Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. TANCHEV
van 11 februari 2021 [1]

Zaak C-579/19

R (op verzoek van de Association of Independent Meat Suppliers en een andere partij)
tegen
Food Standards Agency

[verzoek van de Supreme Court of the United Kingdom (hoogste rechterlijke instantie, Verenigd Koninkrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EG) nr. 854/2004 – Verordening (EG) nr. 882/2004 – Officiële controles van levensmiddelen van dierlijke oorsprong – Recht op rechterlijke toetsing van een beslissing van een officiële dierenarts – Gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”

I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing van de Supreme Court of the United Kingdom (hoogste rechterlijke instantie, Verenigd Koninkrijk) betreft in wezen de uitlegging van artikel 5, lid 2, 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 [2] en van artikel 54, lid 3, van 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 [3]. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 betreft het aanbrengen van gezondheidsmerken door officiële dierenartsen wanneer deze het vlees geschikt achten voor menselijke consumptie, terwijl artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 betrekking heeft op informatie over de rechtsmiddelen die openstaan tegen besluiten die de bevoegde autoriteiten van de lidstaten naar aanleiding van dergelijke officiële controles hebben genomen.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 PB 2004, L 139, blz. 206, met rectificatie PB 2004, L 226, blz. 83.

3 PB 2004, L 165, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 191, blz. 1.

2. De verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 maken deel uit van het rechtskader inzake voedselveiligheid in de Europese Unie.[4] Over het algemeen bevatten deze verordeningen geharmoniseerde voorschriften voor de officiële controles die de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verrichten om ervoor te zorgen dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven de krachtens het Unierecht op hen rustende verplichtingen nakomen. In dit verband zijn officiële dierenartsen speciaal gekwalificeerde personen die, bijgestaan door officiële assistenten, namens die autoriteiten taken uitvoeren in het systeem van officiële controles op vlees.

3. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht om zich uit te spreken over het „recht […] beroep aan te tekenen tegen de beslissingen die de bevoegde autoriteit op grond van de officiële controles neemt", dat in overweging 43 van verordening nr. 882/2004 wordt vermeld en in artikel 54, lid 3, van die verordening nader is uitgewerkt.

4. Ten eerste wenst de verwijzende rechter te vernemen of een wettelijke regeling die vóór de inwerkingtreding van de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 in het Verenigd Koninkrijk van kracht was, namelijk section 9 van de Food Safety Act 1990 (wet inzake voedselveiligheid van 1990; hierna: „wet van 1990")[5], verenigbaar is met die verordeningen. De verwijzende rechter heeft die vraag gesteld in het kader van een geding tussen verzoekende partijen in het hoofdgeding, de Cleveland Meat Company (hierna: „CMC") en de Association of Independent Meat Suppliers (vereniging van zelfstandige leveranciers van vlees), en verwerende partij, het Food Standards Agency (agentschap voor levensmiddelennormen van het Verenigd Koninkrijk; hierna: „FSA"), over de vraag welke nationaalrechtelijke procedure voor de rechterlijke toetsing van een beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie wordt geacht, verenigbaar is met het Unierecht. Voldoet de procedure van section 9 van de wet van 1990, waarbij de zaak ten gronde wordt getoetst door een vrederechter, als enige aan het hierboven beschreven recht van beroep dat krachtens het Unierecht is vereist, zoals aangevoerd door verzoekende partijen, of vormt een vordering tot rechterlijke toetsing overeenkomstig het recht van het Verenigd Koninkrijk (hierna: „vordering tot *judicial review*"), een procedure bij de rechter waarbij de zaak niet ten gronde wordt getoetst, een doeltreffend en passend middel om de voedselveiligheidsvoorschriften van de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 te handhaven, en meer bepaald de beslissing van de officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen, zoals door het FSA wordt betoogd? Deze vraag houdt noodzakelijkerwijs in dat rekening moet worden gehouden met de rechtspraak van het Hof inzake de procedurele autonomie van de lidstaten om regels vast te stellen voor rechtsvorderingen ter bescherming van de Unierechten, met inachtneming van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid en van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals gewaarborgd door artikel 47, eerste alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

5. Ten tweede wenst de verwijzende rechter te vernemen of, teneinde aan deze verordeningen en meer in het algemeen het Unierecht te voldoen, verordening nr. 882/2004 voorziet in een recht op beroep tegen een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van

[4] Dit omvat ook: 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 (PB 2002, L 31, blz. 1); verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB 2004, L 139, blz. 1); 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 2004, L 139, blz. 55), en verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten) (PB 2009, L 300, blz. 1). Zie ook de punten 39-43 van deze conclusie.

[5] UK Public General Acts 1990, hfst. 16.

een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen, waarbij dat beroep een rechterlijke toetsing ten gronde omvat. Ook deze vraag kan slechts worden beantwoord in het licht van de relevante rechtspraak van het Hof inzake artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, aangezien zij betrekking heeft op de omvang van de rechterlijke toetsing.

6. Bijgevolg werpt de onderhavige zaak nieuwe vragen op over de effectieve rechterlijke bescherming van particulieren in het kader van het Unierecht inzake levensmiddelen en over de verhouding tussen de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 op dit punt. Deze zaak kan in ruimere zin ook gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof inzake de rechterlijke toetsing van administratieve besluiten door nationale rechterlijke instanties op grond van artikel 47 van het Handvest.

II. Toepasselijke bepalingen

7. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 bepaalt:

„Het aanbrengen van het gezondheidsmerk op karkassen van als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren, andere gekweekte wilde zoogdieren dan lagomorfen, en groot wild, op halve karkassen, in vieren gedeelde karkassen en stukken die het resultaat zijn van het snijden van halve karkassen tot drie voor de groothandel bestemde stukken geschiedt in slachthuizen en wildverwerkingsinrichtingen overeenkomstig bijlage I, sectie I, hoofdstuk III. Gezondheidsmerken worden door of onder de verantwoordelijkheid van de officiële dierenarts aangebracht, wanneer bij officiële controles geen gebreken aan het licht zijn gekomen die het vlees ongeschikt voor menselijke consumptie maken."

8. Overweging 43 van verordening nr. 882/2004 luidt als volgt:

„Exploitanten moeten het recht hebben beroep aan te tekenen tegen de beslissingen die de bevoegde autoriteit op grond van de officiële controles neemt; zij moeten van dit recht in kennis worden gesteld."

9. Artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 luidt:

„De bevoegde autoriteit verschaft de exploitant, dan wel diens vertegenwoordiger:

a) een schriftelijke kennisgeving van haar besluit met betrekking tot de overeenkomstig lid 1 te nemen maatregelen en de redenen daarvoor, en

b) informatie over de rechtsmiddelen die voor hem openstaan en over de ter zake geldende procedures en termijnen."

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

10. Op 11 september 2014 kocht CMC voor ongeveer 1 400 GBP (ongeveer 1 700 EUR) een levende stier. De stier werd voor de slacht goedgekeurd door de officiële dierenarts die dienst had in het slachthuis van CMC. Een officiële assistent (een keuringsambtenaar van de vleeskeuringsdienst) voerde de post-mortemkeuring van het karkas en van het slachtafval uit en

trof in het slachtafval drie abcessen aan.[6] Later op die dag inspecteerde de officiële dierenarts het karkas en na overleg met die keuringsambtenaar verklaarde hij het vlees ongeschikt voor menselijke consumptie omdat de abcessen het vermoeden deden rijzen dat de stier leed aan pyemie, een vorm van bloedvergiftiging.[7] Zodoende heeft de officiële dierenarts geen gezondheidsmerk aangebracht op het karkas, waarmee zou zijn aangegeven dat het geschikt was voor menselijke consumptie. Bijgevolg mocht CMC het karkas niet verkopen volgens verordening 19 van de Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 [verordeningen van 2013 voor voedselveiligheid en –hygiëne (Engeland)][8].

11. CMC heeft om het oordeel van een andere dierenarts gevraagd en heeft de conclusie van de officiële dierenarts betwist. Zij stelde zich op het standpunt dat wanneer er een conflict is en zij het karkas niet vrijwillig wil afstaan, de officiële dierenarts het karkas krachtens section 9 van de wet van 1990 in beslag moet nemen en aan een Justice of the Peace (vrederechter, Verenigd Koninkrijk) moet voorleggen zodat een beslissing wordt genomen of het al of niet moet worden afgekeurd. Het FSA, de autoriteit die bevoegd is voor de toepassing van de Unie- en nationale wetgeving inzake voedselveiligheid en verantwoordelijk is voor officiële controles in slachthuizen, was van mening dat die procedure niet hoefde te worden gevolgd en dat het karkas als dierlijk bijproduct moest worden opgeruimd daar het door de officiële dierenarts ongeschikt voor menselijke consumptie was verklaard.

12. Op 23 september 2014 heeft de officiële dierenarts namens het FSA een bevel aan CMC afgegeven tot opruiming van het karkas als dierlijk bijproduct krachtens verordening 25, lid 2, onder a), van de Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 [handhavingsverordeningen van 2013 inzake dierlijke bijproducten (Engeland)][9] en verordening nr. 1069/2009. In het opruimingsbevel stond het volgende: „U kan beroep instellen tegen mijn beslissing door middel van *judicial review*. Dit beroep moet zo spoedig mogelijk worden ingesteld en in het algemeen in elk geval binnen drie maanden na de datum waarop de grond voor het beroep is ontstaan."

13. CMC en de Association of Independent Meat Suppliers (hierna tezamen: „verzoekende partijen") hebben inderdaad een vordering tot *judicial review* ingesteld bij de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (rechter in eerste aanleg van Engeland en Wales, Verenigd Koninkrijk) teneinde op te komen tegen het standpunt van het FSA dat de in section 9 van de wet van 1990 vastgestelde procedure niet hoefde te worden gevolgd, en subsidiair te vorderen dat het Verenigd Koninkrijk diende te voorzien in een mogelijkheid om op te komen tegen de beslissing van een officiële dierenarts over de vraag of vlees geschikt is voor menselijke consumptie. Nadat deze vordering door die rechter[10] en de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (rechter in tweede aanleg in burgerlijke zaken van Engeland en Wales, Verenigd Koninkrijk)[11] was afgewezen, hebben verzoekende partijen hoger beroep ingesteld bij de Supreme Court of the United Kingdom.

6 Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, wordt „karkas" gebruikt in de zin van punt 1.9 van bijlage I bij verordening nr. 853/2004, namelijk „het hele slachtdier na slachting en uitslachting", terwijl „slachtafval" volgens punt 1.11 verwijst naar „vers vlees dat geen deel uitmaakt van het karkas, inclusief ingewanden en bloed".

7 Pyemie is bloedvergiftiging (sepsis) die ontstaat doordat pusvormende bacteriën uit een abces in de bloedbaan terechtkomen.

8 UK Statutory Instruments 2013/2996. Zoals blijkt uit de aan het Hof overgelegde informatie, voorzien deze verordeningen in de tenuitvoerlegging van de verordeningen nr. 178/2002, nr. 852/2004, nr. 853/2004 en nr. 854/2004 in Engeland.

9 UK Statutory Instruments 2013/2952.

10 R [op verzoek van de Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd] tegen Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

11 R (op verzoek van de Association of Independent Meat Suppliers & Anor) tegen Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

14. De verwijzende rechter heeft onder meer aangegeven dat de procedure van section 9 van de wet van 1990 niet is opgezet als een beroep tegen de beslissing van een officiële dierenarts over de vraag of vlees geschikt is voor menselijke consumptie. Krachtens die procedure kan een bevoegd ambtenaar van een levensmiddelenautoriteit of handhavingsautoriteit als het FSA, wanneer volgens hem voor menselijke consumptie bestemde levensmiddelen niet voldoen aan de voedselveiligheidsvoorschriften, die levensmiddelen in beslag nemen teneinde de zaak voor te leggen aan een plaatselijke vrederechter – hetzij een lekenrechter, hetzij een juridisch gekwalificeerde kantonrechter – die op elk moment gemakkelijk toegankelijk is. Als de vrederechter op basis van de naar zijn mening relevante bewijzen oordeelt dat de levensmiddelen niet voldoen aan de voedselveiligheidsvoorschriften, moet hij deze afkeuren en gelasten dat zij op kosten van de eigenaar worden vernietigd. Als hij weigert om ze af te keuren, moet de betrokken autoriteit de eigenaar de waardedaling die het gevolg is van de handelingen van de ambtenaar vergoeden.

15. In dit verband heeft de verwijzende rechter opgemerkt dat volgens verzoekende partijen de procedure van section 9 van de wet van 1990, die sinds de 19e eeuw deel uitmaakt van het recht van het Verenigd Koninkrijk en ook onder de Unierechtelijke regeling voor voedselveiligheid nog steeds in gebruik is, zowel een manier vormt waarop de beslissing van een officiële dierenarts over de vraag of vlees geschikt is voor menselijke consumptie kan worden gehandhaafd, als een manier waarop exploitanten die beslissing in rechte kunnen laten toetsen en de vrederechter kunnen verzoeken om te oordelen of het karkas daadwerkelijk voldeed aan de voedselveiligheidsvoorschriften. Verzoekende partijen erkennen dat de vrederechter een officiële dierenarts niet kan gelasten om een gezondheidsmerk aan te brengen, maar betogen dat van een officiële dierenarts mag worden verwacht dat hij de uitspraak respecteert en bijgevolg een gezondheidsmerk aanbrengt, en dat een vergoeding kan worden toegekend. Volgens het FSA is dit echter geen passende, laat staan verplichte procedure om een geschil te beslechten over de vraag of een karkas geschikt is voor menselijke consumptie, aangezien de vrederechter niet bevoegd is om een officiële dierenarts te gelasten een gezondheidsmerk aan te brengen en hij een karkas zonder een dergelijk gezondheidsmerk enkel kan afkeuren zodat het wordt opgeruimd. De verwijzende rechter heeft het Hof verzocht om aan te nemen dat de uitlegging van verzoekende partijen correct is, en dat de vrederechter de bevoegdheid heeft om een beslissing te nemen die kan leiden tot de toekenning van een vergoeding als hij van oordeel is dat een gezondheidsmerk op het karkas had moeten worden aangebracht.

16. De verwijzende rechter heeft voorts opgemerkt dat het de exploitant van een slachthuis als CMC vrijstaat een vordering tot *judicial review* in te stellen om op te komen tegen de beslissing van een officiële dierenarts dat vlees ongeschikt is voor menselijke consumptie, waardoor geen gezondheidsmerk is aangebracht, of om een opruimingsbevel zoals op 23 september 2014 aan CMC is betekend, zoals aangegeven in punt 12 van deze conclusie, nietig te doen verklaren. In het kader van deze procedure kan de rechter die beslissing nietig verklaren op elke grond waardoor de beslissing onrechtmatig is, daaronder begrepen het geval waarin de officiële dierenarts heeft gehandeld ten behoeve van een oneigenlijk doel, de juiste wettelijke toets niet heeft toegepast of een beslissing heeft genomen die irrationeel is of onvoldoende feitelijke grondslag heeft. Bovendien neemt de rechter in sommige gevallen kennis van mondeling bewijs, kan hij dwingende bevelen geven, en heeft hij de bevoegdheid om een vergoeding toe te kennen wanneer de rechten die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna: „EVRM”) zijn geschonden. De verwijzende rechter heeft evenwel opgemerkt dat een vordering tot *judicial review* geen beroep is waarbij die beslissing ten gronde wordt onderzocht.

17. Daarop heeft de Supreme Court of the United Kingdom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Staan de verordeningen [nr. 854/2004 en nr. 882/2004] in de weg aan een procedure waarbij een vrederechter krachtens section 9 van de [wet van 1990] ten gronde uitspraak doet over de vraag of een karkas al dan niet voldoet aan de voedselveiligheidsvoorschriften, op basis van het bewijs dat wordt aangedragen door deskundigen waarop beide partijen een beroep doen?

2) Volgt uit verordening [nr. 882/2004] een recht om beroep in te stellen tegen een door een officiële dierenarts krachtens artikel 5, lid 2, van verordening [nr. 854/2004] genomen beslissing dat het vlees van een karkas ongeschikt is voor menselijke consumptie, en indien dat het geval is, welke benadering moet dan in het kader van een dergelijk beroep worden gevolgd wat de beoordeling van de gegrondheid van de door de officiële dierenarts genomen beslissing betreft?"

IV. Procedure bij het Hof

18. Verzoekende partijen, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof. Deze partijen hebben ook de schriftelijke vragen van het Hof beantwoord.

19. Terwijl de onderhavige zaak aanhangig was bij het Hof, heeft het Verenigd Koninkrijk de Unie op 31 januari 2020 verlaten. Volgens artikel 86, lid 2, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie [12] blijft het Hof bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen naar aanleiding van verzoeken van rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk die vóór het einde van de overgangsperiode zijn ingediend. Zoals omschreven in artikel 126 van dat akkoord loopt deze periode in beginsel op 31 december 2020 af. Voorts is het arrest van het Hof krachtens artikel 89, lid 1, van het akkoord, of het nu voor of na het einde van deze overgangsperiode wordt gewezen, verbindend in al zijn onderdelen voor en in het Verenigd Koninkrijk.

20. Aangezien het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing op 31 juli 2019 is ingediend, blijft het Hof dus bevoegd om uitspraak te doen op dit verzoek en is het door het Hof te wijzen arrest bindend voor de Supreme Court of the United Kingdom.

V. Samenvatting van de opmerkingen van partijen

21. Volgens verzoekende partijen moet de eerste vraag ontkennend worden beantwoord, aangezien de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 zich niet verzetten tegen een procedure als section 9 van de wet van 1990. Zij betogen dat het feit dat de officiële dierenarts krachtens artikel 5 van verordening nr. 854/2004 en bijlage 1 bij die verordening op basis van zijn opleiding en kwalificaties beslissingen neemt over het aanbrengen van gezondheidsmerken op

[12] PB 2020, L 29, blz. 7. Volgens artikel 86, lid 3, van het akkoord worden verzoeken om een prejudiciële beslissing geacht te zijn ingediend op het tijdstip dat de indiening van de procesinleiding is geregistreerd ter griffie van het Hof. In casu is het verzoek op 31 juli 2019 door de griffie van het Hof geregistreerd.

vlees, niet in de weg staat aan een doeltreffende rechterlijke toetsing van de gegrondheid van die beslissingen. Niets in die wetgeving verzet zich namelijk tegen het recht om in het kader van nationale procedures tegen die beslissingen op te komen.

22. Volgens verzoekende partijen moet de tweede vraag aldus worden beantwoord dat verordening nr. 882/2004 voorziet in een recht van beroep tegen een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts dat het vlees van een karkas ongeschikt is voor menselijke consumptie, en dat de rechterlijke instantie waarbij dat beroep wordt ingesteld, bij de beoordeling van de gegrondheid van die beslissing alle voor die beslissing relevante feitelijke en rechtsvragen volledig moet onderzoeken en op basis van de bewijzen – waaronder bewijzen die worden aangedragen door deskundigen waarop beide partijen een beroep doen – ten gronde uitspraak moet doen over de vraag of het vlees van het karkas al dan niet voldoet aan de voedselveiligheidsvoorschriften. Zij betogen dat verordening nr. 854/2004 van toepassing is in het kader van verordening nr. 882/2004 en dat artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met overweging 43 ervan, voorziet in een algemeen recht van beroep dat op voornoemde beslissing van toepassing is. Zij betwisten dat artikel 54 van verordening nr. 882/2004 enkel van toepassing is op de taken van de officiële dierenarts als bedoeld in artikel 4 van verordening nr. 854/2004, en niet op die als bedoeld in artikel 5 ervan, temeer daar dit niet overeenstemt met de definitie van niet-naleving in artikel 2 van verordening nr. 882/2004 en met de soorten herstelmaatregelen als bedoeld in artikel 54, lid 2, van verordening nr. 882/2004.

23. Verzoekende partijen voeren aan dat een vordering tot *judicial review* niet voorziet in een dergelijke beoordeling ten gronde en zij beroepen zich op artikel 47 van het Handvest en de relevante rechtspraak van het Hof inzake het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.[13] Naar hun mening is het recht van een slachthuisexploitant om de gegrondheid van een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts te betwisten, vastgelegd in artikel 17, gelezen in samenhang met artikel 47, van het Handvest. Zij stellen dat de vernietiging van een karkas als dierlijk bijproduct een ongerechtvaardigde inbreuk vormt op het eigendomsrecht van de marktdeelnemer in de zin van artikel 17 van het Handvest, dat, gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM[14], de lidstaten procedurele verplichtingen oplegt opdat de marktdeelnemer de betrokken maatregel daadwerkelijk kan aanvechten. Aangezien het geschil betrekking heeft op de vraag of vlees geschikt is voor menselijke consumptie, moet de procedure volgens verzoekende partijen snel en toegankelijk zijn, zoals die van section 9 van de wet van 1990, en is een vordering tot *judicial review* onevenredig kostbaar. Zij voegen daaraan toe dat de in de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk vermelde mogelijke bestuursrechtelijke oplossing irrelevant is, aangezien deze na het tijdstip van het hoofdgeding is ontwikkeld en hoe dan ook geen doeltreffend rechtsmiddel vormt, vooral doordat zij rechtens niet bindend is en geen procedure op tegenspraak impliceert.

24. Volgens het Verenigd Koninkrijk moet de eerste vraag bevestigend worden beantwoord, aangezien verordening nr. 854/2004 zich verzet tegen een procedure, zoals die van section 9 van de wet van 1990, waarbij de gegrondheid van een krachtens artikel 5, lid 2, genomen beslissing van een officiële dierenarts wordt betwist. Naar zijn mening beslist de officiële dierenarts krachtens de bij artikel 5 van verordening nr. 854/2004 ingevoerde regeling – die, anders dan

[13] Verzoekende partijen verwijzen onder meer naar de arresten van 6 november 2012, Otis e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684), en 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Verzoekende partijen verwijzen naar de arresten van het EHRM van 1 april 2010, Denisova en Moiseyeva tegen Rusland (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), en 28 juni 2018, G.I.E.M. e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

artikel 4 van deze verordening, niet tot doel heeft gevallen van niet-naleving te corrigeren – en krachtens bijlage I bij deze verordening, op basis van zijn beroepservaring en opleiding over de vraag of het vlees geschikt is voor menselijke consumptie, en is deze beslissing definitief. Een beroep op section 9 van de wet van 1990 druist in tegen deze verordening, aangezien de beslissing van de officiële dierenarts dan niet definitief zou zijn en diens beslissingsbevoegdheid zou worden overgedragen aan een vrederechter, die niet over specifieke kwalificaties beschikt en moet vertrouwen op adviezen van deskundigen. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat in verordening nr. 882/2004 geen beroepsprocedure kan zijn vastgelegd die onverenigbaar is met verordening nr. 854/2004, aangezien laatstgenoemde verordening een lex specialis is waarvan verordening nr. 882/2004 niet kan afwijken.

25. Volgens het Verenigd Koninkrijk moet de tweede vraag ontkennend worden beantwoord, aangezien verordening nr. 882/2004 niet voorziet in een recht van beroep tegen een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts, en omdat geen enkele benadering volgens welke beroep kan worden ingesteld ter beoordeling van de gegrondheid van die beslissing, verenigbaar is met verordening nr. 854/2004. Artikel 54 van verordening nr. 882/2004 is niet van toepassing op de beslissing van een officiële dierenarts om al dan niet een gezondheidsmerk aan te brengen, aangezien het niet gaat om handhavingsmaatregelen tegen exploitanten waarvan is vastgesteld dat zij de levensmiddelenwetgeving niet naleven, en in artikel 54, lid 3, ervan is enkel vastgelegd dat aan de betrokken exploitant informatie over de rechtsmiddelen moet worden verstrekt. Een vordering tot *judicial review* biedt een slachthuisexploitant een passend rechtsmiddel dat verenigbaar is met verordening nr. 854/2004 en met de grondrechten. Het Verenigd Koninkrijk zet uiteen dat bepaalde nationale rechterlijke instanties elke beslissing van een overheidsinstantie in een dergelijke procedure onrechtmatig kunnen verklaren, die beslissing nietig kunnen verklaren en kunnen beslissen welke maatregel in plaats daarvan moet worden genomen, en als de officiële dierenarts blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, een irrationele beslissing heeft genomen of materiële bewijzen buiten beschouwing heeft gelaten, kan de rechter de betreffende beslissing nietig verklaren en gelasten dat een nieuwe beslissing wordt vastgesteld.

26. Voorts voert het Verenigd Koninkrijk aan dat een uitlegging van de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 volgens welke tegen de beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen, geen beroep ten gronde openstaat, verenigbaar is met het recht op eigendom van een slachthuisexploitant dat is neergelegd in artikel 17 van het Handvest en het overeenkomstige artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM. Het is van mening dat een dergelijke aantasting van dat recht evenredig is en gerechtvaardigd wordt door het algemeen belang van bescherming van de volksgezondheid, dat, gelet op de rechtspraak van het EHRM over artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM [15], geen recht van beroep vereist dat verder gaat dan een vordering tot *judicial review*.

27. Het Verenigd Koninkrijk voegt hieraan toe dat het FSA in januari 2018 een mogelijke administratieve oplossing heeft vastgesteld [16], die inhoudt dat wanneer een marktdeelnemer het niet eens is met de aanvankelijke vaststelling van de officiële dierenarts dat het vlees ongeschikt is voor menselijke consumptie, die marktdeelnemer advies kan inwinnen bij een andere bevoegde dierenarts en de officiële dierenarts eveneens advies bij meer ervaren vakgenoten kan inwinnen.

[15] Het Verenigd Koninkrijk verwijst daarbij onder meer naar de arresten van het EHRM van 24 oktober 1986, AGOSI tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), en 4 maart 2014, Microintelect OOD tegen Bulgarije (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

[16] FSA, Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection – Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection, te raadplegen op de volgende website: https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

De officiële dierenarts kan deze adviezen vervolgens in aanmerking nemen bij zijn beslissing om al dan niet een gezondheidsmerk aan te brengen. Volgens het Verenigd Koninkrijk versterkt deze procedure een vordering tot *judicial review*, aangezien een exploitant op die manier van de officiële dierenarts kan verlangen dat hij rekening houdt met bezwaren tegen zijn oorspronkelijke advies, en zo eventuele bijkomende gronden ontstaan voor *judicial review* van een eventuele beslissing tot weigering van een gezondheidsmerk.

28. De Commissie beantwoordt de vragen in omgekeerde volgorde en betoogt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 en in het licht van artikel 47 van het Handvest, de lidstaten verplicht te voorzien in een beroepsprocedure tegen de beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen, waarbij de procedureregels en de strekking van de procedure in overeenstemming met het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in de rechtsorde van elke lidstaat worden ingevuld. Zij voert aan dat bij gebreke van specifieke bepalingen in verordening nr. 854/2004 de algemene bepalingen van verordening nr. 882/2004 van toepassing zijn en dat de krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts binnen de werkingssfeer van artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 valt, aangezien die beslissing betrekking heeft op een situatie van niet-naleving en de officiële dierenarts namens de bevoegde autoriteit optreedt. Volgens haar zijn de lidstaten op grond van artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004, gelezen in het licht van overweging 43 ervan, verplicht te voorzien in een recht van beroep tegen die beslissing.

29. De Commissie stelt dat de lidstaten in het onderhavige geval niet hoeven te voorzien in een beroepsprocedure waarbij de gegrondheid van de beslissing in kwestie wordt beoordeeld, gelet op de formulering van artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 en de in de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 nagestreefde doelstelling van bescherming van de volksgezondheid. Haars inziens is het eveneens van wezenlijk belang om de rol in aanmerking te nemen die de officiële dierenarts ter verwezenlijking van dat doel vervult bij de uitoefening van zijn taken krachtens verordening nr. 854/2004, die een aantal zeer specifieke feitelijke vaststellingen met betrekking tot keuringen en gezondheidsmerken omvatten.

30. De Commissie is van mening dat op de eerste vraag moet worden geantwoord dat de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 zich niet verzetten tegen een procedure als die van section 9 van de wet van 1990, die een beslissing ten gronde omvat over de vraag of een karkas al dan niet voldoet aan de voedselveiligheidsvoorschriften. Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, om vast te stellen of en in hoeverre die procedure voldoet aan de in antwoord op de tweede vraag uiteengezette vereisten, met name aan het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel.

VI. Analyse

31. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 in de weg staan aan een nationale procedure als die van section 9 van de wet van 1990, ter betwisting van een beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie wordt geacht. Deze vraag heeft betrekking op de rechtspraak van het Hof inzake de procedurele autonomie van de lidstaten om de rechterlijke instanties aan te wijzen die bevoegd zijn om kennis te nemen van op het Unierecht gebaseerde vorderingen, met inachtneming van het

gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel. De vraag betreft ook het recht op toegang tot een rechter, dat deel uitmaakt van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat in artikel 47, eerste alinea, van het Handvest is neergelegd.

32. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004, de lidstaten verplicht om te voorzien in een recht van beroep ten gronde tegen een beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie wordt geacht, dan wel of de beperktere mogelijkheid om die beslissing middels een vordering tot *judicial review* aan te vechten, volstaat om aan die verordeningen te voldoen. Deze vraag betreft de omvang van de door artikel 47, eerste alinea, van het Handvest vereiste rechterlijke toetsing en houdt tevens verband met het recht op toegang tot een rechter. Eveneens moet de relevante rechtspraak van het Hof inzake het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in aanmerking worden genomen.

33. Ik stel vast dat het Hof zich nog niet eerder over de in casu gestelde vragen heeft gebogen. Voor de beantwoording ervan dient eerst te worden gewezen op het verband tussen artikel 47 van het Handvest en het hoofdgeding, alsmede op de Unieregeling inzake voedselveiligheid en de rol van de officiële dierenarts in dat verband (deel A). Om logische en juridische redenen zal ik vervolgens in omgekeerde volgorde de tweede vraag (deel B) en de eerste vraag (deel C) onderzoeken, aangezien de uitlegging van het rechtskader dat is vastgesteld in de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 voor de tweede vraag, relevant is voor de eerste vraag.

34. Op basis van die analyse heb ik met betrekking tot de eerste vraag geconcludeerd dat, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004, gelezen in samenhang met het doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het Handvest, in de weg staan aan een nationale procedure als die van section 9 van de wet van 1990. Wat de tweede vraag betreft, heb ik geconcludeerd dat artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 de lidstaten verplicht om te voorzien in een recht van beroep tegen een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts, en dat deze bepalingen, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, niet in de weg staan aan een nationaalrechtelijke procedure, zoals een vordering tot *judicial review*, waarbij de nationale rechter die overgaat tot de rechterlijke toetsing van een dergelijke beslissing, de gegrondheid van die beslissing niet mag beoordelen.

A. Opmerkingen vooraf

1. Artikel 47 van het Handvest en het hoofdgeding

35. Er zij aan herinnerd dat de Europese Unie volgens vaste rechtspraak een unie is die wordt beheerst door het recht, waarin de justitiabelen het recht hebben om tegen iedere beschikking of enigerlei andere nationale handeling waarmee ten aanzien van hen een handeling van de Unie wordt toegepast, in rechte op te komen.[17] Het staat aan de rechterlijke instanties van de lidstaten om – overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking – de rechterlijke bescherming te verzekeren van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan het Unierecht. Bovendien wordt de lidstaten bij artikel 19, lid 1, VEU de verplichting opgelegd te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het

[17] Zie arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 31).

Unierecht vallende gebieden te verzekeren. Die aan de lidstaten opgelegde verplichting komt overeen met het in artikel 47 van het Handvest erkende recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming.[18] Volgens artikel 47, eerste alinea, van het Handvest heeft eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dat artikel gestelde voorwaarden.[19]

36. Zoals blijkt uit artikel 51, lid 1, van het Handvest, zijn de bepalingen hiervan uitsluitend tot de lidstaten gericht wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen.[20] De door het Handvest gewaarborgde grondrechten kunnen toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden geregeld, zodat zij met name moeten worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen de werkingssfeer van dat recht valt.[21]

37. Zoals het Hof heeft geoordeeld[22], volstaat voorts artikel 47 van het Handvest op zichzelf om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te kunnen inroepen, zonder dat de inhoud ervan hoeft te worden gepreciseerd door andere bepalingen van het Unierecht of van het interne recht van de lidstaten. De erkenning van dit recht in een bepaald geval veronderstelt dat de persoon die dit recht inroept, zich beroept op door het Unierecht gewaarborgde rechten of vrijheden. In dit verband vormt de bescherming tegen ingrepen van het openbaar gezag in de privésfeer van natuurlijke personen en rechtspersonen die willekeurig of onredelijk zouden zijn, een algemeen beginsel van Unierecht. Deze bescherming kan door die personen worden ingeroepen als een door het Unierecht gewaarborgd recht in de zin van artikel 47 van het Handvest, teneinde in rechte op te komen tegen een voor hen bezwarende handeling.

38. In het hoofdgeding tracht een exploitant van een slachthuis op te komen tegen een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie werd geacht. Het staat vast dat de officiële dierenarts die beslissing namens de relevante bevoegde autoriteit, in casu het FSA, op basis van Unierechtelijke bepalingen heeft genomen. Het is mijns inziens duidelijk dat het Handvest in die omstandigheden van toepassing is. Bovendien kan iemand tegen wie een bezwarende beslissing is genomen, zoals een exploitant van een slachthuis waarvan het vlees geen gezondheidsmerk heeft gekregen omdat het ongeschikt is bevonden voor menselijke consumptie, zich in het kader van de toepassing van verordening nr. 854/2004 voor een rechterlijke instantie beroepen op artikel 47 van het Handvest.

2. Unieregeling inzake voedselveiligheid

39. Zoals ik in mijn inleidende opmerkingen reeds heb aangegeven, vormen de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 belangrijke rechtsinstrumenten voor officiële controles in het kader van de Unieregeling inzake voedselveiligheid, die bepaalde algemene voorschriften omvat die van toepassing zijn op alle levensmiddelen, met daarnaast specifieke voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne.[23]

18 Zie arrest van 29 januari 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, punten 32 en 33).

19 Zie arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punt 36).

20 Zie arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs) (C-66/18, EU:C:2020:792, punt 212).

21 Zie arrest van 24 september 2020, NK (Bedrijfspensioenen van kaderpersoneel) (C-223/19, EU:C:2020:753, punt 78).

22 Zie arrest van 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken) (C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punten 54-59).

23 Zie voor een algemene bespreking Van der Meulen, B.M., „The Structure of European Food Law", *Laws*, deel 2, 2013, blz. 69-98.

40. In verordening nr. 178/2002 zijn de algemene beginselen van de wetgeving inzake levensmiddelen en diervoeders, en voedselveiligheid in het bijzonder, op Unie- en nationaal niveau vastgesteld [24] ter waarborging van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en de belangen van de consument met betrekking tot levensmiddelen. [25] In artikel 14 van verordening nr. 178/2002 zijn voedselveiligheidsvoorschriften vastgelegd, die onder meer inhouden dat levensmiddelen niet in de handel mogen worden gebracht indien zij onveilig zijn, daaronder begrepen levensmiddelen die ongeschikt zijn voor menselijke consumptie. [26] Bovendien staat het volgens artikel 17 van deze verordening in de eerste plaats aan exploitanten van levensmiddelenbedrijven om ervoor te zorgen dat levensmiddelen veilig zijn. [27] De lidstaten dienen na te gaan of die exploitanten de Unierechtelijke voorschriften inzake de voedsel- en voederveiligheid naleven, en onderhouden daartoe een systeem van officiële controles. [28]

41. In verordening nr. 882/2004 zijn algemene voorschriften voor officiële controles op alle soorten levensmiddelen en diervoeders vastgesteld. [29] Zoals blijkt uit artikel 1 van die verordening heeft zij onder meer tot doel door de uitvoering van officiële controles risico's voor mens en dier te voorkomen, weg te nemen of tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. [30] Volgens artikel 2, punt 1, en artikel 3 van verordening nr. 882/2004, gelezen in het licht van de overwegingen 4 en 6 ervan, moeten de lidstaten officiële controles uitvoeren om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen in elk stadium van de productie, verwerking en distributie van die producten door de exploitanten wordt nageleefd. [31] Het Hof heeft erkend dat het vereiste van doeltreffende officiële controles, dat herhaaldelijk wordt genoemd in verordening nr. 882/2004, voor de Uniewetgever centraal staat, en dat de doeltreffendheid van die controles in de eerste plaats afhangt van de kwaliteit van de door de officiële dierenartsen en officiële assistenten verrichte keuringswerkzaamheden. [32]

42. Niet alleen in verordening nr. 882/2004 zijn voorschriften inzake officiële controles vastgelegd, maar ook in verordening nr. 854/2004, die deel uitmaakt van het Europees „levensmiddelenhygiënepakket" (waartoe ook de verordeningen nr. 852/2004 en nr. 853/2004 behoren). Dit pakket strekt ertoe de Uniewetgeving inzake levensmiddelenhygiëne te consolideren, te vereenvoudigen en aan te passen. [33] Verordening nr. 852/2004 heeft betrekking op algemene voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne [34] en verordening nr. 853/2004 stelt specifieke hygiënevoorschriften vast voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong [35]. Zij hebben in hoofdzaak ten doel een hoog niveau van consumentenbescherming op het vlak van

[24] Zie verordening nr. 178/2002, artikel 1, lid 2, alsook overwegingen 3-5 en 10-12. Zie verder het werkdocument van de diensten van de Commissie „The REFIT evaluation of the General Food Law [Regulation (EC) No 178/2002]", SWD(2018) 38 final, deel 1, van 15 januari 2018, met name de punten 1.2 en 2.

[25] Zie verordening nr. 178/2002, artikel 1, lid 1, artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 1, artikel 7, lid 1, en artikel 8, alsook overwegingen 2 en 8.

[26] Zie verordening nr. 178/2002, artikel 14, leden 1 en 2. Zie ook arrest van 11 april 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, punt 34).

[27] Zie verordening nr. 178/2002, artikel 17, lid 1, en overweging 30.

[28] Zie verordening nr. 178/2002, artikel 17, lid 2.

[29] Zie verordening nr. 882/2004, artikel 1, lid 1, alsook overwegingen 6, 7 en 45. Zie artikel 2, punt 1, van de verordening voor de definitie van „officiële controle". Zie verder het verslag van de Commissie over de algemene werking van de officiële controles in de lidstaten op het gebied van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en plantgezondheid [COM(2012) 122 final] van 23 maart 2012.

[30] Zie arrest van 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punt 37).

[31] Zie arrest van 12 september 2019, Pollo del Campo e.a. (C-199/18, C-200/18 en C-343/18, EU:C:2019:718, punt 33).

[32] Zie arrest van 19 december 2019, Exportslachterij J. Gosschalk e.a. (C-477/18 en C-478/18, EU:C:2019:1126, punten 57 en 60).

[33] Zie het verslag van de Commissie van 28 juli 2009 over de ervaring die is opgedaan bij de tenuitvoerlegging van de hygiëneverordeningen (EG) nr. 852/2004, (EG) nr. 853/2004 en (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 [COM(2009) 403 definitief], in het bijzonder punt 2.

[34] Zie verordening nr. 852/2004, artikel 1, lid 1, en overweging 8.

[35] Zie verordening nr. 853/2004, artikel 1, lid 1, en overweging 2.

voedselveiligheid te garanderen.[36] Artikel 5 van verordening nr. 853/2004 is hier van bijzonder belang, omdat het een algemeen verbod bevat voor exploitanten om producten van dierlijke oorsprong, zoals vlees, in de handel te brengen als daarop geen gezondheidsmerk overeenkomstig verordening nr. 854/2004 is aangebracht.[37] In die verordening zijn specifieke voorschriften inzake officiële controles op vlees en andere dierlijke producten vastgesteld.[38] Zoals aangegeven in overweging 4 van verordening nr. 854/2004 vormt bescherming van de volksgezondheid een van de voornaamste doelstellingen van de verordening. Volgens de overwegingen 8 en 9 ervan zijn officiële controles van vlees nodig om na te gaan of exploitanten de hygiënevoorschriften naleven, en gelet op hun specifieke deskundigheid verrichten officiële dierenartsen inspecties en andere taken bij slachthuizen.[39]

43. Wat de wijzigingen van het Unierecht betreft die na de feiten van het hoofdgeding zijn doorgevoerd, maar wel relevant zijn voor de onderhavige zaak, dient te worden opgemerkt dat in verordening (EU) 2017/625[40] de Unievoorschriften inzake officiële controles zijn ondergebracht in één wetgevingskader[41], dat in de plaats is gekomen van onder meer de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004. Bovendien bevat uitvoeringsverordening (EU) 2019/627[42] soortgelijke bepalingen als de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde bepalingen van verordening nr. 854/2004.

3. Rol van de officiële dierenarts

44. Tevens moet erop worden gewezen dat de officiële dierenarts, zoals reeds is vermeld, een centrale rol speelt in het systeem van officiële controles van vlees[43], zoals nader uitgewerkt in verordening nr. 854/2004 en de bijbehorende bijlagen. Volgens verordening nr. 854/2004 is een officiële dierenarts een dierenarts die, overeenkomstig deze verordening, gekwalificeerd is om als zodanig op te treden en door de bevoegde autoriteit is aangesteld.[44] In bijlage I, sectie III, hoofdstuk IV, bij verordening nr. 854/2004 zijn de vakbekwaamheidseisen van officiële dierenartsen vastgelegd met betrekking tot de specialistische kennis en opleiding waarover zij in

[36] Zie verordening nr. 852/2004, overweging 7; verordening nr. 853/2004, overwegingen 9 en 10. Zie ook arresten van 2 mei 2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, punt 44), en 12 september 2019, A e.a. (C-347/17, EU:C:2019:720, punt 43).

[37] Of, in voorkomend geval, een identificatiemerk. Zie verordening nr. 853/2004, artikel 5, lid 1, en overweging 15. In de punten 1 en 8 van bijlage I bij deze verordening zijn „producten van dierlijke oorsprong" en termen op het gebied van vlees gedefinieerd.

[38] Zie verordening nr. 854/2004, artikel 1, lid 1, en overweging 2.

[39] Zie arrest van 5 november 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punt 17).

[40] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles) (PB 2017, L 95, blz. 1).

[41] Zie verordening 2017/625, artikel 1, alsook overwegingen 19, 20, 43 en 92. Volgens artikel 167 is deze verordening van toepassing met ingang van 14 december 2019, behoudens enkele uitzonderingen.

[42] Uitvoeringsverordening van de Commissie van 15 maart 2019 tot vaststelling van eenvormige praktische regelingen voor de uitvoering van officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong overeenkomstig verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad en tot wijziging van verordening (EG) nr. 2074/2005 van de Commissie wat officiële controles betreft (PB 2019, L 131, blz. 51). Volgens artikel 75 is deze verordening van toepassing met ingang van 14 december 2019.

[43] Zie het voorstel van de Commissie van 11 juli 2002 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong [COM(2002) 377 definitief] (hierna: „voorstel"), toelichting, punten 5 en 8. Zie ook de punten 41 en 42 van deze conclusie.

[44] Zie verordening nr. 854/2004, artikel 2, lid 1, onder f). Zie voor de definitie van „bevoegde autoriteit" artikel 2, lid 1, onder c), daarvan, alsook artikel 2, punt 4, van verordening nr. 882/2004.

dit verband moeten beschikken. Gelet op zijn hoedanigheid en beroepservaring is de officiële dierenarts het best gekwalificeerd voor het verrichten van inspecties in de lidstaten, en biedt hij de beste waarborg inzake competentie en uniformiteit van de sanitaire voorwaarden voor vlees. [45]

45. In dat verband zijn in de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 854/2004, in samenhang met bijlage I, sectie I, erbij, de door de officiële dierenarts te verrichten taken vastgelegd, die doorgaans betrekking hebben op audits, ante- en post-mortemkeuringen en het aanbrengen van gezondheidsmerken. De dierenarts kan worden bijgestaan door anderen, zoals officiële assistenten, die daartoe ook speciaal zijn opgeleid. [46] In artikel 5, lid 2, van die verordening is bepaald dat de officiële dierenarts ervoor moet zorgen dat een gezondheidsmerk op vlees wordt aangebracht „wanneer bij officiële controles geen gebreken aan het licht zijn gekomen die het vlees ongeschikt voor menselijke consumptie maken”. [47] Voorts wordt in bijlage I, sectie II, hoofdstuk V, bij verordening nr. 854/2004 vastgesteld welke beslissingen de officiële dierenarts met betrekking tot vlees kan nemen naar aanleiding van officiële controles, met een lijst van 21 redenen waarom vlees ongeschikt voor menselijke consumptie moet worden verklaard, waaronder gevallen, zoals het onderhavige, waarin het vlees afkomstig is van dieren die aan een gegeneraliseerde ziekte zoals pyemie lijden, of waarin het vlees na onderzoek van alle relevante informatie volgens het oordeel van de officiële dierenarts mogelijk een risico voor de gezondheid van mens of dier vormt, of om een andere reden niet geschikt is voor menselijke consumptie. [48]

46. Bijgevolg blijkt uit de bepalingen van verordening nr. 854/2004 dat de Uniewetgever de officiële dierenarts heeft opgedragen ervoor te zorgen dat in de handel gebracht vlees geschikt is voor menselijke consumptie en aldus de bescherming van de volksgezondheid te waarborgen die wordt nagestreefd door deze verordening [49], en door de Unieregeling inzake voedselveiligheid in het algemeen. [50] Bovendien beschikt de officiële dierenarts in het kader van verordening nr. 854/2004 over een discretionaire bevoegdheid [51], die is gebaseerd op zijn bijzondere deskundigheid, om te beslissen of vlees geschikt is voor menselijke consumptie. Tegen deze achtergrond moeten de in de onderhavige zaak gestelde vragen worden onderzocht.

B. Tweede vraag

47. Zoals in punt 32 van deze conclusie is vermeld, heeft de tweede vraag aan het Hof betrekking op de vraag of artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004, de lidstaten verplicht om te voorzien in een recht van beroep ten gronde tegen een beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie wordt geacht. Derhalve zal ik eerst onderzoeken of artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 van toepassing is op een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts (deel 1). Vervolgens zal ik de omvang van de rechterlijke toetsing van die beslissing beoordelen (deel 2).

[45] Zie naar analogie arrest van 15 april 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, punten 35 en 36).

[46] Zie verordening nr. 854/2004, artikel 5, leden 4-7, en bijlage I, sectie III. Zie ook arresten van 5 november 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punt 19), en 17 maart 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, punt 29).

[47] Zie ook verordening nr. 854/2004, bijlage I, sectie I, hoofdstuk III, punt 2, onder a).

[48] Zie verordening nr. 854/2004, bijlage I, sectie II, hoofdstuk V, punt 1, onder f) en u).

[49] Zie naar analogie arrest van 15 april 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, punt 20).

[50] Zie voetnoot 25 van deze conclusie; zie bijvoorbeeld ook verordening nr. 852/2004, overweging 1; arrest van 13 november 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, punt 28).

[51] Zie naar analogie arrest van 12 september 2019, A e.a. (C-347/17, EU:C:2019:720, punten 65-69), en conclusie van advocaat-generaal Bobek in die zaak (EU:C:2018:974, punten 82 en 83 en voetnoot 25).

1. Is artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 toepasselijk?

48. Volgens het Verenigd Koninkrijk is artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 niet van toepassing op een door een officiële dierenarts krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing en hoeven de lidstaten op grond van die bepaling evenmin te voorzien in een recht van beroep tegen krachtens artikel 54 van verordening nr. 882/2004 genomen beslissingen van bevoegde autoriteiten, maar dienen die autoriteiten op grond daarvan enkel informatie te verstrekken over een dergelijk recht voor zover dat bestaat. Verzoekende partijen en de Commissie nemen een ander standpunt in.

49. Ik wijs er terstond op dat ik het met verzoekende partijen en de Commissie eens ben dat artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 voorziet in een recht van beroep tegen een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts. Deze slotsom berust op de volgende gronden.

50. Verordening nr. 854/2004 bevat geen regels betreffende het recht om beroep in te stellen tegen beslissingen van officiële dierenartsen. Uit artikel 1, lid 1 bis, van deze verordening blijkt dat zij van toepassing is naast verordening nr. 882/2004, en volgens artikel 1, lid 3, van verordening nr. 882/2004 laat deze verordening specifieke Unierechtelijke bepalingen betreffende officiële controles onverlet. Bij gebreke van specifieke bepalingen in verordening nr. 854/2004 betreffende het recht om beroep in te stellen tegen beslissingen van officiële dierenartsen moet dus worden verwezen naar de algemene bepalingen van verordening nr. 882/2004.

51. Artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 houdt verband met de maatregelen die de bevoegde autoriteit krachtens artikel 54, lid 1, ervan moet treffen om de situatie recht te zetten wanneer de voorschriften niet zijn nageleefd. Volgens deze bepaling moet de bevoegde autoriteit de betrokken exploitant een schriftelijke kennisgeving verschaffen van haar besluit met betrekking tot de te nemen maatregelen en de redenen daarvoor, alsmede „informatie over de rechtsmiddelen die voor hem openstaan en over de ter zake geldende procedures en termijnen”.

52. Mijns inziens kan een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie wordt geacht, worden aangemerkt als een geval van niet-naleving in de zin van artikel 54 van verordening nr. 882/2004.

53. In dit verband zij opgemerkt dat het begrip „niet-naleving” in artikel 2, punt 10, van verordening nr. 882/2004 ruim wordt gedefinieerd als „niet-naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen, en de voorschriften inzake de bescherming van de diergezondheid en het dierenwelzijn”. Bovendien worden in artikel 54, lid 2, onder b), van deze verordening met name maatregelen vermeld die het op de markt brengen van levensmiddelen beperken of verbieden en heeft ook deze bepaling een ruime draagwijdte, aangezien onder h) wordt verwezen naar „een andere maatregel die de bevoegde autoriteit passend acht”. Overeenkomstig artikel 14 van verordening nr. 178/2002 (zie punt 40 van deze conclusie) mogen levensmiddelen niet in de handel worden gebracht indien zij ongeschikt voor menselijke consumptie worden geacht. Uit artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 volgt dat de weigering van een officiële dierenarts om een gezondheidsmerk aan te brengen juist tot gevolg heeft dat vlees ongeschikt voor menselijke consumptie wordt verklaard en niet in de handel kan worden gebracht. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, wordt evenmin betwist dat de beslissing van de officiële dierenarts over het aanbrengen van het gezondheidsmerk is genomen namens de bevoegde autoriteit, in casu het FSA.

54. Anders dan het Verenigd Koninkrijk betoogt, gaat het mijns inziens om een situatie die door middel van handhavingsmaatregelen moet worden rechtgezet. In dit geval dient vlees dat een gevaar voor de volksgezondheid oplevert, te worden verwijderd door te beslissen geen gezondheidsmerk aan te brengen. Zoals verzoekende partijen hebben aangegeven, is er geen onderscheid tussen de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 854/2004 met betrekking tot beslissingen van bevoegde autoriteiten die onder artikel 54 van verordening nr. 882/2004 vallen, temeer daar dit in strijd zou zijn met het ruime begrip „niet-naleving" in artikel 2 van verordening nr. 882/2004 en met de in artikel 54, lid 2, van die verordening bedoelde maatregelen. Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 854/2004 bepaalt ook dat officiële controles voor de toepassing van artikel 4, lid 1, van deze verordening de in artikel 5 ervan bedoelde controles omvatten.

55. Ik erken dat in artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 wordt verwezen naar de op de bevoegde autoriteit rustende verplichting om informatie over de rechtsmiddelen te verschaffen. Overweging 43 van die verordening luidt echter als volgt: „Exploitanten moeten het recht hebben beroep aan te tekenen tegen de beslissingen die de bevoegde autoriteit op grond van de officiële controles neemt; zij moeten van dit recht in kennis worden gesteld."[52] Bijgevolg moet op basis van een uitlegging van artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 in het licht van overweging 43 worden geoordeeld dat de lidstaten op grond van deze bepaling moeten voorzien in een recht van beroep tegen beslissingen van de bevoegde autoriteit, waaronder een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts.

56. Deze analyse lijkt te stroken met de ontstaansgeschiedenis van de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004. In het bijzonder moet worden opgemerkt dat het voorstel van de Commissie voor verordening nr. 854/2004 weliswaar geen enkele bepaling over rechtsmiddelen bevatte[53], maar dat het Europees Parlement in eerste lezing heeft voorgesteld om de volgende bepaling in te voegen: „De lidstaten dragen er zorg voor dat er voor exploitanten toereikende beroepsmogelijkheden bestaan. De toepassing van de beroepsmogelijkheden mag er niet toe leiden dat de uitvoering van de in deze verordening vastgestelde maatregelen vertraagd of uitgesteld [wordt]."[54] De motivering luidde als volgt: „Producenten moeten de mogelijkheid hebben in beroep te gaan tegen in hun ogen niet gerechtvaardigde besluiten."[55] De Raad heeft eveneens een bepaling aan de voorgestelde tekst toegevoegd, die vrijwel geheel overeenkwam met artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004.[56] In reactie daarop heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat de beroepsmogelijkheden geregeld dienden te worden in de voorgestelde verordening betreffende officiële controles van diervoeders en levensmiddelen[57], die heeft geleid tot verordening nr. 882/2004. De voorgestelde bepalingen inzake het recht van beroep kwamen dus niet voor in de definitieve tekst van verordening nr. 854/2004 zoals deze is vastgesteld.

[52] Zoals in de verwijzingsbeslissing is aangegeven, dient te worden opgemerkt dat de Duitse taalversie van overweging 43 („Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können") en met name van artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 („sein Widerspruchsrecht") lijkt te verschillen van de meeste andere taalversies, waarin deze bepalingen op soortgelijke wijze zijn geformuleerd als in de Engelse taalversie; zie bijvoorbeeld de Franse taalversie van overweging 43 („[l]es exploitants devraient avoir un droit de recours") en van artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables").

[53] Zie het in voetnoot 43 van deze conclusie aangehaalde voorstel.

[54] Zie het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing over het voorstel, 5 juni 2003, bijlage I, hoofdstuk 1, afdeling II, hoofdletter A), ontwerppunt 5.

[55] Zie het verslag van het Europees Parlement over het voorstel, A5-0156/2003, 7 mei 2003, amendement 70.

[56] Zie bijvoorbeeld Doc 11104/03 ADD 3, 11 juli 2003, blz. 15; gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 3/2004 over het voorstel, 27 oktober 2003 (PB 2004, C 48 E, blz. 82), ontwerpartikel 9, lid 3, en motivering van de Raad, deel III.B.

[57] Zie in dat verband gewijzigd voorstel van de Commissie van 21 oktober 2003 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong [COM(2003) 577 definitief], toelichting, punt 11.

57. Bijgevolg kan uit de overeenkomst om de voorgestelde bepalingen inzake het recht van beroep niet op te nemen in verordening nr. 854/2004 maar in verordening nr. 882/2004 worden afgeleid dat artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 van toepassing is op beslissingen van de bevoegde autoriteit in het kader van verordening nr. 854/2004. Uit het voorstel van het Parlement blijkt ook dat een dergelijke bepaling niet alleen betrekking had op een recht op informatie, maar tot doel had exploitanten een recht van beroep tegen voor hen bezwarende beslissingen van de bevoegde autoriteit te waarborgen.

58. Hieraan moet worden toegevoegd dat deze beoordeling in overeenstemming lijkt te zijn met verordening 2017/625 en uitvoeringsverordening 2019/627, die in de plaats zijn gekomen van de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 (zie punt 43 van deze conclusie). Naast bepalingen die overeenkomen met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 [58], alsmede met artikel 54, lid 3, en overweging 43 van verordening nr. 882/2004 [59], bevat verordening 2017/625 een specifieke bepaling, namelijk artikel 7, met als opschrift „Recht op beroep". Daarin is bepaald dat tegen besluiten betreffende natuurlijke of rechtspersonen die de daarin vermelde bevoegde autoriteiten nemen, door die personen overeenkomstig het nationale recht beroep moet kunnen worden ingesteld, en dat een dergelijk recht geen afbreuk doet aan de verplichting van die autoriteiten om onmiddellijk actie te ondernemen krachtens die verordening. In artikel 45 van uitvoeringsverordening 2019/627 is tevens uitdrukkelijk aangegeven dat onder „[m]aatregelen in gevallen waarin *niet* aan de voorschriften voor vers vlees *wordt voldaan*" wordt verstaan maatregelen in verband met de verschillende gronden waarop de officiële dierenarts vlees ongeschikt voor menselijke consumptie verklaart, zoals wanneer het vlees afkomstig is van dieren die aan pyemie lijden. [60]

59. Ik ben derhalve van mening dat artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 van toepassing is op een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts. Mocht het Hof oordelen dat artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 niet van toepassing is op een dergelijke beslissing, dan zou dat hoe dan ook geenszins afdoen aan het recht van een slachthuisexploitant in deze omstandigheden om op grond van artikel 47 van het Handvest beroep in te stellen tegen die beslissing (zie punt 38 van deze conclusie).

2. Omvang van de rechterlijke toetsing

60. Zoals uit hun opmerkingen blijkt, zijn verzoekende partijen en het Verenigd Koninkrijk het oneens over de omvang van de rechterlijke toetsing van een door een officiële dierenarts krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing. Verzoekende partijen betogen in wezen dat hun recht op een doeltreffende voorziening moet worden geëerbiedigd middels een mogelijke toetsing van de gegrondheid van die beslissing, zoals vastgesteld in section 9 van de wet van 1990, terwijl volgens het Verenigd Koninkrijk een dergelijke toetsing niet is toegestaan door verordening nr. 854/2004 en een vordering tot *judicial review* passend is. De Commissie betoogt in wezen dat rechterlijke toetsing ten gronde niet wordt vereist door artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 en in het licht van artikel 47 van het Handvest, en dat dit onder bevoegdheid van de lidstaten valt, mits het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen.

[58] Zie verordening 2017/625, artikel 18, lid 4, alsook artikel 3, punt 51, en artikel 18, lid 5; uitvoeringsverordening 2019/627, artikel 1, onder d), en artikel 48, lid 2, onder a), alsook overweging 17.

[59] Zie verordening 2017/625, artikel 138, lid 3, en overweging 30.

[60] Zie uitvoeringsverordening 2019/627, artikel 45, onder f). Cursivering van mij.

61. Bijgevolg merk ik op dat het Hof zich niet zozeer hoeft te buigen over de vraag of een exploitant van een slachthuis in die omstandigheden al dan niet het recht heeft om beroep in te stellen, maar veeleer over de doeltreffendheid van het rechtsmiddel waarover die exploitant naar nationaal recht beschikt om voor een nationale rechter op te komen tegen een door een officiële dierenarts krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing, namelijk de vraag of dat rechtsmiddel een rechterlijke toetsing van de gegrondheid van die beslissing moet omvatten om aan de vereisten van het Unierecht te voldoen.

62. Ik ben tot de slotsom gekomen dat de beperktere toetsing, door een nationale rechter, van een beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie wordt geacht, zoals de toetsing in het kader van een vordering tot *judicial review*, in overeenstemming is met artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 en in het licht van artikel 47 van het Handvest, en dat een rechterlijke toetsing van de gegrondheid van die beslissing niet vereist is. Ik kom tot deze slotsom op de volgende gronden.

63. Zoals blijkt uit punt 9 van deze conclusie, zijn in artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 geen voorschriften vastgelegd over de uitoefening van het daarin bedoelde recht van beroep.

64. Volgens vaste rechtspraak is het bij gebreke van een Unieregeling, overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, te beschermen. Deze regels mogen evenwel niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).[61] Voorts heeft het Hof erkend dat er, ofschoon er geen regels van Unierecht bestaan betreffende de nadere wijze waarop een rechtsmiddel bij de nationale rechter kan worden ingesteld teneinde de omvang te bepalen van het rechterlijke toezicht op nationale beslissingen die krachtens een maatregel van Unierecht zijn genomen, rekening moet worden gehouden met het doel van die maatregel, waarbij erop moet worden gelet dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid ervan.[62]

65. In dit verband heeft het Hof vragen over de omvang van de rechterlijke toetsing van administratieve beslissingen door nationale rechterlijke instanties onderzocht in het kader van zijn rechtspraak over het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel. Zo had het arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council[63], betrekking op een verzoek van een rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk om een prejudiciële beslissing over de vraag of het onverenigbaar was met een Unierichtlijn inzake het recht op toegang tot milieu-informatie indien de redelijkheid van de vergoeding voor het verstrekken van die informatie naar nationaal recht aan beperkt bestuursrechtelijk en rechterlijk toezicht was onderworpen.

66. In zijn arrest[64] heeft het Hof die vraag ontkennend beantwoord. Het heeft er met name op gewezen dat de omvang van het vereiste bestuursrechtelijke en rechterlijke toezicht niet in de richtlijn is verduidelijkt en de vaststelling van de omvang van die toetsing dan ook tot de

[61] Zie arresten van 9 juli 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, punt 39), en 6 oktober 2020, La Quadrature du Net e.a. (C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 223).

[62] Zie arrest van 26 juni 2019, Craeynest e.a. (C-723/17, EU:C:2019:533, punt 46).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, punten 17-26 en 46.

[64] Zie arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punt 61).

rechtsorde van de lidstaten behoort, met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel.[65] Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, heeft het Hof voorts opgemerkt dat naar nationaal recht de toetsing beperkt was tot de vraag of de beslissing van de betrokken instantie irrationeel, onrechtmatig of onbillijk was, waarbij de mogelijkheid voor betwisting van de relevante feitelijke vaststellingen van deze overheidsinstantie beperkt was.[66] Op basis van eerdere rechtspraak heeft het Hof geoordeeld dat een procedure van rechterlijk toezicht op beslissingen van een administratieve autoriteit waarin de beoordeling van feitelijke kwesties beperkt is, niet indruist tegen het doeltreffendheidsbeginsel, op voorwaarde dat de nationale rechter bij wie beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beslissing wordt ingesteld, bij de toetsing van de rechtmatigheid van die beslissing de relevante beginselen en regels van het Unierecht daadwerkelijk kan toepassen.[67]

67. In zijn rechtspraak heeft het Hof ook nationale procedureregels inzake de omvang van de rechterlijke toetsing van administratieve beslissingen onderzocht in het licht van het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op effectieve rechterlijke bescherming in verschillende contexten.[68] Zaken zoals de onderhavige, die betrekking hebben op beroepsmogelijkheden voor personen die effectieve rechterlijke bescherming van hun op het Unierecht gebaseerde rechten inroepen, houden immers rechtstreeks verband met artikel 47 van het Handvest en een afstemming met de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM is hierbij van essentieel belang.[69]

68. Het in artikel 47 van het Handvest neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming bestaat volgens de rechtspraak van het Hof uit verschillende onderdelen, waaronder de rechten van verdediging, het beginsel van *equality of arms*, het recht op toegang tot de rechter en het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.[70] Wat meer bepaald het recht op toegang tot de rechter op grond van artikel 47, eerste alinea, van het Handvest betreft, heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke rechter pas over een betwisting inzake uit het Unierecht voortvloeiende rechten en verplichtingen kan beslissen indien hij bevoegd is om alle voor het bij hem aanhangige geding relevante feitelijke en juridische kwesties te onderzoeken.[71] Daarenboven heeft het Hof geoordeeld dat de eerbiediging van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest meebrengt dat het besluit van een administratieve autoriteit die niet zelf aan de

65 Zie arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punten 50, 51 en 53).

66 Zie arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punt 57).

67 Zie arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, punt 58) (onder verwijzing naar de arresten van 21 januari 1999, Upjohn, C-120/97, EU:C:1999:14, punten 30, 35 en 36, en 9 juni 2005, HLH Warenvertrieb en Orthica, C-211/03, C-299/03 en C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punten 75-77 en 79).

68 Zie met name arresten van 16 mei 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, met name de punten 75-89); 12 juli 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punten 42-52), en 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 en C-226/19, EU:C:2020:951, punten 40-56). Zie voor een bredere discussie over de verhouding tussen het doeltreffendheidsbeginsel en effectieve rechterlijke bescherming krachtens artikel 47 van het Handvest bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, punten 99-103) en de conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, punten 66-69).

69 Zie in dit verband Prechal, S., en Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between ‚Rewe-effectiveness' and Effective Judicial Protection", *Review of European Administrative Law*, deel 4, 2011, blz. 31-50, op blz. 47-48, alsook Widdershoven, R., „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits", *Review of European Administrative Law*, deel 12, 2019, blz. 5-34, op blz. 21-27.

70 Zie arrest van 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punt 32).

71 Zie arrest van 6 november 2012, Otis e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punt 49). Zoals het Hof heeft geoordeeld, vormt dit een aspect van de wezenlijke inhoud van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 52, lid 1, ervan: zie arrest van 6 oktober 2020, État luxembourgeois (Rechtsbescherming tegen een verzoek om inlichtingen in belastingzaken) (C-245/19 en C-246/19, EU:C:2020:795, punt 66).

voorwaarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoet, later wordt onderworpen aan toezicht door een rechterlijk orgaan, dat onder meer bevoegd moet zijn om op alle relevante vragen in te gaan.[72]

69. Niettemin volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de eerbiediging van het recht op effectieve rechterlijke bescherming op grond van artikel 47 van het Handvest moet worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval, met name de aard van de handeling in kwestie, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie regelen.[73] In de rechtsleer is dan ook opgemerkt dat er geen eenvormige norm bestaat voor de rechterlijke toetsing van administratieve beslissingen door nationale rechters in gevallen waarbij artikel 47 van het Handvest een rol speelt.[74]

70. Verdere aanwijzingen kunnen worden ontleend aan de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM, in het licht waarvan artikel 47 van het Handvest moet worden uitgelegd.[75] Specifiek met betrekking tot artikel 6, lid 1, EVRM heeft het EHRM geoordeeld dat aan het vereiste dat een rechter „volledig bevoegd" is, is voldaan wanneer hij in de bij hem aanhangige procedure „voldoende bevoegdheid" heeft uitgeoefend of „voldoende toetsing" heeft verricht. Dit weerspiegelt het feit dat de omvang van rechterlijke toetsing van de feiten van een zaak in het kader van een bestuursrechtelijk beroep in de lidstaten van de Raad van Europa vaak beperkt is en dat het kenmerkend is voor beroepsprocedures dat de bevoegde autoriteiten eerdere procedures toetsen en niet zozeer feitelijke beslissingen nemen. Het is dus in beginsel niet de rol van artikel 6 EVRM om toegang te waarborgen tot een rechter die zijn eigen beoordeling of mening in de plaats kan stellen van die van de administratieve autoriteiten, en het EHRM heeft in het bijzonder benadrukt dat beslissingen die de administratieve autoriteiten om opportuniteitsredenen nemen en die vaak gespecialiseerde rechtsgebieden betreffen, in acht moeten worden genomen.[76]

71. Bij de beoordeling van de vraag of de omvang van de door een rechter verrichte toetsing toereikend is, neemt het EHRM de bevoegdheden van het betrokken rechterlijk orgaan in aanmerking, evenals factoren zoals: 1) het onderwerp van de beslissing waartegen wordt opgekomen, en dan met name de vraag of de beslissing al dan niet betrekking heeft op een specialistisch onderwerp dat bepaalde beroepskennis of -ervaring vergt, en of het bestuursorgaan bij de vaststelling van de beslissing over beoordelingsvrijheid beschikte, en zo ja, in hoeverre; 2) de wijze waarop de beslissing tot stand is gekomen, en met name de procedurele waarborgen waarmee de administratieve procedure omgeven was, en 3) de inhoud van het geschil, waaronder ook de gewenste en feitelijke beroepsgronden.[77] De vraag of de verrichte toets toereikend is, hangt

[72] Zie arrest van 13 december 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punt 39). In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de uitlatingen en bevindingen van administratieve autoriteiten rechterlijke instanties niet kunnen binden: zie arrest van 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punten 65-69).

[73] Zie arrest van 26 juli 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punt 41); zie ook conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, punten 104-107).

[74] Zie in dit verband Widdershoven, R., „The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review", in De Poorter, J., e.a. (red.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, blz. 39-62, op blz. 49-53, 58.

[75] Zie arrest van 30 juni 2016, Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punten 40 en 41). Volgens de toelichtingen bij artikel 47 van het Handvest is de in de eerste alinea bedoelde bescherming ruimer dan die op grond van artikel 13 EVRM, aangezien zij het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgt, en is de tweede alinea van deze bepaling niet beperkt tot geschillen over civielrechtelijke rechten en verplichtingen, in vergelijking met artikel 6, lid 1, EVRM.

[76] Zie EHRM, 6 november 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá tegen Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 176-178).

[77] Zie EHRM, 20 oktober 2015, Fazia Ali tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

dan ook af van de omstandigheden van het geval.[78] Het beginsel van „volledige bevoegdheid" is soepel uitgelegd, in het bijzonder in bestuursrechtelijke zaken waarin de rechter vanwege de technische aard van het onderwerp van het geschil slechts beperkt bevoegd was.[79]

72. Zo heeft het EHRM bij de toepassing van die factoren geen schending van artikel 6, lid 1, EVRM vastgesteld in omstandigheden waarin de rechter zijn eigen beslissing niet in de plaats kon stellen van die van de administratieve autoriteit en hij ten aanzien van de feiten slechts beperkt bevoegd was, maar de beslissing wel om verschillende redenen nietig had kunnen verklaren, en het voorwerp van de bestreden beslissing „een klassieke uitoefening van administratieve beoordelingsvrijheid" op een gespecialiseerd rechtsgebied vormde ter verzekering van de vaststelling van normen en de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving overeenkomstig doelstellingen van algemeen belang.[80] Daarnaast heeft het EHRM herhaaldelijk vastgesteld dat het rechtsmiddel *„judicial review"* waarin het recht van het Verenigd Koninkrijk voorziet, een toereikende toetsing overeenkomstig artikel 6, lid 1, EVRM opleverde.[81]

73. Daarentegen heeft het EHRM een schending van artikel 6, lid 1, EVRM vastgesteld wanneer de rechter zich gebonden achtte aan de eerdere vaststellingen van de administratieve autoriteit die beslissend waren voor de uitkomst van de zaak, zonder dat hij de kwesties onafhankelijk kon onderzoeken[82], of wanneer hij zich niet kon uitspreken over de kernvraag in het geschil, die louter betrekking had op een feitelijke kwestie waarvoor noch een bepaalde mate van beroepskennis of -ervaring noch de uitoefening van administratieve beoordelingsvrijheid in het kader van bredere beleidsdoelstellingen nodig was, en die dus door een niet-gespecialiseerde rechter kon worden beslecht.[83]

74. Op grond daarvan merk ik in het bijzonder op dat de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 6, lid 1, EVRM een beperkte toetsing van de gegrondheid van administratieve beslissingen door de nationale rechter toestaat die overeenkomt met de behandeling van administratieve beroepen in de lidstaten. Bovendien worden in die rechtspraak de specifieke deskundigheid en beoordelingsvrijheid van de betrokken administratieve autoriteit in aanmerking genomen. Ik ben van mening dat deze punten moeten worden meegenomen bij de uitlegging van artikel 47 van het Handvest en de toepassing ervan in de omstandigheden van de onderhavige zaak.

75. Gelet op de formulering van artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 hoeven de lidstaten niet te voorzien in rechterlijke toetsing van de gegrondheid van beslissingen van de bevoegde autoriteit. Hieruit volgt dat dit valt onder de bevoegdheid van de lidstaten, mits zij hun Unierechtelijke verplichtingen nakomen, met name de vereisten die voortvloeien uit het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel en het recht op effectieve rechterlijke bescherming overeenkomstig artikel 47 van het Handvest. Mijns inziens lijken de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 zich er dan ook in beginsel niet tegen te verzetten dat een lidstaat procedureregels vaststelt die voorzien in de toetsing, door een nationale rechter, van de gegrondheid van een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen

78 Zie EHRM, 6 november 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá tegen Portugal (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 181).

79 Zie EHRM, 21 juni 2016, Al-Dulimi en Montana Management Inc. tegen Zwitserland (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

80 Zie EHRM, 21 juli 2011, Sigma Radio Television Ltd tegen Cyprus (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, §§ 158-169, met name §§ 159 en 161).

81 Zie EHRM, 27 oktober 2009, Crompton tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, §§ 72, 79 en 80). Met betrekking tot artikel 13 EVRM, zie EHRM, 30 oktober 1991, Vilvarajah e.a. tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, §§ 122-127).

82 Zie EHRM, 21 juli 2011, Sigma Radio Television Ltd tegen Cyprus (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 157).

83 Zie EHRM, 14 november 2006, Tsfayo tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, §§ 46-49, met name § 46).

beslissing van een officiële dierenarts, zoals die van section 9 van de wet van 1990, of die voorzien in een beperktere toetsing van die beslissing, zoals in het kader van een vordering tot *judicial review*.

76. Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, lijkt een rechterlijke toetsing van de gegrondheid van die beslissing gelet op de in de punten 64 tot en met 66 van deze conclusie vermelde rechtspraak van het Hof niet noodzakelijk om de doelstellingen en de doeltreffendheid van de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 te waarborgen. Integendeel, het lijkt mij dat een beperktere toetsing van die beslissing, zoals bij een vordering tot *judicial review*, de specifieke deskundigheid van de officiële dierenarts bij het nemen van beslissingen over de vraag of vlees geschikt is voor menselijke consumptie op grond van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 intact laat, teneinde te waarborgen dat ongeschikt vlees niet in de handel wordt gebracht en aldus bij te dragen tot een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid zoals door die verordening wordt nagestreefd (zie punt 42 van deze conclusie). Voor het Hof zijn er evenmin aanwijzingen dat een vordering tot *judicial review* de nationale rechter zou beletten om de relevante beginselen en regels van het Unierecht bij de toetsing van die beslissing toe te passen.

77. Met betrekking tot het recht op een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 47 van het Handvest blijkt dat een door een officiële dierenarts krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing in de situatie van het hoofdgeding noch voor een administratieve autoriteit, noch voor een rechterlijke instantie ten gronde kan worden getoetst. In het licht van de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 6, lid 1, EVRM (zie de punten 70-73 van deze conclusie) kan dit worden beschouwd als een afspiegeling van de rechtsstelsels van de lidstaten, voor zover er sprake kan zijn van een beperkte toetsing van administratieve beslissingen ten gronde door een nationale rechter en er geen recht bestaat op toegang tot een rechter die zijn standpunt in de plaats kan stellen van dat van de bevoegde autoriteit, met name in situaties waarin sprake is van specifieke deskundigheid en uitoefening van beoordelingsvrijheid door die autoriteit. Naar mijn mening is dit het geval in de onderhavige zaak, waarbij het gaat om een beslissing over het aanbrengen van een gezondheidsmerk op vlees dat ongeschikt wordt geacht voor menselijke consumptie, die wordt genomen op basis van een grondige keuring van het vlees en de uitgebreide vakkennis en -opleiding van de officiële dierenarts, zoals vastgesteld in verordening nr. 854/2004 (zie de punten 44-46 van deze conclusie).

78. Tevens zij erop gewezen dat, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing (zie punt 16 van deze conclusie), de rechter in het kader van een vordering tot *judicial review* kan onderzoeken of de vaststellingen van de officiële dierenarts door bewijzen worden gestaafd en de genomen beslissing kan herzien. Hieruit blijkt dus dat de rechter een autonome beoordeling kan verrichten zonder gebonden te zijn aan de eerdere vaststellingen van de officiële dierenarts en bevoegd is om de beslissing van die dierenarts nietig te verklaren op verschillende gronden.

79. De mogelijke administratieve oplossing waarnaar in de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk wordt verwezen (zie punt 27 van deze conclusie) is uiteengezet in een tekst van het FSA en blijkt een administratieve praktijk te zijn. Vast staat dat die oplossing in het hoofdgeding niet is toegepast, aangezien zij pas na het ontstaan van dit geding door het FSA is ontwikkeld. Niettemin moet worden opgemerkt dat deze procedure het voor een officiële dierenarts mogelijk maakt om naar aanleiding van een tweede beoordeling door andere bevoegde dierenartsen, zijn eigen beoordeling dat het vlees ongeschikt is voor menselijke consumptie kan heroverwegen alvorens krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 een beslissing te nemen. In dit verband ben ik van mening dat een dergelijke procedure weliswaar relevant kan zijn voor het

instellen van beroep tegen die beslissing in gevallen waarin die procedure is gehanteerd, maar dat zij geen middel voor rechterlijke toetsing van die beslissing vormt en dus op zich niet volstaat om effectieve rechterlijke bescherming in de zin van artikel 47 van het Handvest te waarborgen.

80. Hieraan moet worden toegevoegd dat de argumenten van verzoekende partijen inzake de procedurele verplichtingen die in het kader van het door artikel 17 van het Handvest beschermde eigendomsrecht op de lidstaten rusten, niet afdoen aan deze analyse. In het licht van de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM [84], waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitlegging van artikel 17 van het Handvest [85], kan de beperktere mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een door een officiële dierenarts krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing, zoals die in het kader van een vordering tot *judicial review*, mijns inziens worden geacht de exploitant van een slachthuis een redelijke mogelijkheid te bieden om zich tot een rechter te wenden teneinde die beslissing daadwerkelijk te betwisten, voor zover zijn in dat artikel neergelegde eigendomsrecht in het geding is.

81. Ik kom derhalve tot de slotsom dat artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 en in het licht van artikel 47 van het Handvest, niet in de weg staat aan een nationaalrechtelijke procedure, zoals een vordering tot *judicial review*, die voorziet in de rechterlijke toetsing van een beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie wordt geacht, waarbij de nationale rechter die overgaat tot deze toetsing, de gegrondheid van die beslissing niet mag beoordelen.

C. Eerste vraag

82. Zoals in punt 31 van deze conclusie is vermeld, wenst de verwijzende rechter met zijn eerste vraag van het Hof te vernemen of de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 in de weg staan aan een nationale procedure als die van section 9 van de wet van 1990.

83. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, wordt deze vraag opgeworpen in het geschil in het hoofdgeding tussen verzoekende partijen en het FSA over de juiste nationaalrechtelijke procedure voor de rechterlijke beoordeling van een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts, en over de vraag of het FSA de nationaalrechtelijke voorschriften in acht heeft genomen.

84. Ik heb geconcludeerd dat, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, een nationale procedure als die van section 9 van de wet van 1990 onverenigbaar is met de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004, gelezen in samenhang met het doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het Handvest. Deze slotsom berust op de volgende gronden.

85. Zoals in punt 64 van deze conclusie reeds is vermeld, is het volgens vaste rechtspraak van het Hof bij gebreke van een Unieregeling, overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, te beschermen, met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en het

[84] Zie EHRM, 3 april 2012, Kotov tegen Rusland (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, § 114), en 12 juli 2016, Vrzić tegen Kroatië (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, § 110).

[85] Zie arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432, punt 72).

doeltreffendheidsbeginsel. Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, zij tevens in herinnering gebracht dat er bij de beoordeling van de vraag of een nationaal procedurevoorschrift de uitoefening van door het Unierecht aan justitiabelen verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, in voorkomend geval rekening moet worden gehouden met de beginselen die aan het betrokken nationale rechtsplegingsysteem ten grondslag liggen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel.[86] Bovendien moeten de lidstaten bij de vaststelling van de procedureregels voor dergelijke rechtsvorderingen waarborgen dat artikel 47 van het Handvest wordt geëerbiedigd.[87]

86. Hieruit volgt dat nationale maatregelen waarbij de rechterlijke instanties worden aangewezen die bevoegd zijn om kennis te nemen van beroepen tegen een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts, onder de procedurele autonomie van de lidstaten vallen voor zover de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen worden nagekomen, waaronder het gelijkwaardigheidsbeginsel, het doeltreffendheidsbeginsel en het recht op effectieve rechterlijke bescherming overeenkomstig artikel 47 van het Handvest. Zoals ik in punt 75 van deze conclusie heb gesteld, lijken de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004 zich er in beginsel niet tegen te verzetten dat een lidstaat procedureregels vaststelt die voorzien in de toetsing, door een nationale rechter, van de gegrondheid van een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts, zoals die van section 9 van de wet van 1990, of die voorzien in een beperktere toetsing van die beslissing, zoals in het kader van een vordering tot *judicial review*.

87. Niettemin zijn mijns inziens de volgende aspecten van de situatie in het hoofdgeding bijzonder relevant.

88. Zoals aangegeven door de verwijzende rechter (zie punt 14 van deze conclusie) kan een beslissing van een officiële dierenarts in het kader van de in section 9 van de wet van 1990 vastgestelde procedure worden onderzocht door een vrederechter, die op grond van passende bewijzen kan beslissen dat het betrokken vlees niet aan de voedselveiligheidsvoorschriften voldoet. In het kader van die procedure wordt de zaak echter niet aan de vrederechter voorgelegd door de exploitant van het slachthuis tegen wie een bezwarende beslissing is genomen, maar door de ambtenaar van het FSA. Het feit dat die procedure niet kan worden ingesteld door een exploitant van een slachthuis om zijn aan het Unierecht ontleende rechten te doen gelden, maar afhankelijk is van het handelen van de nationale autoriteiten, zoals het FSA, lijkt mij de uitoefening van Unierechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk te maken, wat de verwijzende rechter dient na te gaan.

89. Evenzo ben ik in die omstandigheden van mening dat de procedure van section 9 van de wet van 1990 een exploitant van een slachthuis geen recht op toegang tot de rechter waarborgt krachtens artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, aangezien die exploitant geen reële mogelijkheid wordt geboden om beroep in rechte in te stellen tegen die beslissing.[88]

[86] Zie arrest van 8 maart 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, punt 37).

[87] Zie arresten van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 65), en 14 mei 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 142).

[88] Zie arrest van 12 december 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, punt 36). Opgemerkt zij dat het EHRM in zijn rechtspraak inzake artikel 6, lid 1, EVRM heeft geoordeeld dat het recht op toegang tot een rechter „praktisch en effectief" en niet „theoretisch of denkbeeldig" moet zijn (zie EHRM, 5 april 2018, Zubac tegen Kroatië, CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 77). Zie in dit verband ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, punt 43), en de conclusie van advocaat-generaal Hogan in de zaak B. M. M. en B. S. (Gezinshereniging – Minderjarig kind) (C-133/19, EU:C:2020:222, punt 44).

90. Bovendien lijkt het systeem van rechterlijke toetsing waarin het recht van het Verenigd Koninkrijk voorziet, problematisch om redenen van rechtszekerheid. Zoals het Hof heeft erkend, zijn de lidstaten verplicht om een rechtssituatie te scheppen die zo nauwkeurig, duidelijk en voorzienbaar is, dat de particulier zijn rechten en plichten kan kennen.[89] Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter lijken de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedureregels niet te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid en zijn zij dus niet verenigbaar met het doeltreffendheidsbeginsel, doordat het niet duidelijk is of de juiste manier om op te komen tegen de krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts de procedure van section 9 van de wet van 1990 is, dan wel in een dergelijk geval een vordering tot *judicial review* moet worden ingesteld.

91. Ik concludeer derhalve dat, onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter, de verordeningen nr. 854/2004 en nr. 882/2004, gelezen in samenhang met het doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het Handvest, in de weg staan aan een nationale procedure als die van section 9 van de wet van 1990.

VII. Conclusie

92. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van de Supreme Court of the United Kingdom te beantwoorden als volgt:

„1) Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter moeten 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 en 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, gelezen in samenhang met het doeltreffendheidsbeginsel en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale procedure als die van section 9 van de Food Safety Act 1990 (wet inzake voedselveiligheid van 1990).

2) Artikel 54, lid 3, van verordening nr. 882/2004 verplicht de lidstaten om te voorzien in een recht van beroep tegen een krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 854/2004 genomen beslissing van een officiële dierenarts om geen gezondheidsmerk aan te brengen op vlees dat ongeschikt voor menselijke consumptie wordt geacht. Die bepalingen, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationaalrechtelijke procedure, zoals een vordering tot *judicial review*, waarbij de nationale rechter die overgaat tot de rechterlijke toetsing van een dergelijke beslissing de gegrondheid van die beslissing niet mag beoordelen."

[89] Zie arrest van 28 januari 2010, Commissie/Ierland (C-456/08, EU:C:2010:46, punt 61).