ECLI:NL:RBROT:2019:6056

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	30-07-2019
Datum publicatie	30-07-2019
Zaaknummer	ROT 18/3822, ROT 18/3830, ROT 18/4211, ROT 18/4212, ROT 18/4213, ROT 18/4549, ROT 18/4556
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Verweerder heeft bestuurlijke boetes opgelegd aan zes levensmiddelenbedrijven, omdat aan vleesbereidingen verboden additieven (zoals nitriet) waren toegevoegd (Verordening (EG) nr. 1333/2008). Volgens de producenten zijn de vleeswaren die zij in de handel brengen geen vleesbewerkingen, maar vleesproducten waaraan deze additieven wel mogen worden toegevoegd. De rechtbank is met verweerder van oordeel dat uit alle beschreven processen niet reeds volgt dat sprake is van vleesproducten. De processen kunnen gelet op de definities in artikel 2 lid 1 Verordening (EG) nr. 852/2004 en Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004 slechts als verwerking worden aangemerkt indien die – tezamen – voor elk van deze vleeswaren hebben geleid tot een zodanige verandering van de inwendige spierweefselstructuur van het vlees dat op het snijvlak kan worden geconstateerd dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn. De toezichthouders hebben reeds aan de hand van een beschrijving van het bewerkingsproces geconcludeerd dat geen sprake kan zijn van vleesproduct, maar slechts van vleesbereiding, zonder – althans niet kenbaar – een organoleptisch onderzoek te doen om vast te stellen of de inwendige spierweefselstructuur is veranderd zodat op het snijvlak de kenmerken van vers vlees al dan niet verloren zijn gegaan. Daar bestond wel aanleiding toe, nu eiseressen uitgebreid hebben toegelicht, onder meer door te verwijzen naar het TNO-rapport van december 2017, dat de wijze van behandeling van het vlees wel degelijk tot een vleesproduct leidt. De beroepen zijn gegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JW 2019/25

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummers: ROT 18/3822, ROT 18/3830, ROT 18/4211, ROT 18/4212, ROT 18/4213, ROT 18/4549, ROT 18/4556

uitspraak van de meervoudige kamer van 30 juli 2019 in de zaken tussen

1. **[Bedrijf A]** ([A]), te [Plaats],
2. **[Bedrijf B]** ([B]), te [Plaats],
3. **[Bedrijf C]** ([C]), te [Plaats],
4. **[Bedrijf D]** ([D]), te [Plaats],
5. **[Bedrijf E]** ([E]), te [Plaats],
6. **[Bedrijf F]** ([F]), te [Plaats],

eiseressen,

gemachtigden: mr. A.B. van Rijn en J. Wols,

en

de Minister voor Medische Zorg, verweerder,

gemachtigde: mr. G.A. Dictus.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juni 2018 (bestreden besluit 1) heeft verweerder voor zover thans nog van belang het bezwaar van [A] tegen het (primaire) besluit van 22 december 2017, voor zover daarbij aan haar een bestuurlijke boete van € 1.050 is opgelegd wegens overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven, aroma's en enzymen in levensmiddelen (het Warenwetbesluit additieven) in verbinding met artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1333/2008, ongegrond verklaard. Het door [A] tegen bestreden besluit 1 ingestelde beroep heeft het zaaknummer ROT 18/3830.

Bij besluit van 29 juni 2018 (bestreden besluit 2) heeft verweerder het bezwaar van [B] tegen het (primaire) besluit van 22 december 2017, waarbij aan haar een bestuurlijke boete van € 525 is opgelegd wegens overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven in verbinding met artikel 4, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1333/2008, ongegrond verklaard. Het door [B] tegen bestreden besluit 2 ingestelde beroep heeft het zaaknummer ROT 18/4211.

Bij besluit van 29 juni 2018 (bestreden besluit 3) heeft verweerder het bezwaar van [C] tegen het (primaire) besluit van 15 december 2017, waarbij aan haar een bestuurlijke boete van € 1.050 is opgelegd wegens overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven in verbinding met artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1333/2008 en overtreding van artikel 2, zesde lid, van het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen (het Warenwetbesluit informatie) in verbinding met artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, van Verordening (EU) nr. 1169/2011, ongegrond verklaard. Het door [C] tegen bestreden besluit 3 ingestelde beroep heeft het zaaknummer ROT 18/4213.

Bij besluit van 29 juni 2018 (bestreden besluit 4) heeft verweerder het bezwaar van [C] tegen het (primaire) besluit van 22 december 2017, waarbij aan haar een bestuurlijke boete van € 525 is opgelegd wegens overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven in

verbinding met artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1333/2008, ongegrond verklaard. Het door [C] tegen bestreden besluit 4 ingestelde beroep heeft het zaaknummer ROT 18/4212.

Bij besluit van 18 mei 2018 (bestreden besluit 5) heeft verweerder aan [D] een bestuurlijke boete van € 1.050 opgelegd wegens overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven in verbinding met artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1333/2008. Het bezwaar tegen bestreden besluit 5 is na een verzoek van [D] daartoe door verweerder doorgezonden naar de rechtbank om het als rechtstreeks beroep af te doen en heeft het zaaknummer ROT 18/3822.

Bij besluit van 25 mei 2018 (bestreden besluit 6) heeft verweerder aan [E] een bestuurlijke boete van € 1.050 opgelegd wegens overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven in verbinding met artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1333/2008. Het bezwaar tegen bestreden besluit 6 is na een verzoek van [E] daartoe door verweerder doorgezonden naar de rechtbank om het als rechtstreeks beroep af te doen en heeft het zaaknummer ROT 18/4556.

Bij besluit van 1 juni 2018 (bestreden besluit 7) heeft verweerder aan [F] een bestuurlijke boete van € 1.050 opgelegd wegens overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven in verbinding met artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1333/2008. Het bezwaar tegen bestreden besluit 7 is na een verzoek van [F] daartoe door verweerder doorgezonden naar de rechtbank om het als rechtstreeks beroep af te doen en heeft het zaaknummer ROT 18/4549.

Verweerder heeft in alle zaken een verweerschrift ingediend.

Verweerder heeft nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft gevoegd plaatsgevonden op 9 mei 2019. Eiseressen hebben zich door hun gemachtigden laten bijstaan. Voorts zijn namens eiseressen verschenen

[Namen]. Voorts was van de zijde van de Vereniging voor Nederlandse Vleeswarenindustrie (VNV) aanwezig

[Naam]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Voorts zijn namens verweerder verschenen J.M. de Stoppelaar, F.W. Jansen, J. Eliëns en A.J.J. Sonbeek, allen werkzaam voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Overwegingen

Inleiding

1.1. In september 2015 is het Voedsel- en Veterinair Bureau (Food and Veterinary Office (FVO)) van de Europese Commissie op bezoek geweest bij de NVWA in het kader van een zogenoemde fact-finding mission. Daarbij heeft FVO onder meer vastgesteld dat er sprake is van niet-toegestaan gebruik van levensmiddelenadditieven in vleesbereidingen, dat dit tijdens officiële controles niet is

opgemerkt en dat in meerdere gevallen in vleesproducten het maximale toegestane niveau aan toegevoegde nitrieten werd overschreden. NVWA heeft vervolgens na nadere onderzoeken het Actieprogramma Europese additievenwetgeving aangekondigd. Uit overleg nadien tussen NVWA en brancheverenigingen, waaronder VNV, komt naar voren dat de branche en NVWA van mening verschillen wanneer sprake is van vleesbereidingen en wanneer van vleesproducten als bedoeld in bijlage I van Verordening (EG) nr. 853/2004. Omdat op grond van Europese wetgeving in vleesbereiding aanzienlijk minder additieven zijn toegestaan dan in vleesproducten, zoals bijvoorbeeld nitraat en nitriet die de houdbaarheid verbeteren en helpen om de kleur in vleeswaren te behouden, is dit onderscheid van belang. VNV heeft NVWA laten weten dat er geen gezamenlijk plan van aanpak komt om ten aanzien van vleesbereidingen conform de Europese wetgeving te handelen. NVWA heeft vervolgens zowel de individuele levensmiddelenbedrijven die vleeswaren in de handel brengen als VNV bericht dat zij tot handhaving zal overgaan in overeenstemming met het interventiebeleid en haar interpretatie van deze begrippen.

1.2. Eiseressen zijn levensmiddelenbedrijven die vleeswaren in de handel brengen. Nadat eiseressen naar aanleiding van eerdere inspectiebezoeken door NVWA schriftelijk waren gewaarschuwd, zijn zij opnieuw bezocht. Naar aanleiding van de herhaalde inspectiebezoeken in 2017 en 2018 zijn eiseressen door verweerder beboet vanwege het toevoegen van additieven aan vleesbereidingen, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden als gesteld in Bijlage II van Verordening (EG) nr. 1333/2008. Eiseressen zijn opgekomen tegen deze opgelegde (en gehandhaafde) bestuurlijke boetes. VNV en enige vleesproducenten, waaronder [A], [D] en [F], hebben voorts de Staat der Nederlanden gedagvaard in kort geding voor de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag. De zaak is ter zitting op 29 maart 2018 (C/09/530744/HA ZA 17 - 420) doorgehaald nadat partijen – met inachtneming van bepaalde procesafspraken – het er over eens zijn geworden dat eerst de bestuursrechtelijke weg zal worden gevolgd.

Wetgeving, onderzoek en besluitvorming

2. De van toepassing zijnde Europese en nationale regels en delen uit de "Leidraad voor de toepassing van een aantal bepalingen van Verordening nr. 853/2004" (de Leidraad) zijn opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

3. Op 16 oktober 2017 hebben toezichthouders van NVWA naar aanleiding van een eerdere waarschuwing een herinspectie uitgevoerd bij [A] in [Plaats]. [A] brengt als levensmiddelenbedrijf [carpaccio] en [ossenworst] in de handel. In het naar waarheid opgemaakte rapport van bevindingen van 27 oktober 2017 van een van de toezichthouders is onder meer vermeld dat blijkens verklaringen van de manager, de productiewijze, de productspecificatie van Nitrietpekelzout 0,85% en de lijsten van ingrediënten (afbeeldingen van etiketten zijn bij het rapport gevoegd) aan de carpaccio en de ossenworst nog steeds additieven toe worden gevoegd die voor deze vleesbereiding niet zijn toegestaan. Aan de carpaccio worden namelijk conserveermiddel E 250 (natriumnitriet) en stabilisator E 450 (difosfaten) toegevoegd. Aan de ossenworst wordt eveneens E 250 toegevoegd. In het rapport is voorts uiteengezet dat de toezichthouders, gelet op het productieproces dat bestaat uit het verkleinen en mengen van toevoegingen aan het vlees, menen dat ten aanzien van beide waren sprake is van vleesbewerking en niet van een vleesproduct. Bij besluit van 22 december 2017 is aan [A] – onder meer – een bestuurlijke boete van € 1.050 opgelegd. Bij bestreden besluit 1 heeft verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat het versnijden en fijnhakken van vers vlees geen verwerkingen behelzen en dat toevoegen van kruiden niet kan worden beschouwd als marineren, omdat met marineren niet slechts smaak wordt toegevoegd, maar proteïnen in het spierweefsel worden gedenatureerd waardoor de inwendige spierweefselstructuur verandert en de kenmerken van vers vlees op het snijvlak niet meer herkenbaar zijn.

4. Op 6 juli 2017 heeft een buitengewoon opsporingsambtenaar, tevens toezichthouder (de toezichthouder) van NVWA naar aanleiding van een eerdere waarschuwing een herinspectie uitgevoerd bij [B] te [Plaats]. [B] brengt als levensmiddelenbedrijf [spekblokjes] in de handel. In

het op ambtsbelofte opgemaakte proces-verbaal van 2 november 2017 is te lezen dat de toezichthouder uit de receptuur en de verklaringen van de productiemanager bleek dat [B] aan de spekblokjes nog steeds pekel met nitriethoudend zout toevoegt (als bijlage bij het proces-verbaal is de receptuur toegevoegd), terwijl nitriet een voor vleesbereiding verboden additief is. De toezichthouder heeft uiteengezet dat rauw spek met toevoegingen wordt gezien als vleesbewerking en niet als een vleesproduct. Bij besluit van 22 december 2017 is [B] een bestuurlijke boete van € 525 opgelegd. Bij bestreden besluit 2 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat het toevoegen van pekel en het vervolgens gedurende twee uur roken van de spekblokjes op een gematigde temperatuur niet tot gevolg kan hebben dat het vlees volledig tot de kern van het snijvlak van zijn versheidskenmerken wordt ontdaan, omdat de binnenzijde van het spek rauw blijft. Hoewel roken op zich een verwerking is in de zin van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder m, van Verordening nr. 852/2004, heeft de korte duur van roken volgens verweerder niet tot gevolg dat de speerweefselstructuur verloren gaat of verandert, wat een van de voorwaarden is om van een vleesproduct te kunnen spreken.

5. Op 18 mei 2017 hebben toezichthouders van NVWA naar aanleiding van een eerdere waarschuwing een herinspectie uitgevoerd bij [C] te Eersel. [C] brengt [carpaccio] in de handel. In het naar waarheid opgemaakte rapport van bevindingen van 15 juni 2017 is vermeld dat blijkens de lijst van ingrediënten van de carpaccio nog steeds een voor vleesbereiding verboden additief toe wordt gevoegd, namelijk kleurstof E 160c (paprika-extract), omdat paprika-extract alleen is toegestaan in merguez-achtige producten. In het rapport is uiteengezet dat het productieproces, bestaande uit het verkleinen van het rundvlees en het mengen van toevoegingen niet kan leiden tot een vleesproduct, zodat sprake is van vleesbewerking. Voorts is in het rapport vermeld dat in de lijst van ingrediënten van de carpaccio "kleurstof (caroteen, E 150)" (afbeeldingen van het boven- en onderetiket zijn bij het rapport gevoegd) werd vermeld. Carotenen zijn nummer E 160a, terwijl karamel nummer E 150 is. Blijkens de productspecificaties werd niet de kleurstof E 150 toegevoegd. De rapporterende toezichthouder heeft hieruit afgeleid dat de voedselinformatie misleidend was. Bij besluit van 15 december 2017 heeft verweerder [C] beboet tot een bedrag van € 1050 wegens toevoeging van een verboden additief aan de carpaccio en wegens misleidende voedselinformatie. Bij bestreden besluit 3 is heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat het toevoegen van kruiden, sauzen of andere levensmiddelen niet kan worden beschouwd als marineren. Ten aanzien van de voedselinformatie heeft verweerder zijn standpunt gehandhaafd dat door vermelding op het etiket van een onjuist E-nummer sprake is van misleidende voedselinformatie.

6. Op 19 oktober 2017 hebben toezichthouders van NVWA wederom een herinspectie uitgevoerd bij [C] te Eersel. Van de inspectie is naar waarheid rapport opgemaakt op 26 oktober 2017. Aan de hand van de productspecificatie en verklaringen van de manager is vastgesteld dat aan de [carpaccio] de verboden additieven antioxidant E 392 en emulgator E 472c werden toegevoegd. Aan de hand van de productspecificatie en verklaringen van de manager is voorts vastgesteld dat aan de [Filet Americain] de voor vleesbereiding verboden additieven antioxidant E 392, emulgator E 472c en smaakversterker E 621 werden toegevoegd. In het rapport is voorts uiteengezet dat de toezichthouders, gelet op het productieproces, menen dat ten aanzien van beide waren sprake is van vleesbewerking en niet van vleesproducten. Bij besluit van 22 december 2017 is aan [C] een bestuurlijke boete van € 525 opgelegd. Bij bestreden besluit 4 heeft verweerder zich net als in bestreden besluit 3 op het standpunt gesteld dat het toevoegen van kruiden, sauzen of andere levensmiddelen niet kan worden beschouwd als marineren.

7. Op 12 maart 2018 hebben toezichthouders van NVWA naar aanleiding van een eerdere waarschuwing een herinspectie uitgevoerd bij [D] te [Plaats] in de provincie Gelderland. [D] brengt diverse soorten rundercarpaccio in de handel. Van de inspectie is naar waarheid rapport opgemaakt op 18 april 2018. Uit het etiket van een van de rundercarpaccio's (afbeelding is bij het rapport gevoegd) bleek de toezichthouders dat nog steeds een aantal (voor carpaccio) voor vleesbereiding verboden additieven werd toegevoegd, namelijk conserveermiddelen E 250 (natriumnitriet) en E 252 (kaliumnitraat). Uit het rapport komt naar voren dat het rundvlees wordt

vermalst en geïnjecteerd met pekel. Daarna worden andere ingrediënten toegevoegd. Vervolgens wordt het vlees gemodelleerd in kunstdarmen en in zakken vacuüm verpakt. Na zeven tot negen dagen rijpen wordt het vlees ingevroren. Blijkens het rapport is de rundercarpaccio (eerder) vergeleken met een product dat uitsluitend was vermalst. Bij vergelijking met het snijvlak van de ontdooide en vermalste grondstof rundvlees was kleurverschil zichtbaar, de paal rundercarpaccio was roder en steviger. Dit zou komen door de toegevoegde additieven die voor een rode kleur en waterbinding zorgden. Afgezien van de rodere kleur en stevigere consistentie zag de rundercarpaccio er echter nog als rauw vlees uit en waren de eigenschappen van vers vlees op het oog niet verdwenen. Op grond daarvan heeft de NVWA eerder geconcludeerd dat de door [D] geproduceerde rundercarpaccio een vleesbereiding is, aldus het rapport van 18 april 2018. Bij bestreden besluit 5 tot oplegging van een bestuurlijke boete van € 1.050 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat dit proces geen ingrijpende verwerking behelst, zodat sprake is van vleesbereiding en niet van een vleesproduct.

8. Op 16 april 2018 heeft een toezichthouder van NVWA naar aanleiding van een eerdere waarschuwing een herinspectie uitgevoerd bij [E] te [Plaats]. [E] brengt [worst] in de handel. Van de inspectie is naar waarheid rapport opgemaakt op 18 april 2018. Vastgesteld is dat aan rauw gemengd varkensvlees zout en additieven worden toegevoegd en dat als conservering melkzuur E 270 wordt toegevoegd. Dit is volgens de toezichthouder vleesbereiding. Tevens werden volgens de receptuur nog steeds de voor vleesbereiding verboden additieven E 250 (natriumnitriet), E 160c (paprika-extract) en E 621 (monosodiumglutamate) toegevoegd (afbeelding van het etiket is bij het rapport gevoegd). Bij bestreden besluit 6 tot oplegging van een bestuurlijke boete van € 1.050 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat dit proces geen ingrijpende verwerking behelst, zodat sprake is van vleesbereiding en niet van een vleesproduct.

9. Op 30 januari 2018 heeft een toezichthouder van NVWA naar aanleiding van een eerdere waarschuwing een herinspectie uitgevoerd bij [F] te [Plaats]. [F] brengt verschillende soorten filet americain, ossenworst en steak tartare in de handel. Van de inspectie is op 2 februari 2018 naar waarheid rapport opgemaakt. Alle drie de soorten vlees starten volgens het rapport met hetzelfde productieproces. Het vlees wordt gesneden, er worden mixen door het vlees gemengd, waarna het mengsel wordt gemalen. Daarna worden er nog andere mixen door gemengd. Vervolgens wordt de ossenworst afgevuld in een darm en worden de [Filet Americain] en de [Tartaar] afgevuld in plastic bakjes, begast en gesealed. De toezichthouder zag volgens het rapport dat bij alle drie de waren na het bereidingsproces op het snijvlak de kenmerken van vers vlees niet verdwenen waren. Vastgesteld is verder dat aan deze producten nog steeds het voor vleesbereiding verboden additief E 250 (natriumnitriet) werd toegevoegd (afbeelding van etiketten en van productspecificaties zijn bijgevoegd). Bij bestreden besluit 7 tot oplegging van een bestuurlijke boete van € 1.050 heeft verweerder zich op het stanpunt gesteld dat met het versnijden van het vlees op het snijvlak de kenmerken van vers vlees niet verdwenen waren, zodat sprake is van vleesbereiding en niet van een vleesproduct.

Beoordeling

10. [C] heeft ter zitting aangegeven de boeteoplegging inzake overtreding van artikel 2, zesde lid, van het Warenwetbesluit informatie in verbinding met artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 (misleidende voedselinformatie) niet (langer) te bestrijden. De rechtbank zal hierna de beroepsgronden van eiseressen inzake overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven in verbinding met artikel 4, eerste lid, of artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1333/2008 en de boeteoplegging ter zake daarvan beoordelen. Daarbij zal de rechtbank de gronden die eiseressen hebben aangevoerd zoveel mogelijk gevoegd beoordelen. De gronden komen er in de kern op neer dat eiseressen het niet eens zijn met de uitleg die verweerder aan bepaalde bepalingen en begrippen heeft gegeven en evenmin met de wijze waarop de NVWA bij de inspecties en verweerder bij zijn besluitvorming invulling heeft gegeven aan de onderzoeksplicht.

11. Voor zover eiseressen betogen dat de primaire verantwoordelijkheid voor de kwalificatie van het product bij de producenten ligt, zodat verweerder niet bevoegd is om de producten als vleesbereidingen te kwalificeren in weerwil van de kwalificatie die eiseressen daar aan geven, kunnen zij in dit betoog niet worden gevolgd. De omstandigheid dat het Unierecht het aan de levensmiddelensector overlaat hoe de hygiënevoorschriften in de praktijk worden nageleefd en exploitanten van levensmiddelenbedrijven daartoe procedures aan de hand van de zogenoemde HACCP- principes moeten inrichten laat onverlet dat NVWA bevoegd en gehouden is toezicht te houden op naleving van de voorschriften door exploitanten van levensmiddelenbedrijven. De rechtbank wijst in dit verband op de twaalfde overweging van de Considerans bij Verordening (EG) nr. 852/2004, artikelen 2, eerste lid, aanhef en onder d, en 6, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 852/2004, artikel 4, eerste en tweede lid, aanhef en onder a, van Verordening (EG) nr. 882/2004 en artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen. De door eiseressen aangehaalde uitspraken – het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) in de zaak Preissl van 6 oktober 2011 (ECLI:EU:C:2011:638) en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) van 24 november 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:398) – doen hier niet aan af. Daaruit volgt slechts dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de voedselveiligheid, niet dat dit in de weg staat aan het houden van toezicht door de nationale autoriteiten.

Definities

12.1. Eiseressen betogen dat verweerder een verkeerde uitleg geeft aan de definities vleesbereiding en vleesproduct. In dit verband hebben eiseressen aangevoerd dat verweerder te vergaande eisen stelt aan verwerking die tot vleesproduct leidt. Volgens eiseressen is beslissend of het productieproces leidt tot verduurzaming en is de verwerkingsmethode niet beslissend. In dit verband wijzen zij op het onderscheid tussen vleesbereidingen en separatorvlees en het arrest van het Hof in de zaak Newby van 16 oktober 2014 (ECLI:EU:C:2014:2297; Newby-arrest) en naar de uitspraak van het CBb van 21 juli 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:226). Voorts menen eiseressen dat verweerder zich ten onrechte beroept op de Leidraad, het standpunt van de werkgroep additieven van de Europese Commissie van 20 juni 2016 en de brief van de Europese Commissie van 11 april 2017 aan mevrouw V. Lefevre, directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor de Voedselketen te Brussel. Verder wordt volgens eiseressen door verweerder het criterium in de punten 1.15 en 7.1 van Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004, dat op het snijvlak van verwerkt vlees de kenmerken van vers vlees wel respectievelijk niet verdwenen zijn, miskend. Volgens eiseressen volgt uit de daarin opgenomen definities niet dat eerst sprake is van een vleesproduct indien de kenmerken van vers vlees volledig verdwenen zijn, zo hebben zij in hun reactie op het verweerschrift nader uiteengezet. Voorts wordt door verweerder miskend dat hij geen eigen interpretatieruimte heeft bij de vraag of sprake is van een verwerkingsmethode. Daarbij is aangevoerd dat verweerder niet generiek per categorie of op basis van het gehanteerde productieproces tot een kwalificatie kan komen. In dit verband wordt er nog door eiseressen op gewezen dat een ongelijk Europees speelveld zal ontstaan en daardoor een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling en een ongerechtvaardigde inbreuk op het vrije verkeer van goederen. In dit verband stellen eiseressen dat in Duitsland (op basis van histologisch onderzoek, dat wil zeggen weefselonderzoek) de waren als vleesproducten kunnen worden aangemerkt.

12.2. Artikel 2, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 852/2004 bevat onder m, n en o de volgende definities: "verwerking": handeling die het oorspronkelijke product ingrijpend wijzigt, onder meer door middel van verhitten, roken, zouten, rijpen, drogen, marineren, extraheren of extruderen, of een combinatie van dergelijke behandelingen; "onverwerkte producten": levensmiddelen die geen behandeling hebben ondergaan, met inbegrip van producten die zijn verdeeld, in partjes, plakken of stukken gesneden, uitgebeend, gehakt, van de huid ontdaan, gemalen, versneden, gereinigd, bijgesneden, gepeld, geplet, gekoeld, bevroren, diepgevroren of ontdooid; en "verwerkte producten": levensmiddelen die zijn ontstaan door de verwerking van onverwerkte producten; deze producten kunnen ingrediënten bevatten die nodig zijn voor de vervaardiging ervan of om ze

specifieke kenmerken te geven. Uit Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004 volgt dat onder "vers vlees" ook wordt begrepen vlees dat, buiten de koel- of vriesbehandeling, geen enkele behandeling heeft ondergaan om de houdbaarheid te bevorderen, dat onder "vleesbereidingen" wordt verstaan vers vlees, met inbegrip van vlees dat in kleine stukken is gehakt, waaraan levensmiddelen, kruiderijen of additieven zijn toegevoegd of dat een verwerking heeft ondergaan die niet volstaat om de inwendige spierweefselstructuur van het vlees te veranderen en daardoor de kenmerken van vers vlees te doen verdwijnen en dat "vleesproducten" verwerkte producten zijn die zijn verkregen door verwerking van vlees of door verdere verwerking van zulke verwerkte producten, zodat op het snijvlak geconstateerd kan worden dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn.

12.3. Naar het oordeel van de rechtbank zijn de zojuist genoemde definities niet onduidelijk en sluiten enerzijds de genoemde definities van onverwerkte producten, vers vlees en vleesbereidingen en anderzijds de definities van verwerkte producten en vleesproducten op elkaar aan. Uit deze definities volgt dat vers vlees dat is verdeeld, in partjes, plakken of stukken gesneden, uitgebeend, gehakt, van de huid ontdaan, gemalen, versneden, gereinigd, bijgesneden, gepeld, geplet, gekoeld, bevroren, diepgevroren of ontdooid, waaraan levensmiddelen, kruiderijen of additieven zijn toegevoegd of dat een verwerking heeft ondergaan die niet volstaat om de inwendige spierweefselstructuur van het vlees te veranderen en daardoor de kenmerken van vers vlees te doen verdwijnen niet als vleesproduct kwalificeert. Anders dan eiseressen stellen moet gelet op deze definities – waaronder die van verwerking – wel een handeling worden verricht die het oorspronkelijke product ingrijpend wijzigt alvorens van vleesverwerking sprake kan zijn. Uit deze definities volgt voorts – en ook anders dan eiseressen stellen – dat verandering van de inwendige spierweefselstructuur van het vlees als zodanig niet volstaat om tot een vleesproduct te komen, omdat daarvan eerst sprake is als de inwendige spierweefselstructuur van het vlees zodanig is veranderd dat daardoor de kenmerken van vers vlees zijn verdwenen. Hieruit volgt voorts dat een vleeswaar niet tegelijk een vleesbereiding en vleesproduct kan zijn. Verweerder wijst er in zijn verweerschriften in dit verband terecht op dat in onderdeel 5 van de Considerans bij Verordening (EU) nr. 601/2014 is vermeld dat met de Leidraad is verduidelijkt dat vleesbereidingen ofwel verwerkt ofwel onverwerkt kunnen zijn. Dit onderscheid volgt ook uit het door eiseressen genoemde Newby-arrest, waarin onder punt 54 wordt overwogen:

"Voorts heeft het begrip "vleesbereidingen" geen rechtstreeks verband met het begrip "separatorvlees", maar wel met "vers vlees" en "gehakt vlees" enerzijds, die in beginsel de enige grondstoffen zijn die mogen worden gebruikt, en met het begrip "vleesproducten" in de zin van punt 7.1 van bijlage I bij verordening nr. 853/2004 anderzijds, namelijk wanneer het als grondstof gebruikte verse vlees wordt verwerkt. In dat laatste geval zijn de begrippen "vleesproducten" en "vleesbereidingen" immers alternatief, in die zin dat naargelang het proces voor verwerking van vers vlees de inwendige spierweefselstructuur verandert zodat de kenmerken van vers vlees verloren gaan, of niet, het verkregen product een vleesproduct dan wel een vleesbereiding vormt."

12.4. De verwijzing naar het onderscheid tussen vleesbereidingen en separatorvlees, het Newby-arrest en de uitspraak van het CBb van 21 juli 2016 kan eiseressen niet baten. Onder punt 52 van het Newby-arrest overweegt het Hof dat de in punt 1.15 van bijlage I bij Verordening nr. 853/2004 neergelegde definitie een kwalificatie als "vleesbereiding" in de zin van dat punt uitsluit voor producten die, zoals die in het hoofdgeding, aan alle criteria van separatorvlees beantwoorden. Dit staat niet haaks op wat de rechtbank hiervoor heeft overwogen. Dat uit punt 41 van het Newby-arrest volgt dat voor de kwalificatie van separatorvlees elk verlies of elke verandering van de spierweefselstructuur in aanmerking wordt genomen, maakt dit niet anders, omdat dit een van de drie voorwaarden is om vlees als separatorvlees aan te merken en separatorvlees bovendien niet (zonder nadere bewerking) als vleesbereiding of vleesproduct wordt aangemerkt, zo volgt ook uit de punten 46 en 54 van het Newby-arrest. De in 12.1 genoemde uitspraak van het CBb van 21 juli 2016, waarin het Newby-arrest wordt uitgelegd en gevolgd, bevat geen aanknopingspunten voor een andere lezing.

12.5. De Leidraad is – anders dan genoemde verordeningen – geen bindend document. Dit laat onverlet dat de Leidraad een handvat kan bieden bij de interpretatie van de genoemde definities. Naar het oordeel van de rechtbank zijn (de versies uit 2014 en 2018 van) paragraaf 5.9 van de Leidraad en de bijlagen I en II bij de Leidraad die zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak niet in strijd met de definities uit artikel 2, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 852/2004 en Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004, maar bevat de Leidraad slechts een herhaling en nadere verduidelijking van die definities. Met name valt naar het oordeel van de rechtbank niet in te zien dat de vermelding in de Leidraad dat vers vlees dat niet volledig is gemarineerd onder de definitie van "vleesbereidingen" valt aangezien de verandering van de inwendige spierweefselstructuur niet volledig is en het snijvlak nog steeds de kenmerken van vers vlees vertoont, onjuist is. Dit geldt voorts voor de vermelding dat gedeeltelijk of volledig gezouten of gepekeld vlees dat in het eerste stadium van het rijpingsproces op de markt is gebracht en geen andere verwerking heeft ondergaan zoals koken of drogen, onder de definitie van "vleesbereidingen" valt aangezien er nog steeds kenmerken van vers vlees zijn. Wat eiseressen hebben gesteld omtrent het al dan niet volledig zijn verdwenen van de kenmerken van vers vlees kan niet tot een ander oordeel leiden. De rechtbank ziet namelijk met verweerder geen relevant (taalkundig) verschil tussen verdwenen en volledig verdwenen. Gelet hierop heeft verweerder niet in strijd met enige rechtsregel gehandeld door zijn besluitvorming mede op de Leidraad te baseren. Ook de verwijzing in de besluitvorming van verweerder naar het verslag van de bijeenkomst van 20 juni 2016 van de werkgroep additieven van de Europese Commissie moet in dit licht worden gezien.

12.6. Eiseressen stellen terecht dat verweerder geen beoordelingsruimte toekomt bij de beantwoording van de vraag of sprake is van vleesbereiding of een vleesproduct. Alle lidstaten zullen immers op dezelfde wijze uitleg moeten geven aan deze begrippen, onder meer omdat uit artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie volgt dat verordeningen algemene werking hebben en verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in alle lidstaten. Echter, anders dan eiseressen stellen heeft verweerder – zoals de rechtbank hiervoor heeft geoordeeld – een juiste uitleg gegeven aan de hierboven genoemde definities uit artikel 2, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 852/2004 en Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004. Juist omdat in alle lidstaten op dezelfde wijze toepassing aan deze begrippen moet worden gegeven, heeft verweerder terecht gewezen op het standpunt van de werkgroep additieven van de Europese Commissie van 20 juni 2016 en de brief van de Commissie van 11 april 2017 aan mevrouw V. Lefevre, directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor de Voedselketen te Brussel. Daaruit komt immers ook het belang van eenduidige interpretatie van de genoemde begrippen naar voren. In de verweerschriften heeft verweerder in dit verband voorts gewezen op een brief van de Europese Commissie aan NVWA waarin andermaal wordt verwezen naar Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004 en de Leidraad.

12.7. Voorts heeft verweerder nadere stukken van dr. J. Scherp-Forster, voedselchemicus bij de Beierse voedselautoriteit, ingebracht waaruit volgt dat de Beierse autoriteiten op dezelfde wijze onderscheid maken als verweerder tussen vleesbereiding en vleesproduct, dat de Beierse toezichthouder eerst nagaat of sprake is van een verwerkingsstap (zoals verhitting of drogen) en pas in tweede plaats of deze behandeling (gelet op de chemische reacties) ertoe heeft geleid of de kenmerken van vers vlees zijn verdwenen en dat een product zoals carpaccio, waaraan slechts zout en kruiden zijn toegevoegd, volgens de Beierse autoriteiten niet als vleesproduct kwalificeert. Verweerder heeft aangegeven dat dit standpunt van de Beierse autoriteiten ook het standpunt is van de lidstaat Duitsland, omdat het document van dr. J. Scherp-Forster door de lidstaat Duitsland is ingebracht in de betrokken Europese werkgroep in Brussel. Eiseressen hebben dit niet gemotiveerd weersproken. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder daarmee voldoende aanknopingspunten geboden ter weerlegging van de niet met bewijs onderbouwde stelling van eiseressen dat de vleeswaren die eiseressen op de markt brengen in Duitsland op basis van histologisch onderzoek als vleesproducten worden aangemerkt. De stellingen van eiseressen over een ongelijk Europees speelveld en een ongerechtvaardigde inbreuk op het vrije verkeer van goederen missen daardoor een feitelijke grondslag.

Productiemethode

13.1. Eiseressen betogen voorts meer specifiek dat voor hun vleeswaren geldt dat op basis van hun methode van verwerking sprake is van vleesproducten.

13.2. [A] stelt in dit verband dat haar methode van marineren van de carpaccio en ossenworst door het vlees te injecteren met pekel ten onrechte door verweerder niet wordt aangemerkt als marineren in de zin van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder m, van Verordening (EG) nr. 852/2004. Met betrekking tot de carpaccio voegt [A] daar aan toe dat het geselecteerde en versneden rundvlees wordt geïnjecteerd met pekel, waarna het gemengde vlees wordt getumbeld, waarbij door de draaiende beweging eiwitten worden losgemaakt. Ten slotte worden de vleesdelen gevormd en afgevuld in darmen. Met betrekking tot de ossenworst voegt [A] daar aan toe dat het wolven (sliertjes maken van vers vlees) wordt gevolgd door het toevoegen van een starterscultuur aan het rundvlees, dat het vleesmengsel daarna wordt gezouten en gemarineerd en dat het vleesmengsel ten slotte wordt afgevuld in een kunstdarm. In beide gevallen worden de eindproducten een aantal dagen gerijpt.

13.3. [B] hanteert bij de productie van [spekblokjes] naar zij stelt het volgende proces. De varkensbuiken worden geïnjecteerd met een verzadigde zoutoplossing. Vervolgens worden de buiken (onder vacuüm) getumbeld om de zoutoplossing homogeen te vermengen in de vleesdelen. De buiken worden vervolgens gerookt en weer teruggekoeld in een schockkoeler. Volgens [B] is het indroogverlies van het vlees door die laatste twee processen hoger dan de toename door zoutoplossing. Ten slotte worden de buiken tot blokjes of reepjes versneden en verpakt. Het zouten en drogen verlengt volgens [B] de houdbaarheidsduur aanzienlijk.

13.4. [C] stelt dat beide carpaccio's die zij op de markt brengt het volgende proces doorlopen. Het verse rundvlees wordt eerst gewolfd – verkleint in sliertjes – en daarna wordt saus toegevoegd dat met het vlees wordt gemarineerd. Daarna wordt het vleesmengsel gezouten. Ten slotte wordt het vleesmengsel afgevuld in een verpakkingseenheid.

13.5. [D] stelt dat haar carpaccio het volgende productieproces doorloopt: (1) Eventueel ontdooien en uitpakken, sorteren en halveren van het rundvlees. (2) Vermalsen van het vlees door middel van naalden. (3) Injecteren met pekel via penetratie van het vlees met dunne holle naalden. (4) Tumbelen van het vlees waardoor eiwit vrijkomt en de gaatjes die door het injecteren zijn ontstaan weer dichtgaan. Bij het tumbelen wordt alleen de pekel toegevoegd indien het injectiepercentage niet volledig is behaald. (5) Modelleren en vacuüm verpakken. (6) Gekoelde opslag gedurende zeven tot tien dagen waardoor doorzouting en doorrijping optreedt en er een cultuur ontstaat die maakt dat de 'goede' bacteriën het van de 'slechte' winnen, hetgeen tot verduurzaming en verlenging van de houdbaarheid leidt. (7) Invriezing als processtap voor slicingdoeleinden. Volgens [D] wordt hierdoor de inwendige spierweefselstructuur van het vlees zodanig veranderd dat op het snijvlak kan worden geconstateerd dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn en leidt het beschreven productieproces, onder meer bestaande uit koelen gedurende zeven tot tien dagen waardoor doorzouting en doorrijping optreedt en er een cultuur ontstaat die

maakt dat de 'goede' bacteriën het van de 'slechte' winnen, wel degelijk ook tot verduurzaming.

13.6. [F] stelt dat zij de volgende procedures hanteert. Ossenworst: vlees schoon snijden, portie samenstellen, doormengen (marineren tot de kern), malen (marineren tot de kern onder druk), mengen (marineren tot de kern), afvullen, clippen, etiketteren, verpakken, opslag en distributie. [Filet Americain]: vlees schoon snijden, portie samenstellen, doormengen (marineren tot de kern), malen (marineren tot de kern onder druk), mengen (marmeren tot de kern), malen fijn (marineren tot de kern onder druk), afvullen, begassen, sealen, etiketteren, verpakken, opslag en distributie. Steak Tartare: vlees schoon snijden, portie samenstellen, doormengen (marineren tot de kern), malen (marineren tot de kern onder druk), mengen (marmeren tot de kern), afvullen, begassen,

sealen, etiketteren, verpakken, opslag en distributie. Volgens [F] leiden deze processen tot denatureren van eiwitten in spierweefsel, waardoor de inwendige structuur verandert en de kenmerken van vlees verdwijnen.

13.7. [E] hanteert bij de productie van [worst] naar zij stelt het volgende proces. Varkensvleesgrondstoffen worden na een eerste verkleining, met ingrediënten (hulpstoffen en aroma's) en ijs in een cutter verder verkleind tot een temperatuur net onder nul graden Celsius. Vervolgens worden zout en melkzuur toegevoegd waarmee de zuurtegraad op een bepaalde pH-waarde wordt gebracht. Daarna wordt zonnebloemolie toegevoegd. De laatste stap is het afvullen van het vleesmengsel in een consumentenverpakking waarbij de temperatuur onder de 5 graden Celsius blijft. Volgens [D] wordt hierdoor de inwendige spierweefselstructuur van het vlees zodanig veranderd dat op het snijvlak kan worden geconstateerd dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn en leidt het zouten en zuren wel degelijk ook tot verduurzaming.

13.8. De rechtbank is met verweerder van oordeel dat uit alle beschreven processen niet reeds volgt dat sprake is van vleesproducten. De processen kunnen slechts als verwerking worden aangemerkt indien die – tezamen – voor elk van deze vleeswaren hebben geleid tot een zodanige verandering van de inwendige spierweefselstructuur van het vlees dat op het snijvlak kan worden geconstateerd dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn. Over de vraag of verweerder bewezen heeft dat bij de verschillende vleeswaren telkens niet sprake is van een zodanige verandering zal de rechtbank zich hierna buigen bij de bespreking van de daarop betrekking hebbende beroepsgronden van eiseressen.

Carry-over-beginsel

14. [D] betoogt tevergeefs dat de additieven E 250 en E 252 op grond van Verordening (EG) nr. 1333/2008 via zogenoemde carry-over in vleesbereidingen zijn toegestaan. Het zogenoemde carry-over-beginsel dat volgt uit artikel 18 van Verordening (EG) nr. 1333/2008 houdt in dat de aanwezigheid van bepaalde additieven onder bepaalde voorwaarden is toegestaan als gevolg van versleping vanuit een grondstof of ingrediënt. Verweerder heeft er in dit verband in zijn verweerschrift terecht op gewezen dat E 252 door [D] niet wordt toegevoegd aan een ander ingrediënt, maar rechtstreeks aan de carpaccio, het eindproduct. Het additief E 250 wordt via nitrietzout toegevoegd maar heeft zijn technologische functie pas in het eindproduct, omdat het toevoegen van nitriet aan zout zelf geen functie heeft. Verweerder heeft gelet hierop, onder verwijzing naar artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van Verordening (EG) nr. 1333/2008, op toereikende wijze uiteengezet dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 18, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1333/2008.

Onderzoeken

15.1. Eiseressen betogen dat verweerder in de voorliggende zaken niet heeft bewezen dat sprake is van een overtreding van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven in verbinding met artikel 4, eerste lid, of artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1333/2008. In dit verband is aangevoerd dat de onderzoeken onzorgvuldig zijn geweest. Volgens eiseressen kan namelijk niet uitsluitend op grond van organoleptisch onderzoek (dat wil zeggen door zintuiglijke waarneming) worden vastgesteld of sprake is van vleesbereiding of van een verwerking tot vleesproduct. In dit verband wijzen zij op een rapport van de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) van december 2017 (R11579; het TNO-rapport) waarin de kenmerken van negen vleesproducten zijn onderzocht op de aanwezigheid van vers vlees via de methode van differentiële scanning calorimetrie (DSC) en histologisch onderzoek. Ook wordt er op gewezen dat het onderzoek door NVWA niet reproduceerbaar is. Voorts stellen zij dat het benodigde bewijs ontbreekt dat er verboden additieven zijn toegevoegd.

15.2. Gelet op de in artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden neergelegde onschuldpresumptie en de daarop

gebaseerde rechtspraak rust op verweerder de bewijslast om aan te tonen dat eiseressen de hun verweten overtredingen hebben begaan en dient twijfel in het voordeel van eiseressen te werken (bijv. HR 15 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BN6324 en ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1818). Voorts kan naar vaste rechtspraak – behoudens tegenbewijs – het bewijs van een overtreding worden aangenomen op basis van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend proces-verbaal van een buitengewoon opsporingsambtenaar of een naar waarheid opgemaakt en ondertekend rapport van bevindingen van een toezichthouder waarin hun waarnemingen zijn neergelegd (bijv. ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1301 en CBb 29 maart 2018, ECLI:NL:CBB:2018:165). Indien, zoals hier het geval is, de juistheid van deze waarnemingen gemotiveerd wordt betwist, ligt het evenwel op de weg van het bestuursorgaan om zich in het kader van zijn besluitvorming van die juistheid te vergewissen. Daarbij zal doorgaans van belang zijn de wijze waarop de bedoelde waarnemingen in het proces-verbaal of rapport van bevindingen zijn weergegeven en onderbouwd, alsmede de aard van de waarneming en daarbij in het bijzonder in welke mate die waarneming waarderende elementen kent (bijv. CBb 13 maart 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA1577 en CBb 2 april 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ8261).

15.3. Voor zover de toezichthouders hun bevindingen hebben gebaseerd op eigen waarneming, het horen van medewerkers in de levensmiddelenbedrijven en het bestuderen van recepten en etiketten ziet de rechtbank geen aanleiding te twijfelen aan wat de toezichthouders ten aanzien daarvan hebben vastgesteld in hun proces-verbaal en rapporten van bevindingen, terwijl er voorts schriftelijk bewijs voorhanden is van de additieven die aan de vleeswaren zijn toegevoegd en eiseressen hun betoog op dit punt in hun beroepschriften verder niet hebben onderbouwd. Gelet hierop staat in alle zaken vast dat eiseressen ieder een of meer additieven – E-nummers – hebben toegevoegd aan de vleeswaren die zij in de handel hebben gebracht. Deze E-nummers zijn niet vermeld, althans niet voor de desbetreffende vleesbereiding, in Bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1333/2008, zoals aangepast met Verordening (EU) nr. 601/2014. Gelet hierop moet nog de vraag worden beantwoord of verweerder aan de hand van het proces-verbaal, de rapporten van bevindingen of anderszins telkens heeft kunnen vaststellen dat sprake is van een vleesbereiding en niet van een vleesproduct.

15.4. Met betrekking tot de vraag of zintuiglijke vaststelling door de toezichthouders kan volstaan om vast te stellen dat sprake is van vleesbereidingen in plaats van vleesproducten overweegt de rechtbank het volgende. Voorop moet worden gesteld dat het toepasselijke Unierecht niet een bepaalde onderzoeksmethode voorschrijft. De onderzoekmethodes (DSC-methode en histologisch onderzoek) die ten grondslag liggen aan het TNO-rapport en een door eiseressen overgelegde powerpointpresentatie van TNO zijn erop gericht om wijziging in de spierweefselstructuur van vlees aan te tonen. Hiervoor heeft de rechtbank vastgesteld dat niet iedere verandering van de spierweefselstructuur volstaat om het vlees aan te kunnen merken als vleesproduct, maar dat maatgevend is of sprake is van een zodanige verandering van de inwendige spierweefselstructuur van het vlees dat op het snijvlak kan worden geconstateerd dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn. Met verweerder is de rechtbank daarom van oordeel dat met de stukken van TNO niet aannemelijk is gemaakt dat de producten zoals die door eiseressen in de handel zijn gebracht vleesproducten zijn. Volgens verweerder kan met organoleptisch onderzoek wel worden vastgesteld of de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn of niet. Verweerder heeft er daarbij op gewezen dat ook de verwijzende rechter uit het Verenigd Koninkrijk in de zaak Newby van oordeel is dat de kenmerken van vers vlees betrekking hebben op organoleptische eigenschappen zoals smaak, geur en textuur. Daarbij heeft verweerder er voorts terecht op gewezen dat in het Unierecht vaker wordt uitgegaan van de organoleptische eigenschappen van levensmiddelen (bijv. artikel 6, tweede lid, aanhef en onder c, van Verordening (EG) nr. 1333/2008). Gelet hierop is de rechtbank van oordeel dat verweerder voldoende heeft onderbouwd waarom zintuiglijk onderzoek geschikt is om te kunnen vaststellen of sprake is van een zodanige verandering van de inwendige spierweefselstructuur van het vlees dat op het snijvlak kan worden geconstateerd dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn.

15.5. De aanvullende grond van [F] dat haar bedrijf is bezocht door een onervaren toezichthouder en

dat organoleptisch onderzoek van subjectieve aard is en reeds daarom ongeschikt is als bewijs, moet worden verworpen. De levensmiddelenbedrijven van eiseressen zijn allemaal door diverse toezichthouders bezocht. Die zijn allemaal tot de slotsom gekomen dat sprake is van overtredingen. Voor zover moet worden aangenomen dat sprake is geweest van een onervaren toezichthouder, volgt uit dat enkele gegeven niet dat niet van de juistheid van het opgemaakte proces-verbaal dan wel rapport kan worden uitgegaan. Verder wordt in de rechtspraak organoleptisch onderzoek in een aantal gevallen, waaronder Warenwetzaken, als een geschikt onderzoeksmiddel beschouwd (bijv. CBb 30 augustus 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BR6868 en CBb 22 augustus 2014, ECLI:NL:CBB:2014:322). Het beroep van [F] op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:854) kan haar niet baten. In die zaak was onder meer verzuimd om voldoende metingen te verrichten om vast te kunnen stellen of sprake was van geluidshinder. Die zaak ziet op andere regelgeving en is niet te vergelijken met de voorliggende zaken.

15.6. De aanvullende grond van [F] dat de voorliggende besluitvorming onzorgvuldig is omdat NVWA eerder in 2009 aan [F] had bericht dat dezelfde vleeswaren kwalificeerden als vleesproducten, faalt. Niet valt in te zien dat verweerder handelt in strijd met de rechtszekerheid of het vertrouwensbeginsel indien hij op een aanvankelijk standpunt van NVWA terugkomt. Het gaat hier om de handhaving van Unierecht waarvoor geldt – zoals verweerder in het verweerschrift heeft uiteengezet – dat een met het Unierecht strijdige praktijk of toezegging door een nationale autoriteit geen te honoreren gerechtvaardigd vertrouwen kan wekken. Daar komt nog het volgende bij. In de inleiding van deze uitspraak is beschreven hoe het Actieprogramma Europese additievenwetgeving van NVWA tot stand is gekomen, namelijk nadat FVO heeft bericht aan NVWA dat er sprake is van niet-toegestaan gebruik van levensmiddelenadditieven in vleesbereidingen dat tijdens officiële controles niet is opgemerkt en dat in meerdere gevallen in vleesproducten het maximale toegestane niveau aan toegevoegde nitrieten werd overschreden. Voorts heeft NVWA met de branche overleg gevoerd en heeft zij overtreders, waaronder [F], eerst gewaarschuwd. Reeds daarom kan niet worden gezegd dat verweerder over één nacht ijs is gegaan, zoals [F] wel lijkt te betogen. Dat NVWA heeft volhard in haar nieuwe standpunt dat sprake is van vleesbereiding en niet meegaat in de argumenten van de vleesbranche en die van eiseressen en hun tegenbewijslevering, maakt evenmin dat verweerder op een onzorgvuldige wijze tot zijn besluitvorming is gekomen. De omstandigheid dat verweerder eiseressen niet volgt vloeit voort uit een verschil in inzicht in wetsinterpretatie en van bewijsvoering. Die kwesties kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter en diskwalificeren niet op voorhand verweerders besluitvorming.

15.7. Voorts staat ter beoordeling of verweerder aan het proces-verbaal of toezichtsrapport van de toezichthouders voldoende bewijs heeft kunnen ontlenen om vast te kunnen stellen dat sprake is van een vleesbereiding en niet van een vleesproduct. De rechtbank overweegt daarover het volgende. De toezichthouders hebben reeds aan de hand van een beschrijving van het bewerkingsproces geconcludeerd dat geen sprake kan zijn van vleesproduct, maar slechts van vleesbereiding, zonder – althans niet kenbaar – een organoleptisch onderzoek te doen om vast te stellen of de inwendige spierweefselstructuur is veranderd zodat op het snijvlak de kenmerken van vers vlees al dan niet verloren zijn gegaan. Daar bestond wel aanleiding toe, nu eiseressen uitgebreid hebben toegelicht, onder meer door te verwijzen naar het TNO-rapport van december 2017, dat de wijze van behandeling van het vlees wel degelijk tot een vleesproduct leidt. Voor het standpunt van verweerder dat op voorhand al kon worden aangenomen dat de wijze van behandeling van het vlees onvoldoende was om van verwerking te kunnen spreken, bieden de voorhanden stukken onvoldoende grond. Het had op de weg van verweerder gelegen dit standpunt nader te onderbouwen. Gelet hierop had verweerder het eindresultaat van de vleeswaren zoals die in de handel werden gebracht moeten beoordelen.

15.8. Nergens blijkt dat de toezichthouders gedurende de hiervoor beschreven inspecties organoleptisch onderzoek hebben verricht. In de zaak van [F] heeft de toezichthouder weliswaar in het rapport van bevindingen verklaard dat hij of zij zag dat op het snijvlak de kenmerken van

vers vlees niet verdwenen waren, maar de rechtbank is van oordeel dat dit een onvoldoende feitelijke, veeleer waarderende beschrijving bevat. Die beschrijving is niet meer dan een herhaling van de definitie van vleesbereiding uit Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004 en daaruit blijkt niet op basis van welke feitelijkheden op het snijvlak de kenmerken van vers vlees niet verdwenen waren. In de zaak [D] lijkt wel naar aanleiding van organoleptisch onderzoek, bestaande uit kijken en voelen, een feitelijke beschrijving in het rapport van bevindingen te zijn opgenomen, maar uit de rapportage blijkt niet dat dit onderzoek ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden ten tijde van de herinspectie door de toezichthouders bij [D] op 12 maart 2018. De rechtbank wijst erop dat dit onderzoek blijkens een ongedateerd document met de titel "Argumentatie voor de classificatie van rundercarpaccio", dat gelet op e-mailberichten van NVWA eind 2016 of begin 2017 aan [D] is verzonden, kennelijk bij een eerdere inspectie heeft plaatsgevonden, terwijl uit het rapport van bevindingen van 18 april 2018 niet valt op te maken dat dit onderzoek nogmaals heeft plaatsgevonden op 12 maart 2018. Een onzorgvuldigheid, zoals in het geval van [B], is niet hersteld in de besluitvorming. Weliswaar heeft verweerder inzake de spekblokjes alsnog onderkend dat het bewerkingsproces mede roken omvatte, maar ook hier is verweerder blijven steken in een conclusie op basis van de bereidingswijze, zonder het eindresultaat van de vleeswaren zoals die in de handel werden gebracht te beoordelen. Naar het oordeel van de rechtbank is verweerder dan ook niet in zijn bewijslast geslaagd om aan te tonen dat niet alleen additieven zijn toegevoegd, maar ook dat het gaat om een vleesbereiding en niet om een vleesproduct.

16. Eiseressen hebben de rechtbank ten slotte verzocht prejudiciële vragen te stellen in verband met de in deze zaken voorliggende rechtsvragen. Voor het stellen van prejudiciële vragen ziet de rechtbank geen redenen, omdat de voorliggende vragen over de begrippen vleesbereiding en vleesproduct en de toepassing daarvan in de voorliggende zaken hiervoor zijn beantwoord en de rechtbank geen aanleiding heeft gezien te twijfelen aan de uitleg van de toepasselijke regels van het gemeenschapsrecht.

17. Gelet op het oordeel in 15.7 en 15.8 ontbreekt toereikend bewijs van de overtreding. De beroepen zijn daarom gegrond. De rechtbank zal de bestreden besluiten 2, 4, 5, 6 en 7 vernietigen en de bestreden besluiten 1 en 3 vernietigen voor zover daarbij de boete inzake verboden additieven in stand is gelaten. Wat betreft de bestreden besluiten 5, 6 en 7 is sprake van rechtstreeks beroep en met de vernietiging van die besluiten is de boete ongedaan gemaakt. De rechtbank zal in de andere vier zaken zelf in de zaken voorzien door in de zaken 18/4211 en 18/4212 de primaire besluiten volledig te herroepen en in de zaken 18/3830 en 18/4213 de primaire besluiten deels te herroepen, voor zover de boete betrekking heeft op de verboden additieven.

Slotoverwegingen

18. Wat betekent dit voor partijen? Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat naar het oordeel van de rechtbank geen toereikend bewijs voorhanden is van een overtreding door eiseressen voor wat betreft het in de handel brengen van vleesbereidingen waaraan verboden additieven zijn toegevoegd. Nu niet is aangetoond dat zij vleesbereidingen in de handel hebben gebracht, blijven de aan hen in dat verband opgelegde boetes niet in stand.

19. Omdat de rechtbank de beroepen gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseressen het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

20. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseressen gemaakte proceskosten. De rechtbank ziet de zaken als samenhangend. De kosten in beroep stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand voor de zeven zaken gezamenlijk vast op € 2.304 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift (dan wel het als beroepschrift aan te merken bezwaarschrift) en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 512 en wegingsfactor 1,5 vanwege het

aantal zaken en vervolgens wegingsfactor 1,5 vanwege de zwaarte van de zaken), dat is € 329,14 per zaak. Het door [B] ingediende proceskostenformulier bevat voorts reiskosten tot een bedrag van € 1.037. Omdat niet is vermeld op wie deze kosten betrekking hebben en ten aanzien van de professionele gemachtigde een forfaitair bedrag wordt toegekend, zal de rechtbank hieraan voorbijgaan. Daarnaast hebben [A], [B] en (in twee zaken) [C] nog kosten gemaakt voor het indienen van een bezwaarschrift. De rechtbank stelt de kosten in bezwaar in die vier zaken voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.152 (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, met een waarde van € 512 en wegingsfactor 1,5 vanwege het aantal zaken en vervolgens wegingsfactor 1,5 vanwege de zwaarte van de zaken), dat is voor [A] en [B] elk € 288 en voor [C] € 576.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten 2, 4, 5, 6 en 7 en de bestreden besluiten 1 en 3 wat betreft de boete voor de overtreding van het Warenwetbesluit additieven;
- herroept de primaire besluiten van 22 december 2017 en herroept het primaire besluit van 15 december 2017, alle wat betreft de boete voor de overtreding van het Warenwetbesluit additieven;
- bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de bestreden besluiten;
- bepaalt dat verweerder aan eiseressen ieder het door hen betaalde griffierecht van € 338 vergoedt (dus in totaal € 2.366);
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseressen tot een totaalbedrag van € 3.456.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.G.L. de Vette, voorzitter, en mr. J. de Gans en mr. R.H.L. Dallinga, leden, in aanwezigheid van mr. R. Stijnen, griffier. De uitspraak is in het openbaar gedaan op 30 juli 2019.

griffier voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Bijlage

Europese wetgeving

De Considerans bij Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (Verordening (EG) nr. 852/2004) luidt
– voor zover hier van belang – als volgt:

"(12) Voedselveiligheid is het resultaat van diverse elementen. De wetgeving dient minimumeisen op het gebied van hygiëne vast te stellen. Er moeten officiële controles worden ingesteld om na te gaan of exploitanten van levensmiddelenbedrijven de voorschriften naleven. Daarnaast moeten de exploitanten van levensmiddelenbedrijven op de HACCP-beginselen gebaseerde voedselveiligheidsprogramma's en -procedures vaststellen en deze toepassen."

Verordening (EG) nr. 852/2004 luidt – voor zover hier van belang – als volgt:

"Artikel 2

Definities

1. Voor de uitvoering van deze verordening gelden de volgende definities:

(…)

d) „bevoegde autoriteit": de centrale autoriteit van een lidstaat die bevoegd is om ervoor te zorgen dat aan de vereisten van deze verordening wordt voldaan, elke andere autoriteit waaraan die centrale autoriteit haar bevoegdheid heeft gedelegeerd, of de overeenkomstige autoriteit van een derde land;

(…)

m) "verwerking": handeling die het oorspronkelijke product ingrijpend wijzigt, onder meer door middel van verhitten, roken, zouten, rijpen, drogen, marineren, extraheren of extruderen, of een combinatie van dergelijke behandelingen;

n) "onverwerkte producten": levensmiddelen die geen behandeling hebben ondergaan, met inbegrip van producten die zijn verdeeld, in partjes, plakken of stukken gesneden, uitgebeend, gehakt, van de huid ontdaan, gemalen, versneden, gereinigd, bijgesneden, gepeld, geplet, gekoeld, bevroren, diepgevroren of ontdooid;

o) "verwerkte producten": levensmiddelen die zijn ontstaan door de verwerking van onverwerkte producten; deze producten kunnen ingrediënten bevatten die nodig zijn voor de vervaardiging ervan of om ze specifieke kenmerken te geven.

(…)

Artikel 4

Algemene en specifieke hygiënevoorschriften

1. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven die zich bezighouden met primaire productie en de in bijlage I bedoelde, daarmee verband houdende bewerkingen, houden zich aan de algemene

hygiënevoorschriften van bijlage I, deel A, alsmede aan alle andere specifieke voorschriften van Verordening (EG) nr. 853/2004.

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, alsmede aan alle specifieke voorschriften van Verordening (EG) nr. 853/2004.

Artikel 6

Officiële controles, registratie en erkenning

1. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven dienen met de bevoegde autoriteiten samen te werken overeenkomstig andere toepasselijke communautaire wetgeving of, bij gebreke daarvan, nationale wetgeving.

(…)"

Bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (Verordening (EG) nr. 853/2004) luidt – voor zover hier van belang – als volgt:

"Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

(…)

1. VLEES

1.10. Vers vlees: vlees dat, buiten de koel- of vriesbehandeling, geen enkele behandeling heeft ondergaan om de houdbaarheid te bevorderen, met inbegrip van vacuümverpakt vlees of vlees in CA-verpakking (gecontroleerde atmosfeer).

(…)

1.15. Vleesbereidingen: vers vlees, met inbegrip van vlees dat in kleine stukken is gehakt, waaraan levensmiddelen, kruiderijen of additieven zijn toegevoegd of dat een verwerking heeft ondergaan die niet volstaat om de inwendige spierweefselstructuur van het vlees te veranderen en daardoor de kenmerken van vers vlees te doen verdwijnen.

(…)

7. VERWERKTE PRODUCTEN

7.1. Vleesproducten: verwerkte producten die zijn verkregen door verwerking van vlees of door verdere verwerking van zulke verwerkte producten, zodat op het snijvlak geconstateerd kan worden dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn.

(…)"

Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (Verordening (EG) nr. 882/2004) luidt – voor zover hier van belang – als volgt:

"Artikel 4

Aanwijzing van de bevoegde autoriteiten en operationele criteria

1. De lidstaten wijzen de bevoegde autoriteiten aan die verantwoordelijk zijn voor de in deze verordening vastgestelde taken en officiële controles.

2. De bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat:

a) de doeltreffendheid en relevantie van de officiële controles van levende dieren, diervoeders en levensmiddelen in alle stadia van de productie, de verwerking en de distributie en van het gebruik van diervoeders gegarandeerd is;

(…)"

Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake levensmiddelenadditieven (Verordening (EG) nr. 1333/2008) luidt – voor zover hier van belang – als volgt:

"Artikel 3

Definities

(…)

2. Voorts gelden voor de toepassing van deze verordening de volgende definities:

a) "levensmiddelenadditief": elke stof, met of zonder voedingswaarde, die op zichzelf gewoonlijk niet als voedsel wordt geconsumeerd en gewoonlijk niet als kenmerkend voedselingrediënt wordt gebruikt, en die voor technologische doeleinden bij het vervaardigen, verwerken, bereiden, behandelen, verpakken, vervoeren of opslaan van levensmiddelen bewust aan deze levensmiddelen wordt toegevoegd, met als gevolg of redelijkerwijs te verwachten gevolg dat de stof zelf of bijproducten ervan, direct of indirect, een bestanddeel van die levensmiddelen worden;

(…)

Artikel 4

Communautaire lijsten van levensmiddelenadditieven

1. Alleen levensmiddelenadditieven die in de communautaire lijst in bijlage II zijn opgenomen, mogen als zodanig in de handel gebracht en in levensmiddelen gebruikt worden, mits zij voldoen aan de in de lijst gestelde voorwaarden.

(…)

Artikel 5

Verbod op levensmiddelenadditieven en/of levensmiddelen die niet aan de verordening voldoen

Niemand mag een levensmiddelenadditief of een levensmiddel dat een dergelijk additief bevat, in de handel brengen, indien het gebruik van het levensmiddelenadditief niet aan deze verordening voldoet.

Artikel 6

Algemene voorwaarden voor de opneming in de communautaire lijsten en het gebruik van levensmiddelenadditieven

1. Een levensmiddelenadditief mag slechts in de communautaire lijsten in de bijlagen II en III worden opgenomen indien het aan de volgende voorwaarden voldoet en, waar dat relevant is, andere ter zake dienende factoren in aanmerking neemt, waaronder milieufactoren:

a) het levert volgens de beschikbare wetenschappelijke gegevens bij de voorgestelde hoeveelheden geen gevaar voor de gezondheid van de consument op;

b) er is een aanvaardbare technische behoefte waarin niet met andere economisch en technisch bruikbare methoden kan worden voorzien en tevens;

c) het gebruik ervan brengt de consument niet in misleiding.

2. Om in de communautaire lijsten in de bijlagen II en III te worden opgenomen, moet een levensmiddelenadditief voordelen voor de consument hebben en dus aan een of meer van de volgende doeleinden beantwoorden:

(…)

c) verhoging van de houdbaarheid of stabiliteit van een levensmiddel of verbetering van de organoleptische eigenschappen, mits dit de aard, substantie of kwaliteit van het levensmiddel niet zodanig verandert dat de consument daardoor kan worden misleid;

(…)

Artikel 18

"Carry-over"-beginsel

1. De aanwezigheid van een levensmiddelenadditief is toegestaan:

a) in samengestelde levensmiddelen die niet in bijlage II zijn vermeld, mits het levensmiddelenadditief is toegestaan in een van de ingrediënten van het samengestelde levensmiddel;

b) in een levensmiddel waaraan een levensmiddelenadditief, voedingsenzym of levensmiddelenaroma is toegevoegd, mits het levensmiddelenadditief:

i) in het levensmiddelenadditief, voedingsenzym of levensmiddelenaroma overeenkomstig deze verordening is toegestaan, en tevens

ii) via het levensmiddelenadditief, voedingsenzym of levensmiddelenaroma in het levensmiddel terechtgekomen is, en tevens

iii) geen technologische functie heeft in het eindproduct;

c) in een levensmiddel dat uitsluitend bestemd is voor gebruik bij de bereiding van een samengesteld levensmiddel, mits het samengestelde levensmiddel aan deze verordening voldoet.

(…)"

Bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1333/2008, zoals aangepast met Verordening (EU) nr. 601/2014 van de Commissie van 4 juni 2014 tot wijziging van bijlage II bij Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad wat de levensmiddelencategorieën van vlees en het gebruik van bepaalde levensmiddelenadditieven in vleesbereidingen betreft (Verordening (EU) nr. 601/2014) bevat onder meer het volgende:

DEEL D

LEVENSMIDDELENCATEGORIEËN

(…)

08.	**Vlees**
08.1	Vers vlees, met uitzondering van vleesbereidingen als omschreven in Verordening (EG) nr. 853/2004
08.2	Vleesbereidingen als omschreven in Verordening (EG) nr. 853/2004
08.3	Vleesproducten

(…)

DEEL E

TOEGESTANE LEVENSMIDDELENADDITIEVEN EN VOORWAARDEN VOOR HET GEBRUIK IN LEVENSMIDDELENCATEGORIEËN

(…)

Categorienummer	E-nummer	Naam	Maximum (mg/kg of mg/l)	Voetnoten	Beperkingen/uitzonderingen
08	**Vlees**				
08.1	**Vers vlees, met uitzondering van vleesbereidingen als omschreven in Verordening (EG) nr. 853/2004**				
	E 129	Allurarood AG	*quantum satis*		alleen voor keurmerken
	E 133	Briljantblauw FCF	*quantum satis*		alleen voor keurmerken
	E 155	Bruin HT	*quantum satis*		alleen voor keurmerken
08.2	**Vleesbereidingen als omschreven in Verordening (EG) nr. 853/2004**				
	E 100	Curcumine	20		alleen merguez-achtige producten, „salsicha fresca", „butifarra fresca", „longaniza fresca" en „chorizo fresco"
	E 120	Cochenille, karmijnzuur, karmijn	100	(66)	alleen „breakfast sausages" met een graangehalte van minimaal 6 %, hamburgervlees met een groente- en/of -graangehalte van minimaal 4 %, in het vlees gemengd (in deze producten is het vlees zo fijn gehakt dat spier- en vetweefsel volledig gedispergeerd zijn, zodat de vezels met het vet een emulsie vormen, wat deze producten hun kenmerkende uiterlijk geeft), merguez-achtige producten, „salsicha fresca", „mici", „butifarra fresca", „longaniza fresca", „chorizo fresco", „cevapcici" en „pljeskavice"
	E 129	Allurarood AG	25		alleen „breakfast sausages" met een graangehalte van minimaal 6 % en hamburgervlees met een groente- en/of -graangehalte van minimaal 4 %, in het vlees gemengd. In deze producten is het vlees zo fijn gehakt dat spier- en vetweefsel volledig gedispergeerd zijn, zodat de vezels met het vet een emulsie vormen, wat deze producten hun kenmerkende uiterlijk geeft

Categorienummer	E-nummer	Naam	Maximum (mg/kg of mg/l)	Voetnoten	Beperkingen/uitzonderingen
	E 150a-d	Karamels	*quantum satis*		alleen „breakfast sausages" met een graangehalte van minimaal 6 %, hamburgervlees met een groente- en/of -graangehalte van minimaal 4 %, in het vlees gemengd (in deze producten is het vlees zo fijn gehakt dat spier- en vetweefsel volledig gedispergeerd zijn, zodat de vezels met het vet een emulsie vormen, wat deze producten hun kenmerkende uiterlijk geeft), merguez-achtige producten, „salsicha fresca", „mici", „butifarra fresca", „longaniza fresca" en „chorizo fresco"
	E 160c	Paprika-extract	10		alleen merguez-achtige producten, „salsicha fresca", „butifarra fresca", „longaniza fresca", „chorizo fresco", „bifteki", „soutzoukaki" en „kebap"
	E 162	Bietenrood	*quantum satis*		alleen merguez-achtige producten, „salsicha fresca", „butifarra fresca", „longaniza fresca" en „chorizo fresco"
	E 220 – E 228	Zwaveldioxide — Sulfieten	450	(1) (3)	alleen „breakfast sausages", hamburgervlees met een groente- en/of graangehalte van minimaal 4 %, in het vlees gemengd
	E 220 – E 228	Zwaveldioxide — Sulfieten	450	(1) (3)	alleen „salsicha fresca", „longaniza fresca", „butifarra"
	E 249 – 250	Nitrieten	150	(7)	alleen *lomo de cerdo adobado, pincho moruno, careta de cerdo adobada, costilla de cerdo adobada, Kasseler, Bräte, Surfleisch, toorvorst, šašlökk, ahjupraad, kielbasa surowa biała, kielbasa surowa metka* en *tatar wołowy (danie tatarskie)*
	E 260	Azijnzuur	*quantum satis*		alleen voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 261	Kaliumacetaten	quantum satis		alleen voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd

Categorienummer	E-nummer	Naam	Maximum (mg/kg of mg/l)	Voetnoten	Beperkingen/uitzonderingen
	E 262	Natriumacetaten	*quantum satis*		alleen voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 263	Calciumacetaat	*quantum satis*		alleen voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 270	melkzuur	*quantum satis*		alleen voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 300	Ascorbinezuur	*quantum satis*		alleen gehakt, voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 301	Natriumascorbaat	*quantum satis*		alleen gehakt, voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 302	Calciumascorbaat	*quantum satis*		alleen gehakt, voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 325	Natriumlactaat	*quantum satis*		alleen voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 326	Kaliumlactaat	*quantum satis*		alleen voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 327	Calciumlactaat	*quantum satis*		alleen voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 330	Citroenzuur	*quantum satis*		alleen gehakt, voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd

Categorienummer	E-nummer	Naam	Maximum (mg/kg of mg/l)	Voetnoten	Beperkingen/uitzonderingen
	E 331	Natriumcitraten	*quantum satis*		alleen gehakt, voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 332	Kaliumcitraten	*quantum satis*		alleen gehakt, voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 333	Calciumcitraten	*quantum satis*		alleen gehakt, voorverpakte bereidingen van vers gehakt vlees en vleesbereidingen waaraan andere ingrediënten dan additieven of zout zijn toegevoegd
	E 338 — 452	Fosforzuur — fosfaten — di-, tri- en polyfosfaten	5 000	(1) (4)	alleen „breakfast sausages": in dit product is het vlees zo fijn gehakt dat spier- en vetweefsel volledig gedispergeerd zijn, zodat de vezels met het vet een emulsie vormen, wat dit product zijn kenmerkende uiterlijk geeft; Fijne grijze gezouten keurhum, hamburgervlees met een groente- en/of -graangehalte van minimaal 4 %, in het vlees gemengd, „Kasseler", „Brätte", „Surfleisch", „voorvorst", „lafälkk" en „abjepaad"
	E 401	Natriumalginaat	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"
	E 402	Kaliumalginaat	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"
	E 403	Ammoniumalginaat	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"

Categorienummer	E-nummer	Naam	Maximum (mg/kg of mg/l)	Voetnoten	Beperkingen/uitzonderingen
	E 404	Calciumalginaat	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"
	E 407	Carrageen	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"
	E 407a	Verwerkt Eucheuma-wier	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"
	E 410	Johannesbroodpitmeel	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"
	E 412	Guarpitmeel	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"

Categorienummer	E-nummer	Naam	Maximum (mg/kg of mg/l)	Voetnoten	Beperkingen/uitzonderingen
	E 413	Tragant	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"
	E 415	Xanthaangom	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd. Behalve „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „gyros" en „souvlaki"
	E 500	Natriumcarbonaten	*quantum satis*		alleen bereidingen van pluimveevlees, „mici", „bifteki", „soutzoukaki", „kebap", „sefalia", „cevapcici" en „pljeskavice"
	E 553b	Talk	*quantum satis*		alleen oppervlaktebehandeling van worst
	E 1414	Geacetyleerd dizetmeelfosfaat	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd, „gyros", „souvlaki", „bifteki", „soutzoukaki", „kebap" en „sefalia"
	E 1442	Hydroxypropyldizetmeelfosfaat	*quantum satis*		alleen bereidingen waarin ingrediënten zijn geïnjecteerd; vleesbereidingen die bestaan uit stukken vlees die op verschillende manieren zijn bewerkt (gehakt, gesneden of verwerkt) en die zijn gecombineerd, „gyros", „souvlaki", „bifteki", „soutzoukaki", „kebap" en „sefalia"
		(1): De additieven mogen afzonderlijk of in combinatie worden toegevoegd.			

Categorienummer	E-nummer	Naam	Maximum (mg/kg of mg/l)	Voetnoten	Beperkingen/uitzonderingen
		(3): De maxima worden uitgedrukt als SO_2-totaal uit alle bronnen; een SO_2-gehalte van niet meer dan 10 mg/kg of 10 mg/l wordt verwaarloosbaar geacht.			
		(4): Het maximum wordt uitgedrukt als P_2O_5.			
		(7): Maximumhoeveelheid die tijdens de vervaardiging mag worden toegevoegd, uitgedrukt als $NaNO_2$ of $NaNO_3$.			
		(66): Maximum voor aluminium uit aluminiumlakken van E 120 cochenille, karmijnzuur, karmijn: 1,5 mg/kg. Andere aluminiumlakken mogen niet worden gebruikt. Voor de toepassing van artikel 22, lid 1, onder g), van deze verordening is dit maximum met ingang van 1 februari 2013 van toepassing.			
08.3	**Vleesproducten**				

(...)

De leidraad

De Leidraad voor de toepassing van een aantal bepalingen van Verordening (EG) nr. 853/2004 is een werkdocument van de diensten van de Commissie. De in 2014 vastgestelde versie en de conceptversie uit 2018 luiden – voor zover hier van belang – beide als volgt:

"5.9. Vleesbereidingen en vleesproducten

Volgens bijlage I bij Verordening (EG) nr. 853/2004 betekenen de begrippen:

• 'vleesbereidingen': "vers vlees, met inbegrip van vlees dat in kleine stukken is gehakt, waaraan levensmiddelen, kruiderijen of additieven zijn toegevoegd of dat een verwerking heeft ondergaan die niet volstaat om de inwendige spierweefselstructuur van het vlees te veranderen en daardoor de kenmerken van vers vlees te doen verdwijnen" (punt 1.15);

• 'vleesproducten': "verwerkte producten die zijn verkregen door verwerking van vlees of door verdere verwerking van zulke verwerkte producten, zodat op het snijvlak geconstateerd kan worden dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn" (punt 7.1).

De begrippen "verwerking", "onverwerkte producten" en "verwerkte producten" zijn in artikel 2, lid 1, onder achtereenvolgens m), n) en o) van Verordening (EG) nr. 852/2004 gedefinieerd en van toepassing op alle levensmiddelen, met inbegrip van vlees.

Alle vleesproducten vallen onder de definitie van "verwerkte producten". Vleesbereidingen echter kunnen onder de definitie van "onverwerkte producten" of "verwerkte producten" vallen. Een vleesbereiding valt bijvoorbeeld onder de definitie van "verwerkte producten" indien de onder de definitie van "verwerking" vallende handelingen die het heeft ondergaan, niet volstaan om de inwendige spierweefselstructuur van het vlees volledig te veranderen en het snijvlak de kenmerken van vers vlees vertoont.

De definities van "vleesbereidingen" en "vleesproducten" (en andere definities uit Verordening (EG) nr. 853/2004) zijn bewust ruim geformuleerd omdat vleestechnologie innovatief is. De producten moeten echter onder een specifieke definitie vallen en volgens de overeenkomstige hygiënevoorschriften worden vervaardigd. Bovendien verwijzen voorschriften betreffende handelsnormen, additieven en etikettering naar deze definities en is een geharmoniseerde toepassing van essentieel belang.

Producten mogen in de handel worden gebracht voordat de verwerking ervan tot een volledige verandering van het vlees/de inwendige spierweefselstructuur heeft geleid. In dergelijke gevallen is de mate waarin de kenmerken van vers vlees zijn verdwenen op het moment dat het product op de markt wordt gebracht bepalend voor de definitie waaronder het valt. Indien de kenmerken van vers vlees niet volledig zijn verdwenen, moet het product worden geacht onder de definitie van "vleesbereidingen" te vallen. Indien de kenmerken van vers vlees volledig zijn verdwenen, moet het worden geacht onder de definitie van "vleesproducten" te vallen.

Uit het bovenstaande kunnen de volgende toelichtingen worden afgeleid:

• Vers vlees dat in kleine stukken is gehakt omvat gehakt vlees. Daarom valt gehakt vlees waaraan andere levensmiddelen, kruiderijen of additieven zijn toegevoegd onder de definitie van vleesbereidingen.

• Volledig (d.w.z. tot aan de kern) gemarineerd vers vlees valt onder de definitie van "vleesproducten" aangezien marmeren in de definitie van "verwerken" is inbegrepen. Marmeren leidt tot het denatureren van de proteïnen in het spierweefsel, waardoor de inwendige spierweefselstructuur verandert en de kenmerken van vers vlees op het snijvlak niet meer herkenbaar zijn.

• Vers vlees dat niet volledig is gemarineerd, valt onder de definitie van "vleesbereidingen" aangezien de verandering van de inwendige spierweefselstructuur niet volledig is en het snijvlak nog steeds de kenmerken van vers vlees vertoont.

• Gedeeltelijk of volledig gezouten of gepekeld vlees dat in het eerste stadium van het rijpingsproces op de markt is gebracht en geen andere verwerking heeft ondergaan zoals koken of drogen, valt onder de definitie van "vleesbereidingen" aangezien er nog steeds kenmerken van vers vlees zijn.

Wanneer het product verdere verwerking ondergaat (zoals drogen) waardoor de kenmerken van vers vlees verloren gaan, komt het onder de definitie van "vleesproducten" te vallen.

• Kort gebraden vlees waarvan de kern rauw blijft, valt onder de definitie van "vleesbereidingen", aangezien het verhittingsproces niet voldoende was om de inwendige spierweefselstructuur van het vlees te veranderen en de kenmerken van vers vlees volledig te doen verdwijnen. Het snijvlak vertoont derhalve nog steeds kenmerken van vers vlees.

• Kort gebraden vlees dat vóór het braden volledig (d.w.z. tot aan de kern) is gemarineerd of gedroogd, valt onder de definitie van "vleesproducten", omdat het marineren/volledig drogen de kenmerken van vers vlees heeft doen verdwijnen.

• Volledig gebraden vlees dat vóór consumptie nog moet worden gekookt voldoet aan de definitie van "vleesproducten", aangezien het braden de inwendige spierweefselstructuur van het vlees dermate heeft veranderd dat de kenmerken van vers vlees zijn verdwenen en het snijvlak niet langer de kenmerken van vers vlees vertoont."

Nationale wetgeving

In artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat indien de hoogte

van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

Uit artikel 32a, eerste lid, van de Warenwet volgt dat verweerder een bestuurlijke boete kan opleggen ter zake van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 1a, 4 tot en met 7, 8 tot en met 11, 13 tot en met 20, 21b, 24, 26, 27, eerste lid, laatste volzin, en tweede lid, 31, 32c of 32k. Uit het tweede lid volgt dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de bijlage, met dien verstande dat de wegens een afzonderlijke overtreding te betalen geldsom ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt.

In artikel 32b, eerste lid, van de Warenwet is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur een bijlage wordt vastgesteld, die bij elke daarin omschreven overtreding het bedrag van de daarvoor op te leggen boete bepaalt, waarbij de hoogte van het bedrag mede gebaseerd kan worden op het aantal werknemers, de mate van verwijtbaarheid, de omzet of een gedeelte van de omzet van de desbetreffende natuurlijke persoon of rechtspersoon. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de boetehoogte wordt bepaald.

Als bijlage bedoeld in artikel 32b, eerste lid, van de Warenwet is bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten vastgesteld de bij dit besluit behorende bijlage.

Artikel 3 van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten luidt – voor zover hier van belang –als volgt:

"1. Het in kolom I van de bijlage genoemde bedrag van de bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon welke op de dag waarop de overtreding is begaan 50 of minder werknemers telde.

2. Het in kolom II van de bijlage genoemde bedrag van de bestuurlijke boete wordt opgelegd aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon welke op de dag waarop de overtreding is begaan meer dan 50 werknemers telde.

(…)"

In de genoemde bijlage is ten aanzien van artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven, aroma's en enzymen in levensmiddelen (Warenwetbesluit additieven) in kolom I vermeld € 525 en in kolom II vermeld € 1050.

In artikel 2, tweede lid, van het Warenwetbesluit additieven is onder meer bepaald dat het verboden is te handelen in strijd met de artikelen 4, eerste lid, en 5 van verordening (EG) 1333/2008.

Het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen luidt – voor zover hier van belang – als volgt:

"Artikel 3

1. Bevoegde autoriteit:

a. bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder d, van verordening (EG) 852/2004, en in artikel 2, eerste lid, onder c, van verordening (EG) 854/2004, is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit;

b. bedoeld in artikel 2, vierde lid, van verordening (EG) 882/2004, zijn de diensten waarbij de krachtens de Warenwet aangewezen ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Warenwet gestelde voorschriften, werkzaam zijn.

(…)”