ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

6 oktober 2011 *

In zaak C-382/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Unabhängige Verwaltungssenat Wien (Oostenrijk) bij beslissing van 22 juli 2010, ingekomen bij het Hof op 29 juli 2010, in de procedure

Erich Albrecht,

Thomas Neumann,

Van-Ly Sundara,

Alexander Svoboda,

Stefan Toth

tegen

Landeshauptmann von Wien,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: K. Schiemann, kamerpresident, A. Prechal (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 juni 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— E. Albrecht, T. Neumann, V. Sundara, A. Svoboda en S. Toth, vertegenwoordigd door A. Natterer en M. Kraus, Rechtsanwälte,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Schima en A. Marcoulli als gemachtigden,

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 heeft betrekking op de uitlegging van bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB L 139, blz. 1, en rectificatie in PB L 226, blz. 3; hierna: „verordening").

2 Dat verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen E. Albrecht, T. Neumann, V. Sundara, A. Svoboda en S. Toth en de Landeshauptmann von Wien (regeringshoofd van het Land Wien) betreffende besluiten over de inrichting van zelfbedieningsschappen voor de verkoop van brood en gebak.

Toepasselijke bepalingen

Wettelijke regeling van de Unie

3 Artikel 1 van de verordening, met als titel „Toepassingsgebied", bepaalt in lid 1:

„In deze verordening worden de algemene hygiënevoorschriften op het gebied van levensmiddelen voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven vastgesteld, waarbij met name rekening wordt gehouden met de volgende beginselen:

a) de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid berust in eerste instantie bij de exploitant van het levensmiddelenbedrijf;

[...]

d) algemene toepassing van procedures die gebaseerd zijn op de beginselen van het HACCP-systeem [beginselen van gevarenanalyse en kritische controlepunten], wat, samen met goede hygiënepraktijken, resulteert in een grotere verantwoordelijkheid voor de exploitanten van levensmiddelenbedrijven;

[...]"

4 Artikel 4 van de verordening, met het kopje „Algemene en specifieke hygiënevoorschriften", bepaalt in lid 2:

„Exploitanten van levensmiddelenbedrijven die zich bezighouden met enigerlei stadium van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen dat volgt op de stadia waarop lid 1 van toepassing is, houden zich aan de algemene hygiënevoorschriften van bijlage II [...]"

5 Artikel 5 van de verordening, getiteld „Risicoanalyse en kritische controlepunten", bepaalt in de leden 1 en 2 het volgende:

„1. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven dragen zorg voor de invoering, de uitvoering en de handhaving van één of meer permanente procedures die gebaseerd zijn op de HACCP-beginselen.

2. De in lid 1 bedoelde HACCP-beginselen betreffen:

a) het onderkennen van elk gevaar dat voorkomen, geëlimineerd of tot een aanvaardbaar niveau gereduceerd moet worden;

[...]"

6 In bijlage II bij de verordening, getiteld „Algemene hygiënevoorschriften voor alle exploitanten van levensmiddelenbedrijven (behalve indien bijlage I van toepassing is)", bevat hoofdstuk IX onder het kopje „Bepalingen van toepassing op levensmiddelen" het volgende punt 3:

„In alle stadia van de productie, verwerking en distributie moeten levensmiddelen worden beschermd tegen elke vorm van verontreiniging waardoor de levensmiddelen ongeschikt kunnen worden voor menselijke consumptie, schadelijk worden voor de gezondheid, dan wel op een zodanige wijze kunnen worden verontreinigd dat zij redelijkerwijze niet meer in die staat kunnen worden geconsumeerd."

Nationale regeling

7 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat volgens § 39, lid 1, punt 13, van het Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (Wet inzake voedselveiligheid en consumentenbescherming; BGBl. I, 13/2006), de Landeshauptmann, wanneer is geconstateerd dat inbreuk is gemaakt op voorschriften inzake voedselveiligheid, afhankelijk van de aard van de overtreding en rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel de maatregelen treft die noodzakelijk zijn om een gebrek te verhelpen of een risico te verminderen, waarbij hij in voorkomend geval een passende termijn bepaalt en de in acht te nemen vereisten of voorwaarden vastlegt. Die maatregelen kunnen onder meer betrekking hebben op de uitvoering van verbeteringen op het gebied van architectuur, techniek en installaties. De kosten van die maatregelen komen voor rekening van de ondernemer.

8 Volgens § 90, lid 3, punt 1, van voormelde wet is niet-inachtneming van de §§ 96 en 97 van die wet een bestuurlijke overtreding, die kan worden bestraft met een bestuurlijke boete tot 20 000 EUR, maar die in geval van recidive tot 40 000 EUR kan bedragen en, in geval van niet-betaling van die boete, met vervangende hechtenis van maximaal zes weken.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

9 Bij de verwijzende rechterlijke instantie zijn meerdere beroepen ingesteld door franchise-exploitanten die brood en gebak te koop aanbieden. De bevoegde autoriteiten hebben die exploitanten gelast, de voor de zelfbedieningsverkoop van de betrokken producten bestemde schappen zodanig in te richten dat de betrokken producten alleen met technische hulpmiddelen, zoals tangen of schuivers, uit de schappen kunnen worden gehaald en dat een product niet kan worden teruggelegd.

10 Deze maatregelen zijn getroffen naar aanleiding van controles door de bevoegde autoriteiten waarbij is vastgesteld dat in de betrokken levensmiddelenwinkels zelfbedieningsschappen voor brood en gebak zijn geïnstalleerd. Volgens de gedane constateringen zijn de deksels van die schappen voorzien van een handgreep zodat met één hand het deksel kan worden opgelicht terwijl met de andere hand met behulp van een aanwezige tang het brood en gebak uit het schap worden gehaald. De klant moet daarna de tang terugleggen en het deksel sluiten.

11 Volgens de Landeshauptmann von Wien is het nadeel van deze zelfbedieningsschappen dat de klant de waren met de blote hand uit het schap kan nemen en kan aanraken en erover kan hoesten en niezen. Ook heeft die autoriteit erop gewezen dat niets de klant belet waren in het schap terug te leggen. Doordat de klant over de betrokken levensmiddelen kan niezen, kunnen zich daarop ziektekiemen en virussen afzetten. Ook kunnen ziektekiemen worden overgedragen door aanraking met de blote hand.

12 Voor de verwijzende rechterlijke instantie hebben verzoekers in het hoofdgeding betoogd dat de betrokken schappen zijn ingevoerd uit Duitsland, waar honderden zo niet duizenden exemplaren in levensmiddelenzaken worden gebruikt. De Duitse

autoriteiten hebben nog nooit vastgesteld dat de schappen meer in het bijzonder niet zouden voldoen aan de voorschriften van bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van de verordening. Verzoekers in het hoofdgeding wijzen er voorts op dat de klant uitdrukkelijk wordt verzocht geen waren in de schappen terug te leggen.

13 De verwijzende rechterlijke instantie voegt nog toe dat uit deskundigenonderzoeken in Duitsland en Oostenrijk blijkt dat de betrokken schappen geen problemen op het gebied van hygiëne opleveren.

14 Van oordeel dat voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding de uitlegging van bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van de verordening noodzakelijk is, heeft de Unabhängige Verwaltungssenat Wien de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Aan de hand van welke criteria dient te worden bepaald wanneer sprake is van de in bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van [de verordening] bedoelde ongeschiktheid voor menselijke consumptie? Is reeds sprake van een dergelijke ongeschiktheid, indien een uitgestald levensmiddel mogelijk door een potentiële koper kan worden aangeraakt respectievelijk ondergeniesd?

2) Aan de hand van welke criteria dient te worden bepaald wanneer sprake is van de in bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van [de verordening] bedoelde schadelijkheid voor de gezondheid? Is reeds sprake van een dergelijke schadelijkheid, indien een uitgestald levensmiddel mogelijk door een potentiële koper kan worden aangeraakt respectievelijk ondergeniesd?

3) Aan de hand van welke criteria dient te worden bepaald wanneer sprake is van de in bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van [de verordening] bedoelde zodanige verontreiniging dat een bepaald levensmiddel redelijkerwijze niet meer kan worden geconsumeerd? Is reeds sprake van een dergelijke verontreiniging, indien een uitgestald levensmiddel mogelijk door een potentiële koper kan worden aangeraakt respectievelijk ondergeniesd?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

15 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat in omstandigheden als die in het hoofdgeding bij zelfbedieningsschappen voor brood en gebak het feit dat een potentiële koper de ten verkoop aangeboden levensmiddelen in theorie met de blote hand kan aanraken of erover kan niezen, op zich de constatering wettigt dat die levensmiddelen niet worden beschermd tegen elke vorm van verontreiniging waardoor de levensmiddelen ongeschikt kunnen worden voor menselijke consumptie, schadelijk worden voor de gezondheid, dan wel op een zodanige wijze kunnen worden verontreinigd dat zij redelijkerwijze niet meer in die staat kunnen worden geconsumeerd.

16 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat bedoeld punt 3 een algemene hygiëneregel bevat die de in artikel 4, lid 2, van de verordening genoemde exploitanten van levensmiddelenbedrijven op grond van die bepaling in acht moeten nemen.

17 Op grond van hetzelfde punt 3 juncto artikel 4, lid 2, van de verordening dienen bedoelde exploitanten levensmiddelen in alle stadia van de productie, de verwerking en de distributie te beschermen tegen elke vorm van verontreiniging waardoor de levensmiddelen ongeschikt kunnen worden voor menselijke consumptie, schadelijk worden voor de gezondheid, dan wel op een zodanige wijze kunnen worden verontreinigd dat zij redelijkerwijze niet meer in die staat kunnen worden geconsumeerd.

18 Aangaande de context van bedoelde bepalingen, die voor de uitlegging daarvan volgens vaste rechtspraak onder meer in de beschouwing moet worden betrokken (zie in die zin arrest van 22 december 2010, Feltgen en Casino Charter Company, C-116/10, Jurispr. blz. I-14187, punt 12 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet artikel 5 van de verordening in aanmerking worden genomen,

zoals verzoekers in het hoofdgeding, de Tsjechische en de Nederlandse regering en de Europese Commissie terecht opmerken.

19 Volgens lid 1 van bedoeld artikel 5 dienen de exploitanten van levensmiddelenbedrijven zorg te dragen voor de invoering, de uitvoering en de handhaving van één of meer permanente procedures die gebaseerd zijn op de HACCP-beginselen. Tot die beginselen behoort het beginsel bedoeld in artikel 5, lid 2, sub a, dat het onderkennen verlangt van elk gevaar dat voorkomen, geëlimineerd of tot een aanvaardbaar niveau gereduceerd moet worden.

20 Zoals blijkt uit onder meer artikel 1, lid 1, sub a en d, van de verordening, brengt de in artikel 5, lid 1, van deze laatste neergelegde verplichting het streven van de wetgever van de Unie tot uiting, de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid in eerste instantie bij de exploitant van het levensmiddelenbedrijf te leggen.

21 Bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van de verordening moet zodanig worden uitgelegd dat artikel 5 van de verordening niet van zijn nuttige werking wordt beroofd.

22 Bijgevolg kan in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin niet blijkt dat de bevoegde autoriteiten een daadwerkelijke verontreiniging hebben vastgesteld, op grond van de enkele omstandigheid dat een potentiële koper de ten verkoop aangeboden levensmiddelen met de blote hand heeft kunnen aanraken of erover heeft kunnen niezen niet worden geconcludeerd dat de betrokken exploitanten van levensmiddelenbedrijven bedoeld punt 3 hebben geschonden, zonder dat rekening wordt gehouden met de maatregelen die bedoelde exploitanten krachtens artikel 5 van die verordening hebben getroffen om het gevaar dat aan een verontreiniging bedoeld in bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van die verordening verbonden kan zijn te elimineren of tot een aanvaardbaar niveau te reduceren, en zonder de ontoereikendheid van de

daartoe getroffen maatregelen vast te stellen rekening houdend met alle beschikbare relevante gegevens.

23 Wat dit laatste punt betreft kan meer in het bijzonder niet worden geconcludeerd dat die maatregelen ontoereikend zijn, zonder dat naar behoren in de beschouwing wordt betrokken welke deskundigenonderzoeken de betrokken exploitanten eventueel hebben overgelegd om aan te tonen dat de zelfbedieningsschappen vanuit hygiënisch oogpunt geen problemen opleveren.

24 Bijgevolg moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat bijlage II, hoofdstuk IX, punt 3, van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat in omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding bij zelfbedieningsschappen voor brood en gebak het feit dat een potentiële koper de ten verkoop aangeboden levensmiddelen in theorie met de blote hand kan aanraken of erover kan niezen, op zich niet de constatering wettigt dat die levensmiddelen niet worden beschermd tegen elke vorm van verontreiniging waardoor de levensmiddelen ongeschikt kunnen worden voor menselijke consumptie, schadelijk worden voor de gezondheid, dan wel op een zodanige wijze kunnen worden verontreinigd dat zij redelijkerwijze niet meer in die staat kunnen worden geconsumeerd.

Kosten

25 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Bijlage II, hoofdstuk I, punt 3, van verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne, moet aldus worden uitgelegd dat in omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding bij zelfbedieningsschappen voor brood en gebak het feit dat een potentiële koper de ten verkoop aangeboden levensmiddelen in theorie met de blote hand kan aanraken of erover kan niezen, op zich niet de constatering wettigt dat die levensmiddelen niet worden beschermd tegen elke vorm van verontreiniging waardoor de levensmiddelen ongeschikt kunnen worden voor menselijke consumptie, schadelijk worden voor de gezondheid, dan wel op een zodanige wijze kunnen worden verontreinigd dat zij redelijkerwijze niet meer in die staat kunnen worden geconsumeerd.

ondertekeningen