toepassing van het recht van de Unie, of wanneer de bestaande rechtspraak niet lijkt te kunnen worden toegepast op nieuwe feiten.*”

(Onze cursivering)

Wij hebben de stellingen en toelichtingen van beide partijen zorgvuldig bestudeerd, en zijn het niet eens met het betoog van de [omissis] raadvrouw van verweerders.

De reden waarom het beroep in eerste aanleg is verworpen [omissis], is dat het gerecht in eerste aanleg – met uitlegging van de verordening – van oordeel was dat de afwijzing van het verzoek van appellanten om aanwijzing van een officiële dierenarts om toezicht te houden op de betrokken slacht, „niet berustte op een wettelijk verplichting voor verweerders tot handelen”, maar op de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid.

[Omissis] Volgens het eerste middel is deze uitlegging van de verordening onjuist, en daarmee eveneens de gevolgtrekking die de rechter in eerste aanleg hieraan verbindt. Daarom dient ons inziens eerst het eerste middel te worden beoordeeld, aangezien bij verwerping daarvan ook het beroep zal falen.

Gezien het bovenstaande is het duidelijk dat de juiste uitlegging van het gemeenschapsrecht als belichaamd in de verordening doorslaggevend is. Zoals het gerecht in eerste aanleg opmerkte: „Nergens in de verordening of in de wet wordt voorzien dat de slacht, alsmede de inspectie vóór en na de slacht door de officiële dierenarts, op elke willekeurige tijd en dag kunnen plaatsvinden”.

De beantwoording van de opgeworpen vraag blijkt derhalve niet zó duidelijk of voor de hand liggend te zijn dat deze binnen het kader van de onderhavige hogerberoepsprocedure gezocht kan worden, zodat de bijstand van het Hof nodig is en het vraagstuk van de juiste uitlegging van de verordening daarnaar dient te worden verwezen. Het gaat daarbij niet slechts om de uitlegging van een specifieke Europese verordening, maar ook om uitleggingsvragen van algemeen belang, die gevolgen hebben voor de toepassing van het gemeenschapsrecht in het gehele grondgebied van de Unie.

Alvorens de verwijzing te bevelen, tekenen wij nog aan dat wij, na de door de [omissis] raadsman van appellante opgestelde vragen te hebben bestudeerd, van oordeel zijn dat de derde vraag niet behoort tot de vragen die aan het Hof kunnen of moeten worden voorgelegd, aangezien deze geen vraagstuk betreffende de uitlegging van het gemeenschapsrecht opwerpt, noch binnen de werkingssfeer van artikel 267 valt.

Wat betreft de overige twee vragen (vragen 1 en 2), die ons inziens verwezen moeten worden, zijn wij van oordeel dat deze moeten worden geherformuleerd als volgt:

De eerste vraag

In hoeverre verlenen de bepalingen van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 1994 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong, de bevoegde autoriteit een discretionaire bevoegdheid om het tijdstip van een bepaalde slacht te bepalen, gelet op haar verplichting om een officiële dierenarts aan te wijzen die bij de slacht controles moet verrichten, of is zij verplicht een dergelijke dierenarts aan te wijzen voor het tijdstip waarop het slachthuis heeft vastgesteld dat de slacht zal plaatsvinden?

De tweede vraag

In hoeverre verlenen de bepalingen van verordening (EG) nr. 854/2004 de bevoegde autoriteit een discretionaire bevoegdheid om te weigeren een officiële dierenarts aan te wijzen voor het verrichten van veterinaire controles bij een geprogrammeerde slacht, wanneer zij ervan in kennis wordt gesteld dat in een erkend slachthuis op een bepaald tijdstip een slacht zal plaatsvinden?

Gelet op het voorgaande wordt de verwijzing van de geformuleerde vragen bevolen [omissis] ter verkrijging van een prejudiciële beslissing van het Hof over de daarin opgeworpen punten.

[Omissis]

De procedure wordt geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan.