



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

1 oktober 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 1169/2011 – Voedselinformatie voor consumenten – Artikel 9, lid 1, onder i), en artikel 26, lid 2, onder a) – Verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van levensmiddelen – Weglating die de consument kan misleiden – Artikel 38, lid 1 – Specifiek geharmoniseerde aangelegenheden – Artikel 39, lid 2 – Vaststelling van nationale maatregelen die voorzien in bijkomende verplichte vermeldingen betreffende het land van oorsprong of de plaats van herkomst van specifieke typen of categorieën levensmiddelen – Voorwaarden – Bestaan van een bewezen verband tussen een of meerdere kwaliteiten van de betrokken levensmiddelen en de oorsprong of herkomst ervan – Begrippen „bewezen verband” en „kwaliteiten” – Bewijs dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie – Nationale maatregel die voorziet in de verplichte vermelding van de nationale, Europese of niet-Europese oorsprong van melk”

In zaak C-485/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 27 juni 2018, ingekomen bij het Hof op 24 juli 2018, in de procedure

Groupe Lactalis

tegen

Premier ministre,

Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Ministre de l'Economie et des Finances,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, L. S. Rossi, J. Malenovský (rapporteur), F. Biltgen en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

* Procestaal: Frans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 juni 2020,

gelet op de opmerkingen van:

- Groupe Lactalis, vertegenwoordigd door F. Molinié en S. Bensusan, avocats,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères en C. Mosser als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Kanellopoulos, I. E. Krompa en E. Leftheriotou als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Van Hoof en K. Herbout-Borczak als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 juli 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 26, 38 en 39 van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, richtlijn 90/496/EEG van de Raad, richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB 2011, L 304, blz. 18, met rectificatie in PB 2012, L 247, blz. 17).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Groupe Lactalis (hierna: „Lactalis”) enerzijds en de Premier ministre (eerste minister), de Garde des Sceaux, ministre de la Justice (minister van Justitie), de ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation (minister van Landbouw en Voedselvoorziening) en de ministre de l’Économie et des Finances (minister van Economische Zaken en Financiën) anderzijds, over de wettigheid van décret n° 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l’indication de l’origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu’ingrédient (decreet nr. 2016-1137 van 19 augustus 2016 inzake de vermelding van de oorsprong van melk alsook van melk en vlees die als ingrediënt worden gebruikt) (JORF van 21 augustus 2016, tekst nr. 18; hierna: „betrokken decreet”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 In de overwegingen 1 tot en met 4 en 29 van verordening nr. 1169/2011 wordt verklaard:
- „(1) In artikel 169 [VWEU] wordt bepaald dat de [Europese] Unie bijdraagt tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming door middel van de maatregelen die zij op grond van artikel 114 [VWEU] neemt.
- (2) Het vrije verkeer van veilig en gezond voedsel is een wezenlijk aspect van de interne markt en levert een aanzienlijke bijdrage tot de gezondheid en het welzijn van de burgers en hun sociale en economische belangen.
- (3) Om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de consumenten te bereiken en hun recht op informatie te waarborgen, moet ervoor worden gezorgd dat de consumenten de nodige informatie krijgen over de levensmiddelen die zij consumeren. De keuzes van de consumenten kunnen onder meer door gezondheids-, economische, milieu-, sociale en ethische overwegingen worden beïnvloed.
- (4) Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden [(PB 2002, L 31, blz. 1)] bepaalt dat het een algemeen beginsel van de levensmiddelenwetgeving is dat aan de consumenten een handvat voor doordachte keuzes wordt geboden ten aanzien van de levensmiddelen die zij consumeren en dat praktijken worden voorkomen die de consument kunnen misleiden.
- [...]
- (29) De vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel is vereist wanneer de afwezigheid daarvan de consumenten zou kunnen misleiden wat het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van dat product betreft. In alle gevallen moet het land van oorsprong of de plaats van herkomst worden vermeld op een wijze die de consument niet misleidt en op grond van duidelijk omschreven criteria, zodat voor de hele sector dezelfde voorwaarden gelden en de consumenten de informatie over het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel beter begrijpen. [...]
- 4 Artikel 1 van deze verordening heeft het opschrift „Onderwerp en toepassingsgebied” en bepaalt in lid 1:
- „Deze verordening legt de basis voor de waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming ten aanzien van voedselinformatie, rekening houdend met de verschillen in de perceptie van de consumenten en hun informatiebehoeften, en zorgt daarbij ook voor het soepel functioneren van de interne markt.”

- 5 Artikel 3 van die verordening draagt het opschrift „Algemene doelstellingen” en bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Bij de verstrekking van voedselinformatie wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en de belangen van de consumenten door de eindverbruikers een basis te verschaffen voor het maken van goed doordachte keuzes en een veilig gebruik van levensmiddelen, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan gezondheids-, milieu-, economische, sociale en ethische aspecten.

2. De voedselinformatiewetgeving beoogt de verwezenlijking in de Unie van het vrije verkeer van legaal geproduceerde en in de handel gebrachte levensmiddelen, zo nodig rekening houdend met de noodzaak om de rechtmatige belangen van de producenten te beschermen en de productie van kwaliteitsproducten te bevorderen.”

- 6 Artikel 7 van deze verordening heeft als opschrift „Eerlijke informatiepraktijken” en bepaalt in lid 1 het volgende:

„Voedselinformatie mag niet misleidend zijn, met name niet:

- a) ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel [...];
- b) door aan het levensmiddel effecten of eigenschappen toe te schrijven die het niet bezit;
- c) door te suggereren dat het levensmiddel bijzondere kenmerken vertoont terwijl alle soortgelijke levensmiddelen dezelfde kenmerken bezitten [...];

[...]”

- 7 Hoofdstuk IV van verordening nr. 1169/2011 draagt het opschrift „Verplichte voedselinformatie” en bevat onder meer de artikelen 9 en 26.

- 8 Artikel 9 van deze verordening heeft als opschrift „Lijst van verplichte vermeldingen” en bepaalt in lid 1:

„Overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 35 en behoudens de in dit hoofdstuk vervatte uitzonderingen zijn de volgende vermeldingen verplicht:

[...]

- i) het land van oorsprong of de plaats van herkomst overeenkomstig artikel 26;

[...]”

- 9 Artikel 26 van die verordening heeft het opschrift „Land van oorsprong of plaats van herkomst” en luidt:

„[...]”

2. Het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst is verplicht:

- a) indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van het levensmiddel, met name als de bij het levensmiddel gevoegde informatie of het etiket in zijn geheel anders zou impliceren dat het levensmiddel een ander land van oorsprong of een andere plaats van herkomst heeft;

b) voor vlees dat valt onder de codes van de gecombineerde nomenclatuur (GN) van bijlage XI. [...]
[...]

5. De Commissie dient uiterlijk 13 december 2014 bij het Europees Parlement en de Raad verslagen in betreffende de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor de volgende levensmiddelen:

[...]

b) melk;

c) melk die als ingrediënt in zuivelproducten wordt gebruikt;

[...]

7. In de in leden 5 en 6 bedoelde verslagen wordt rekening gehouden met het feit dat de consument moet worden geïnformeerd, alsook met de haalbaarheid van de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst en een kosten-batenanalyse van de invoering van dergelijke maatregelen, inclusief de juridische gevolgen voor de interne markt en de gevolgen ervan voor de internationale handel.

De Commissie kan deze verslagen vergezeld doen gaan van voorstellen tot wijziging van de betreffende wetgeving van de Unie.

[...]”

10 Hoofdstuk VI van deze verordening draagt als opschrift „Nationale maatregelen” en omvat onder meer de artikelen 38 en 39.

11 Artikel 38 van verordening nr. 1169/2011 heeft als opschrift „Nationale maatregelen” en bepaalt:

„1. Wat betreft aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, mogen de lidstaten uitsluitend nationale maatregelen vaststellen of handhaven die volgens het recht van de Unie toegestaan zijn. Het vrije verkeer van goederen mag door deze nationale maatregelen niet worden belemmerd, met inbegrip van discriminatie ten aanzien van levensmiddelen uit andere lidstaten.

2. Onverminderd artikel 39 mogen de lidstaten nationale maatregelen vaststellen inzake aangelegenheden die niet specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, mits zij het vrije verkeer van goederen die stroken met deze verordening, niet verbieden, belemmeren of beperken.”

12 Artikel 39 van deze verordening heeft het opschrift „Nationale maatregelen inzake bijkomende verplichte vermeldingen” en luidt als volgt:

„1. Naast de verplichte vermeldingen, bedoeld in artikel 9, lid 1, [...] mogen de lidstaten overeenkomstig de in artikel 45 vastgestelde procedure maatregelen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen, die om ten minste een van de volgende redenen gerechtvaardigd zijn:

a) de bescherming van de volksgezondheid;

b) de bescherming van de consument;

c) de preventie van fraude;

d) de bescherming van industriële en commerciële eigendomsrechten en aanduidingen van herkomst en oorsprong, en de preventie van oneerlijke concurrentie.

2. Door middel van lid 1 kunnen de lidstaten slechts maatregelen betreffende de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van levensmiddelen nemen, als er een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan. Bij de kennisgeving van dergelijke maatregelen aan de Commissie verstrekken de lidstaten bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie.”

Frans recht

13 Het betrokken decreet is op 17 januari 2017 in werking getreden en zou tot 31 december 2018 van kracht zijn.

14 Artikel 1 van dit decreet bevat een punt I, dat als volgt is verwoord:

„Bij de etikettering van voorverpakte levensmiddelen in de zin van artikel 2 van [verordening nr. 1169/2011] worden de bepalingen van dit decreet in acht genomen wanneer dergelijke levensmiddelen de volgende ingrediënten bevatten:

1° melk;

2° melk die als ingrediënt wordt gebruikt in zuivelproducten als vermeld in de lijst van de bijlage;

[...]

Op het etiket van voorverpakte levensmiddelen wordt de oorsprong van de onder de punten 1 tot en met 3 genoemde ingrediënten vermeld. Wanneer deze ingrediënten echter een percentage uitmaken, uitgedrukt als een totaalgewicht van de ingrediënten die zijn gebruikt in het voorverpakte levensmiddel, dat lager is dan een bepaalde drempel, valt de etikettering van dergelijke levensmiddelen niet onder de bepalingen van dit decreet.”

15 Artikel 3 van dit decreet bepaalt:

„I. De vermelding van de oorsprong van de melk of de melk die als ingrediënt wordt gebruikt in de in artikel 1 bedoelde zuivelproducten, omvat de volgende informatie:

1° „Land van ophaling: (naam van het land waar de melk is opgehaald)’;

2° „Land van verpakking of verwerking: (naam van het land waar de melk is verpakt of verwerkt)’.

II. In afwijking van punt I kan de oorsprongsvermelding er als volgt uitzien wanneer de melk of de melk die als ingrediënt in zuivelproducten wordt gebruikt in hetzelfde land is opgehaald, verpakt of verwerkt: „Oorsprong: (naam van het land)’.

III. In afwijking van de punten I en II kan de oorsprongsvermelding er als volgt uitzien wanneer de melk of de melk die als ingrediënt in zuivelproducten wordt gebruikt in een of meer lidstaten van de Europese Unie is opgehaald, verpakt of verwerkt: „Oorsprong: EU’.

IV. In afwijking van de punten I en II kan de oorsprongsvermelding er als volgt uitzien wanneer de melk of de melk die als ingrediënt in zuivelproducten wordt gebruikt in een of meer niet-EU-lidstaten is opgehaald, verpakt of verwerkt: „Oorsprong: buiten de EU’.”

- 16 Artikel 6 van dit decreet bepaalt dat „[p]roducten die op wettige wijze in een andere lidstaat van de Europese Unie of een derde land worden geproduceerd of op de markt worden gebracht, [niet vallen] onder de bepalingen van dit decreet”.
- 17 Bij décret n° 2018-1239 du 24 décembre 2018 relatif à l’indication de l’origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu’ingrédient (decreet nr. 2018-1239 van 24 december 2018 inzake de vermelding van de oorsprong van melk alsook van melk en vlees die als ingrediënt worden gebruikt) (JORF van 2 december 2018, tekst nr. 70), is de toepassing van het betrokken decreet verlengd.

Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

- 18 Bij verzoekschrift dat is ingeschreven op 24 oktober 2016 heeft Lactalis bij de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) beroep ingesteld tot nietigverklaring van het betrokken decreet. Ter staving van haar vordering voert Lactalis met name twee middelen aan die zijn ontleend aan schending van de artikelen 26, 38 en 39 van verordening nr. 1169/2011 door dit decreet.
- 19 De verwijzende rechter is van oordeel dat de vragen die zijn gerezen bij het onderzoek van deze twee middelen, beslissend zijn voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding en duiden op een ernstige moeilijkheid bij de uitlegging van het recht.
- 20 Tegen deze achtergrond heeft de Conseil d’État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 26 van [verordening nr. 1169/2011], dat met name bepaalt dat de Commissie verslagen indient bij het Europees Parlement en de Raad betreffende de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk en melk die als ingrediënt in zuivelproducten wordt gebruikt, worden geacht deze aangelegenheid specifiek te hebben geharmoniseerd in de zin van artikel 38, lid 1, van deze verordening, en staat voormeld artikel 26 eraan in de weg dat de lidstaten maatregelen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd op grond van artikel 39 van deze verordening?
- 2) Moeten, wanneer de nationale maatregelen overeenkomstig artikel 39, lid 1, [van verordening nr. 1169/2011] gerechtvaardigd zijn door de bescherming van de consument, de twee criteria in lid 2 van dat artikel (ten eerste het bewezen verband tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan en ten tweede het bewijs dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie), in onderlinge samenhang worden gelezen, en kan met name de beoordeling van het bewezen verband worden gebaseerd op elementen die louter subjectief zijn en betrekking hebben op het belang van het verband dat de meeste consumenten kunnen leggen tussen de kwaliteiten van een levensmiddel en de oorsprong of de herkomst ervan?
- 3) Mag er, voor zover de kwaliteiten van het levensmiddel lijken te kunnen worden begrepen als alle elementen die bijdragen tot de kwaliteit ervan, bij de beoordeling of er voor de toepassing van artikel 39, lid 2, [van verordening nr. 1169/2011] een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst ervan, rekening worden gehouden met overwegingen inzake het vermogen van het levensmiddel om het vervoer en de risico’s van bederf tijdens een transport te kunnen weerstaan?
- 4) Houdt de beoordeling van de voorwaarden van artikel 39 [van verordening nr. 1169/2011] in dat de kwaliteiten van een levensmiddel moeten worden geacht uniek te zijn door de oorsprong of herkomst ervan of moeten zij worden geacht te worden gewaarborgd door de oorsprong of

herkomst ervan en, in het laatste geval, kan dan, niettegenstaande de harmonisatie van de binnen de Europese Unie geldende gezondheids- en milieunormen, de vermelding van de oorsprong of de herkomst nauwkeuriger zijn dan de vermelding van „EU” of „buiten de EU”?”

- 21 Bij beslissing van de president van het Hof van 27 februari 2019 is de procedure opgeschort tot de uitspraak van het arrest in zaak C-363/18, die betrekking heeft op een op 4 juni 2018 door de verwijzende rechter ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing en waarin eveneens de uitlegging van verordening nr. 1169/2011 aan de orde is. Na de uitspraak van het arrest van 12 november 2019, *Organisation juive européenne en Vignoble Psagot* (C-363/18, EU:C:2019:954), is de procedure in de onderhavige zaak hervat bij beslissing van de president van het Hof van 13 november 2019.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 22 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 26 van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk en melk die als ingrediënt wordt gebruikt, moet worden beschouwd als een „aangelegenheid die specifiek door deze verordening wordt geharmoniseerd” in de zin van artikel 38, lid 1, van deze verordening, en, zo ja, dat artikel 26 van die verordening zich ertegen verzet dat lidstaten op grond van artikel 39 ervan maatregelen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd.
- 23 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat artikel 38 van verordening nr. 1169/2011, dat het opschrift „Nationale maatregelen” draagt, een duidelijk onderscheid maakt tussen de categorie van „aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd” en de categorie van aangelegenheden waarvoor dat niet het geval is. Aangaande eerstbedoelde aangelegenheden bepaalt lid 1 van dat artikel dat de lidstaten uitsluitend nationale maatregelen mogen vaststellen of handhaven die volgens het recht van de Unie toegestaan zijn. Aangaande de laatstbedoelde aangelegenheden bepaalt lid 2 van dat artikel daarentegen dat de lidstaten, onverminderd artikel 39 van die verordening, nationale maatregelen mogen vaststellen mits zij het vrije verkeer van goederen niet verbieden, belemmeren of beperken.
- 24 Voorts bepaalt artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 – dat het opschrift „Nationale maatregelen inzake bijkomende verplichte vermeldingen” draagt – in lid 1 dat de lidstaten maatregelen mogen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen, mits die maatregelen gerechtvaardigd zijn om een of meer redenen die verband houden met de bescherming van de volksgezondheid, de bescherming van de consument, de preventie van fraude, de bescherming van industriële en commerciële eigendomsrechten en aanduidingen van herkomst en oorsprong, en de preventie van oneerlijke concurrentie. Bovendien bepaalt dit artikel in lid 2 dat de lidstaten slechts maatregelen betreffende de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst kunnen nemen, als er een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het betrokken levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan, en dat de lidstaten bij de kennisgeving van dergelijke maatregelen aan de Commissie bewijsmateriaal verstrekken waaruit blijkt dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie.
- 25 Aangaande in de eerste plaats de vraag of artikel 26 van verordening nr. 1169/2011 – dat het opschrift „Land van oorsprong of plaats van herkomst” draagt – moet worden beschouwd als een „aangelegenheid die specifiek door deze verordening wordt geharmoniseerd”, voor zover daarbij de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk en als ingrediënt

gebruikte melk verplicht wordt gesteld, moet worden vastgesteld dat deze aangelegenheden nergens in deze verordening worden opgesomd. Gelet op die uitdrukking moeten deze aangelegenheden evenwel worden bepaald met strikte inachtneming van de bewoordingen van verordening nr. 1169/2011.

- 26 In dit verband bevat artikel 9 van verordening nr. 1169/2011, zoals blijkt uit het opschrift ervan, de lijst van vermeldingen die verplicht op de levensmiddelen moeten worden aangebracht. Volgens lid 1, onder i), van dat artikel is de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel verplicht overeenkomstig artikel 26 van die verordening.
- 27 Luidens artikel 26, lid 2, onder a) en b), is het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst verplicht indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van het levensmiddel en voorts indien het gaat om vlees dat valt onder bepaalde codes van de gecombineerde nomenclatuur, die in bijlage XI bij die verordening zijn vermeld.
- 28 Uit deze bepaling volgt dat de aangelegenheid van de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van de levensmiddelen specifiek door verordening nr. 1169/2011 wordt geharmoniseerd in de zin van artikel 38, lid 1, indien het weglaten van die vermelding de consument zou kunnen misleiden, en dat andere gevallen of situaties daarentegen niet specifiek door die richtlijn worden geharmoniseerd.
- 29 Uit artikel 26, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 volgt voorts dat deze specifieke harmonisatie geldt voor alle levensmiddelen – met als enige uitzondering vlees dat valt onder bepaalde codes van de gecombineerde nomenclatuur – met inbegrip van melk en melk die als ingrediënt wordt gebruikt.
- 30 Aangaande in de tweede plaats de vraag of die specifieke harmonisatie zich verzet tegen de vaststelling van eventuele bijkomende nationale maatregelen, blijkt uit punt 24 van dit arrest dat de lidstaten dergelijke maatregelen mogen nemen mits zij daarbij de vereisten van artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 in acht nemen.
- 31 In dit verband volgt uit artikel 39, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 dat de vermeldingen die de lidstaten kunnen opleggen „bijkomend” moeten zijn ten opzichte van de vermeldingen waarin verordening nr. 1169/2011 zelf voorziet, waaronder, zoals vermeld in punt 27 van dit arrest, de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van de levensmiddelen indien het weglaten van die vermelding de consument zou kunnen misleiden. Hieruit volgt dat dergelijke vermeldingen niet alleen verenigbaar moeten zijn met het doel dat de Uniewetgever nastreeft met de specifieke harmonisatie van de aangelegenheid van de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst, maar ook een samenhangend geheel moeten vormen met die vermelding.
- 32 Verder mogen deze bijkomende verplichte vermeldingen enkel zien op „specifieke typen of categorieën levensmiddelen” en niet op die levensmiddelen zonder onderscheid. Bijgevolg kunnen zij met name slaan op het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een specifiek type of een specifieke categorie van levensmiddelen, zoals melk en melk die als ingrediënt wordt gebruikt, voor zover zij betrekking hebben op andere gevallen of situaties dan die waarin het weglaten van de vermelding van dit land van oorsprong of deze plaats van herkomst de consument zou kunnen misleiden.
- 33 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 26 van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk en melk die als ingrediënt wordt gebruikt, moet worden beschouwd als een „aangelegenheid die specifiek door deze verordening wordt geharmoniseerd” in de zin van artikel 38, lid 1, indien het weglaten van die vermelding de consument zou kunnen misleiden, en dat artikel 26 van die verordening zich er niet tegen verzet dat lidstaten op grond van artikel 39 ervan maatregelen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd mits deze

maatregelen verenigbaar zijn met het doel dat de Uniewetgever nastreeft met de specifieke harmonisatie van de aangelegenheid van de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst, en zij een samenhangend geheel vormen met deze vermelding.

Tweede vraag

- 34 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de lidstaten nationale maatregelen hebben genomen die, gelet op lid 1 van dat artikel, gerechtvaardigd zijn door de bescherming van de consument, de twee in lid 2 van dat artikel neergelegde vereisten, namelijk dat er een „bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van een levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan” en dat de lidstaten „bewijsmateriaal [verstrekken] waaruit blijkt dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie”, in onderlinge samenhang moeten worden onderzocht, en dat het bestaan van dat bewezen verband dus kan worden beoordeeld louter op basis van elementen die subjectief zijn en betrekking hebben op het belang van het verband dat de meeste consumenten kunnen leggen tussen bepaalde kwaliteiten van het betrokken levensmiddel en de oorsprong of de herkomst ervan.
- 35 Dienaangaande moet worden benadrukt dat artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 op een welbepaalde manier is gestructureerd en geformuleerd. In de eerste volzin van die bepaling heet het immers dat de lidstaten slechts bijkomende maatregelen betreffende de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van levensmiddelen nemen als er een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van deze levensmiddelen en de oorsprong of herkomst daarvan en, in de tweede volzin, dat de lidstaten bij de kennisgeving van dergelijke maatregelen aan de Europese Commissie bewijsmateriaal verstrekken waaruit blijkt dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie.
- 36 Hieruit volgt dat de Uniewetgever de twee vereisten voor de vaststelling van bijkomende nationale maatregelen duidelijk van elkaar heeft willen scheiden door aan elk van deze vereisten een afzonderlijk doel en een verschillende rol bij de toepassing van artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 toe te kennen.
- 37 Het vereiste dat er een „bewezen verband” bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van de betrokken levensmiddelen en de oorsprong of herkomst ervan, beoogt namelijk in elk concreet geval eerst het bestaan van een dergelijk verband vast te stellen.
- 38 Het vereiste dat de meerderheid van de consumenten er dezelfde perceptie op nahoudt, verplicht de betrokken lidstaat om aan te tonen dat die meerderheid significante waarde hecht aan de verstrekking van die informatie. Dit tweede vereiste speelt dus in een later stadium, op een wijze die bijkomstig en aanvullend is ten opzichte van het eerste.
- 39 Bijgevolg moeten deze twee vereisten achtereenvolgens worden onderzocht, door in elk geval eerst na te gaan of er in een bepaald concreet geval een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van de betrokken levensmiddelen, en vervolgens – en enkel als een dergelijk verband is aangetoond – of het bewezen is dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie.
- 40 Een dergelijke uitlegging vindt steun in zowel de context van artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 als de doelstellingen van deze verordening.
- 41 Aangaande de context van deze bepaling volgt namelijk uit artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 dat voedselinformatie niet mag suggereren dat het levensmiddel bijzondere kenmerken vertoont terwijl andere soortgelijke levensmiddelen in feite dezelfde kenmerken bezitten.

- 42 Een nationale maatregel waarbij de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel verplicht wordt gesteld louter vanwege van het subjectieve verband dat de meeste consumenten kunnen leggen tussen deze oorsprong of herkomst en bepaalde kwaliteiten van het betrokken levensmiddel, zou echter kunnen suggereren dat dit levensmiddel bijzondere kwaliteiten bezit die verband houden met de oorsprong of de herkomst ervan, ook al is het bestaan van een bewezen verband tussen beide niet objectief aangetoond.
- 43 Aangaande de doelstellingen van verordening nr. 1169/2011 zij opgemerkt dat blijkens artikel 1, lid 1, en artikel 3, lid 1, van deze verordening, gelezen in het licht van overwegingen 1, 3 en 4, deze er onder andere in bestaan een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen ten aanzien van voedselinformatie, rekening houdend met de verschillen in de perceptie van de consumenten (zie in die zin arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punten 52 en 53).
- 44 Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, vereist een dergelijke doelstelling dat voedselinformatie juist, neutraal en objectief is (zie in die zin arrest van 22 september 2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, punt 69).
- 45 Dit zou echter niet het geval zijn als de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van de levensmiddelen zou kunnen worden vereist louter vanwege het subjectieve verband dat de meeste consumenten leggen tussen de oorsprong of de herkomst van deze levensmiddelen en bepaalde kwaliteiten daarvan, ook al is het bestaan van een bewezen verband tussen beide niet objectief aangetoond.
- 46 Gelet op een ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de lidstaten nationale maatregelen hebben genomen die, gelet op lid 1 van dat artikel, gerechtvaardigd zijn door de bescherming van de consument, de twee in lid 2 van dat artikel neergelegde vereisten, namelijk dat er een „bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan” en dat de lidstaten „bewijsmateriaal [verstrekken] waaruit blijkt dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie”, niet in onderlinge samenhang mogen worden onderzocht, en dat het bestaan van dat bewezen verband dus niet kan worden beoordeeld louter op basis van elementen die subjectief zijn en betrekking hebben op het belang van het verband dat de meeste consumenten kunnen leggen tussen bepaalde kwaliteiten van het betrokken levensmiddel en de oorsprong of de herkomst daarvan.

Derde en vierde vraag

- 47 Met zijn derde en vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „kwaliteiten van het levensmiddel” mede ziet op het vermogen van een levensmiddel om het vervoer en de risico's van bederf tijdens een transport te kunnen weerstaan, zodat er met dit vermogen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of er eventueel sprake is van het in die bepaling bedoelde „bewezen verband [...] tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan”.
- 48 In dit verband volgt uit de bewoordingen van artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 dat het begrip „kwaliteiten”, dat wordt voorafgegaan door het bijvoeglijk naamwoord „bepaalde”, zich niet uitstrekt tot alle in artikel 7, lid 1, onder a) tot en met c), van deze verordening bedoelde kenmerken van levensmiddelen.

- 49 Anders dan deze kenmerken, die een weerspiegeling vormen van de verschillende eigenschappen van levensmiddelen, waaronder de eigenschappen die voortvloeien uit de vervaardiging of de verwerking ervan, zijn de „kwaliteiten” waarnaar artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 verwijst namelijk uitsluitend de kwaliteiten waarvoor er een „bewezen verband” bestaat met de oorsprong of de herkomst van de levensmiddelen die deze kwaliteiten bezitten.
- 50 Hieruit volgt dat het begrip „kwaliteiten” waarnaar in deze bepaling wordt verwezen, uitsluitend ziet op de kwaliteiten die levensmiddelen die deze kwaliteiten bezitten, onderscheiden van soortgelijke levensmiddelen die deze kwaliteiten niet bezitten omdat zij een andere oorsprong of herkomst hebben.
- 51 Het vermogen van een levensmiddel – zoals melk of melk die als ingrediënt wordt gebruikt – om het vervoer en de risico’s van bederf tijdens een transport te kunnen weerstaan, kan niet worden aangemerkt als een „kwaliteit” in de zin van artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, aangezien er geen bewezen verband bestaat tussen een dergelijk vermogen en een welbepaalde oorsprong of herkomst, soortgelijke levensmiddelen die niet deze oorsprong of deze herkomst hebben deze kwaliteit dus ook kunnen bezitten en deze kwaliteit bijgevolg kan worden gewaarborgd onafhankelijk van deze oorsprong of deze herkomst.
- 52 Gelet op een en ander moet op de derde en de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „kwaliteiten van het levensmiddel” niet mede ziet op het vermogen van een levensmiddel om het vervoer en de risico’s van bederf tijdens een transport te kunnen weerstaan, zodat er met dit vermogen geen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of er eventueel sprake is van het in die bepaling bedoelde „bewezen verband [...] tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan”.

Kosten

- 53 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 26 van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, richtlijn 90/496/EEG van de Raad, richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie, moet aldus worden uitgelegd dat de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk en melk die als ingrediënt wordt gebruikt, moet worden beschouwd als een „aangelegenheid die specifiek door deze verordening wordt geharmoniseerd” in de zin van artikel 38, lid 1, indien het weglaten van die vermelding de consument zou kunnen misleiden, en dat artikel 26 van die verordening zich er niet tegen verzet dat lidstaten op grond van artikel 39 ervan maatregelen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd mits deze maatregelen verenigbaar zijn met het doel dat de Uniewetgever nastreeft met de specifieke harmonisatie van de aangelegenheid van de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst, en zij een samenhangend geheel vormen met deze vermelding.**

- 2) Artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 moet aldus worden uitgelegd dat wanneer de lidstaten nationale maatregelen hebben genomen die, gelet op lid 1 van dat artikel, gerechtvaardigd zijn door de bescherming van de consument, de twee in lid 2 van dat artikel neergelegde vereisten, namelijk dat er een „bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan” en dat de lidstaten „bewijsmateriaal [verstrekken] waaruit blijkt dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie”, niet in onderlinge samenhang mogen worden onderzocht, en dat het bestaan van dat bewezen verband dus niet kan worden beoordeeld louter op basis van elementen die subjectief zijn en betrekking hebben op het belang van het verband dat de meeste consumenten kunnen leggen tussen bepaalde kwaliteiten van het betrokken levensmiddel en de oorsprong of de herkomst daarvan.
- 3) Artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 moet aldus worden uitgelegd dat het begrip „kwaliteiten van het levensmiddel” niet mede ziet op het vermogen van een levensmiddel om het vervoer en de risico’s van bederf tijdens een transport te kunnen weerstaan, zodat er met dit vermogen geen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of er eventueel sprake is van het in die bepaling bedoelde „bewezen verband [...] tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan”.

ondertekeningen