ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

5 november 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Landbouw — Sanitair beleid — Verordening (EG) nr. 854/2004 — Producten van dierlijke oorsprong die bestemd zijn voor menselijke consumptie — Officiële controles — Aanwijzing van een officiële dierenarts — Slacht van dieren”

In zaak C-402/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Anotato Dikastirio Kyprou (Cyprus) bij beslissing van 5 juni 2013, ingekomen bij het Hof op 16 juli 2013, in de procedure

Cypra Ltd

tegen

Kypriaki Dimokratia,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet (rapporteur), M. Berger, S. Rodin en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Cypra Ltd, vertegenwoordigd door T. Andreou, dikigoros,

— de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door M. Chatzigeorgiou als gemachtigde,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door I. Chalkias en A. Vasilopoulou als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Bianchi en D. Triantafyllou als gemachtigden,

* Procestaal: Grieks.

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de bepalingen van verordening (EG) nr. 854/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (PB L 139, blz. 206), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1791/2006 van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363, blz. 1; hierna: „verordening nr. 854/2004").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Cypra Limited (hierna: „Cypra"), eigenaar en exploitant van een particulier slachthuis voor varkens, schapen en geiten in de provincie Nicosia (Cyprus), en de Kypriaki Dimokratia (Republiek Cyprus), vertegenwoordigd door het ministerie van Landbouw, Natuurlijke Rijkdommen en Milieu en door de directeur van de veterinaire dienst, over de weigering van laatstgenoemde om in te gaan op het verzoek van Cypra om een officiële dierenarts naar dat slachthuis te sturen teneinde het slachten te controleren op welbepaalde dagen en tijdstippen.

Toepasselijke bepalingen

3 De punten 4 tot en met 6, 8 en 9 van de considerans van verordening nr. 854/2004 luiden als volgt:

„(4) De officiële controles van producten van dierlijke oorsprong dienen alle aspecten te bestrijken die van belang zijn voor de bescherming van de volksgezondheid en, indien nodig, de gezondheid en het welzijn van dieren. Deze voorschriften dienen gebaseerd te zijn op de meest recente informatie en zullen dus aangepast moeten kunnen worden naarmate er nieuwe gegevens beschikbaar komen.

(5) De communautaire regelgeving betreffende voedselveiligheid dient te berusten op een degelijke wetenschappelijke basis. Met het oog daarop dient de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid geraadpleegd te worden telkens wanneer dat noodzakelijk is.

(6) De aard en de intensiteit van de officiële controles dienen gebaseerd te zijn op een beoordeling van, waar passend, de risico's voor de volksgezondheid, de diergezondheid en het dierenwelzijn en het type en de productie van het proces dat wordt uitgevoerd en de desbetreffende exploitant van het levensmiddelenbedrijf.

[...]

(8) Er zijn officiële controles van de productie van vlees nodig om na te gaan of de exploitanten van levensmiddelenbedrijven de hygiënevoorschriften naleven en voldoen aan de in de communautaire wetgeving vastgelegde criteria en doelstellingen. Deze officiële controles dienen te bestaan uit audits van de activiteiten van de exploitanten, en uit inspectie-activiteiten, waaronder het toezicht op de eigen controles van de exploitanten van de levensmiddelenbedrijven.

(9) Gelet op hun specifieke deskundigheid, zijn officiële dierenartsen de aangewezen personen om controles en inspecties van slachthuizen, wildverwerkingsinrichtingen, en bepaalde snij-inrichtingen uit te voeren. De lidstaten moeten vrij kunnen beslissen welk personeel het meest geschikt is voor het uitvoeren van controles en inspecties van andere soorten inrichtingen."

4 Artikel 2 van die verordening, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„1. Voor de doeleinden van deze verordening zijn de volgende definities van toepassing:

a) ‚officiële controle’: elke vorm van controle door de bevoegde autoriteit om te verzekeren dat de wetgeving inzake levensmiddelen wordt nageleefd, inclusief de regelgeving inzake diergezondheid en dierenwelzijn;

b) ‚verificatie’: nagaan, na onderzoek en het verstrekken van objectief bewijsmateriaal of aan specifieke vereisten is voldaan;

c) ‚bevoegde autoriteit’: de voor het verrichten van veterinaire controles bevoegde centrale autoriteit van een lidstaat of een autoriteit waaraan zij deze bevoegdheid heeft overgedragen;

d) ‚audit’: een systematisch en onafhankelijk onderzoek om te bepalen of activiteiten en de resultaten daarvan aansluiten bij de gemaakte plannen en of deze plannen op een doeltreffende manier worden uitgevoerd en geschikt zijn om de gestelde doelen te bereiken;

[...]

f) ‚officiële dierenarts’: een dierenarts die, overeenkomstig deze verordening, gekwalificeerd is om als zodanig op te treden en door de bevoegde autoriteit is aangesteld;

[...]”

5 Artikel 4, leden 7 en 9, van die verordening luidt:

„7. In het geval van slachthuizen, wildverwerkingsinrichtingen en uitsnijderijen die vers vlees in de handel brengen, voert de officiële dierenarts de in de leden 3 en 4 bedoelde audittaken uit.

[...]

9. De aard en de intensiteit van de audittaken met betrekking tot individuele inrichtingen hangen af van het beoordeelde risico. De bevoegde autoriteit beoordeelt daartoe regelmatig:

a) de risico’s voor de volksgezondheid en, indien van toepassing, de diergezondheid;

b) voor slachthuizen, de aspecten in verband met het dierenwelzijn;

c) het type en de productie van het proces dat uitgevoerd is, en

d) de voorgeschiedenis van de exploitant van het levensmiddelenbedrijf met betrekking tot de naleving van de levensmiddelenwetgeving.”

6 In artikel 5 van die verordening, met als opschrift „Vers vlees”, is het volgende bepaald:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de officiële controles van vers vlees overeenkomstig bijlage I worden uitgevoerd.

1) De officiële dierenarts voert in slachthuizen, wildverwerkingsinrichtingen en uitsnijderijen die vers vlees in de handel brengen inspecties uit overeenkomstig de algemene voorschriften van bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, en de specifieke voorschriften van sectie IV, met name met betrekking tot:

   a) voedselketeninformatie;

b) antemortemkeuring;

c) dierenwelzijn; en

d) postmortemkeuring;

e) gespecificeerd risicomateriaal en andere dierlijke bijproducten, en

f) laboratoriumtests;

[...]

5) a) De lidstaten zorgen ervoor dat zij over voldoende officieel personeel beschikken om de uit hoofde van bijlage I vereiste controles met de in sectie III, hoofdstuk II, voorgeschreven frequentie te verrichten.

b) Aan de hand van een op het risico gebaseerde aanpak wordt bepaald hoeveel leden van het officiële personeelsbestand bij de slachtlijn van een slachthuis aanwezig moeten zijn. Het aantal aanwezige personeelsleden wordt door de bevoegde autoriteit vastgelegd en wel zo, dat aan alle voorschriften van deze verordening kan worden voldaan;

[...]"

7 Bijlage I bij verordening nr. 854/2004, met als opschrift „Vers vlees", bepaalt in sectie I, hoofdstuk II, B:

„1. Met inachtneming van de punten 4 en 5,

a) onderwerpt de officiële dierenarts vóór het slachten alle dieren aan een antemortemkeuring;

b) vindt de keuring plaats binnen 24 uur na aankomst in het slachthuis en minder dan 24 uur vóór het slachten.

Voorts kan de officiële dierenarts te allen tijde een keuring eisen.

[...]"

8 Sectie III van die bijlage, met als opschrift „Verantwoordelijkheden en frequentie van controles", bepaalt in hoofdstuk II:

„1. De bevoegde autoriteit zorgt ervoor dat ten minste één officiële dierenarts aanwezig is

a) in slachthuizen bij de antemortem- en de postmortemkeuring;

b) in wildverwerkingsinrichtingen bij de postmortemkeuring.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 Bij brief van 5 maart 2007 heeft Cypra de bevoegde veterinaire diensten in kennis gesteld van haar slachtprogramma voor de maanden april en mei 2007 en hun verzocht om de controles te organiseren voor de slachtactiviteiten die zouden plaatsvinden op de in die brief vermelde dagen en tijdstippen, waarbij zij met name aangaf dat op zondag diende te worden geslacht om contractuele verplichtingen voor de uitvoer van varkensvlees naar Griekenland na te komen.

10 Op 9 maart 2007 heeft Cypra haar verzoek herhaald, waarbij zij preciseerde dat zijzelf het programma en het werkrooster van haar slachthuis bepaalde.

11 Dat verzoek is afgewezen. Tegen deze beslissing heeft Cypra beroep aangetekend.

12 De rechter in eerste aanleg heeft het beroep verworpen, in hoofdzaak door de aanvaarding van de door verweerders opgeworpen exceptie, volgens welke de weigering om het verzoek van verzoekster in te willigen „niet neerkomt op het verzuim van een door de wet opgelegde verplichting, maar op een niet-handelen berustend op een discretionaire bevoegdheid", en derhalve geen op rechtsgevolg gerichte handeling vormde waartegen krachtens artikel 146 van de grondwet beroep openstond.

13 Het Anotato Dikastirio Kyprou (hoogste gerechtshof van Cyprus), waarbij hoger beroep is ingesteld, is van oordeel dat de uitlegging van verordening nr. 854/2004 aan de orde is. Het vraagt zich af welke verplichtingen op de bevoegde nationale autoriteiten rusten en wat de grenzen zijn van de discretionaire bevoegdheid waarover die autoriteiten beschikken in het kader van de toepassing van die verordening.

14 Daarop heeft het Anotato Dikastirio Kyprou de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Verlenen de bepalingen van verordening (EG) nr. 854/2004 de bevoegde autoriteit een discretionaire bevoegdheid om het tijdstip van een bepaalde slacht te bepalen, met het oog op de aanwijzing van een dierenarts die bij de slacht controles moet verrichten, of is zij verplicht een dergelijke dierenarts aan te wijzen voor het tijdstip en de dag waarop het slachthuis heeft vastgesteld dat de slacht zal plaatsvinden?

2) Verlenen de bepalingen van verordening (EG) nr. 854/2004 de bevoegde autoriteit een discretionaire bevoegdheid om te weigeren een officiële dierenarts aan te wijzen voor het verrichten van veterinaire controles bij een geprogrammeerde slacht, wanneer zij ervan in kennis wordt gesteld dat in een naar behoren erkend slachthuis op een bepaalde dag en tijd dieren zullen worden geslacht?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

15 Met zijn twee vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van verordening nr. 854/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat het aan de bevoegde autoriteit staat om het tijdstip waarop dieren moeten worden geslacht te bepalen, met het oog op de aanwijzing van een officiële dierenarts die bij de slacht controles moet verrichten, dan wel dat die autoriteit verplicht is een dergelijke dierenarts te sturen op de door het slachthuis vastgestelde dagen en tijdstippen zonder zich daartegen te kunnen verzetten.

16 Ter wille van de uitlegging van de bepalingen van verordening nr. 854/2004 moet om te beginnen worden opgemerkt dat deze verordening is gebaseerd op artikel 168, lid 4, sub b, VWEU, dat de bescherming van de volksgezondheid tot doel heeft.

17 In dat verband bepaalt punt 4 van de considerans van die verordening dat „de officiële controles van producten van dierlijke oorsprong [...] alle aspecten [dienen] te bestrijken die van belang zijn voor de bescherming van de volksgezondheid en, indien nodig, de gezondheid en het welzijn van dieren". Uit de punten 8 en 9 van de considerans volgt dat „[e]r [...] officiële controles van de productie van vlees nodig [zijn] om na te gaan of de exploitanten van levensmiddelenbedrijven de hygiënevoorschriften naleven en voldoen aan de in de communautaire wetgeving vastgelegde criteria en doelstellingen" en dat „[g]elet op hun specifieke deskundigheid, [...] officiële dierenartsen de aangewezen personen [zijn] om controles en inspecties van slachthuizen [...] uit te voeren [...]".

18 Artikel 1 van verordening nr. 854/2004 stelt de specifieke voorschriften vast voor de organisatie van de officiële controles van producten van dierlijke oorsprong.

19 Wat de door de officiële dierenartsen uit te voeren controles betreft, bepaalt artikel 5, lid 1, van verordening nr. 854/2004 dat de officiële dierenarts in slachthuizen inspecties uitvoert overeenkomstig de algemene voorschriften van bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, bij die verordening. Dat artikel bepaalt voorts, in lid 5, dat er voldoende officiële dierenartsen moeten zijn om de uit hoofde van bijlage I vereiste controles met de in sectie III, hoofdstuk II, voorgeschreven frequentie te verrichten.

20 Meer in het bijzonder bepaalt sectie I, hoofdstuk II, B, punt 1, sub b, van bijlage I bij verordening nr. 854/2004, dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat ervoor dient te zorgen dat een officiële dierenarts aanwezig is in de slachthuizen om een antemortemkeuring uit te voeren, welke keuring plaatsvindt binnen 24 uur na aankomst van de dieren in het slachthuis en minder dan 24 uur vóór het slachten.

21 De bepalingen van verordening nr. 854/2004 voorzien dus niet alleen in een beoordelingsbevoegdheid betreffende de risico's voor de volksgezondheid en voor de gezondheid van de dieren, maar ook in de verplichting voor de bevoegde autoriteiten om toe te zien op de aard en de snelheid van de vastgestelde procedures en om te beschikken over het nodige personeel.

22 In dat verband bevat verordening nr. 854/2004, zoals de Poolse en de Cypriotische regering alsook de Europese Commissie terecht hebben aangegeven, geen enkele bepaling betreffende het werkrooster en de feestdagen van de bevoegde autoriteiten en regelt zij a fortiori niet nader of bedoelde autoriteiten op zon- en feestdagen over personeel dienen te beschikken. Sectie I, hoofdstuk II, B, punt 1, sub b, van bijlage I bij die verordening voorziet immers slechts in een tijdskader voor bepaalde activiteiten van de officiële dierenartsen.

23 Dienaangaande is het overeenkomstig de algemene beginselen waarop de Europese Unie is gebaseerd en die de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten beheersen, ingevolge artikel 5 VEU, de taak van de lidstaten de uitvoering van de Unieregelingen op hun grondgebied te verzekeren. Voor zover het Unierecht, daaronder begrepen de algemene beginselen ervan, hiervoor geen gemeenschappelijke voorschriften bevat, gaan de nationale autoriteiten bij de uitvoering van die regelingen te werk volgens de formele en materiële bepalingen van hun nationaal recht (zie met name arresten Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, punt 26; Karlsson e.a., C-292/97, EU:C:2000:202, punt 27, en Azienda Agricola Giorgio, Giovanni en Luciano Visentin e.a., C-495/00, EU:C:2004:180, punt 39).

24 Aangezien verordening nr. 854/2004 ter zake geen enkel gemeenschappelijk voorschrift bevat, staat in beginsel niets eraan in de weg dat de bevoegde autoriteiten de feestdagen vaststellen en weigeren tijdens die dagen officiële dierenartsen naar de slachthuizen te sturen. Bovendien kan de bevoegde autoriteit niet worden verplicht om te voldoen aan elk controleverzoek van de slachthuizen, aangezien verordening nr. 854/2004 geen dergelijke verplichting oplegt aan de lidstaten.

25 Alleen de bevoegde autoriteit beschikt immers over informatie betreffende alle slachthuizen, zodat enkel zij kan beslissen, daarbij rekening houdend met de taken die zij in de verschillende slachthuizen dient te verrichten, of de sanitaire slachtcontroles op de door het slachthuis voorgestelde dagen kunnen worden uitgevoerd. De bevoegde autoriteit moet aldus, in overleg met de verantwoordelijke personen van de slachthuizen, kunnen bepalen wanneer de officiële dierenartsen de controles zullen uitvoeren waarin is voorzien bij artikel 5, lid 1, van verordening nr. 854/2004, dat verwijst naar bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, bij die verordening.

26 Wanneer de lidstaten maatregelen ter uitvoering van een Unieregeling vaststellen, dienen zij hun discretionaire bevoegdheid evenwel uit te oefenen met inachtneming van met name de algemene beginselen van het Unierecht (zie in die zin arresten Mulligan e.a., C-313/99, EU:C:2002:386, punt 35, en Azienda Agricola Giorgio, Giovanni en Luciano Visentin e.a., EU:C:2004:180, punt 40), waaronder de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, evenredigheid en non-discriminatie (arrest Kurt und Thomas Etling e.a., C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271, punt 74).

27 Teneinde de in punt 26 van het onderhavige arrest vermelde beginselen in acht te nemen en met het oog op de planning van de door artikel 5 van verordening nr. 854/2004 vereiste officiële controles, kan de bevoegde autoriteit derhalve weigeren officiële dierenartsen te sturen op de door de slachthuizen voorgestelde dagen en tijdstippen tenzij er een objectieve noodzaak bestaat om op een dergelijke dag te slachten.

28 Daarentegen staat het aan de slachthuizen om, teneinde de slachttijden vast te stellen, de bevoegde autoriteiten vooraf en binnen een redelijke termijn kennis te geven van de datum en het tijdstip waarop de dieren zullen worden geslacht, zodat die autoriteiten een dierenarts kunnen sturen op het gevraagde tijdstip. In dat verband staat het aan de verwijzende rechter, teneinde te verzekeren dat niet wordt afgedaan aan de doeltreffendheid van de bepalingen van verordening nr. 854/2004, om te beoordelen in hoeverre de slachtaanvraag in casu voldoende van tevoren is geformuleerd om de bevoegde autoriteit in staat te stellen om de komst van een officiële dierenarts te organiseren, en of er een objectieve noodzaak bestaat om op zondag te slachten.

29 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat de bepalingen van verordening nr. 854/2004 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in beginsel niet eraan in de weg staan dat de bevoegde autoriteit het tijdstip bepaalt waarop dieren moeten worden geslacht, met het oog op de aanwijzing van een officiële dierenarts die bij de slacht controles moet verrichten, en weigert een dergelijke dierenarts te sturen op de door het slachthuis vastgestelde dagen en tijdstippen, tenzij er een objectieve noodzaak bestaat om op een dergelijke dag te slachten, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.

Kosten

30 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

De bepalingen 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, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1791/2006 van de Raad van 20 november 2006, moeten aldus worden uitgelegd dat zij in beginsel niet eraan in de weg staan dat de bevoegde autoriteit

het tijdstip bepaalt waarop dieren moeten worden geslacht, met het oog op de aanwijzing van een officiële dierenarts die bij de slacht controles moet verrichten, en weigert een dergelijke dierenarts te sturen op de door het slachthuis vastgestelde dagen en tijdstippen, tenzij er een objectieve noodzaak bestaat om op een dergelijke dag te slachten, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.

ondertekeningen