



Datum van : 10/06/2025
inontvangstneming

Zaak C-301/25

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

24 april 2025

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 april 2025

Verzoekende partij:

Lidl Italia Srl

Verwerende partij:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep tegen vonnis nr. 2453/2023 van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (rechter in eerste aanleg Latium, Italië) houdende verwerping van het beroep dat verzoekster had ingesteld tegen het besluit van de Autorità garante della concorrenza e del mercato (Italiaanse mededingingsautoriteit; hierna: „AGCM”) waarbij haar een sanctie is opgelegd wegens een oneerlijke handelspraktijk.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van artikel 169 VWEU, richtlijn 2005/29 en verordening nr. 1169/2011 teneinde vast te stellen welke sanctieregeling van toepassing is op oneerlijke handelspraktijken in de levensmiddelensector.

Prejudiciële vragen

[1] Vormen de in artikel 7 van verordening (EU) nr. 1169/2011 bedoelde gedragingen bijzondere gevallen van oneerlijke handelspraktijken die hoe dan ook vallen onder artikel 6 en volgende van richtlijn 2005/29/EG en als zodanig ook onderworpen zijn aan artikel 11 en volgende van die richtlijn en de regeling waarbij die richtlijn in nationaal recht is omgezet? Of vormen zij daarentegen een aparte regeling voor de toepassing of uitvoering waarvan niet kan worden verwezen naar de richtlijn, maar uitsluitend, in het Italiaanse geval, naar wetsbesluit nr. 231/2017?

[2] Vormen de in artikel 7 van verordening (EU) nr. 1169/2011 bedoelde gedragingen de enige bescherming voor de consument bij de aankoop van levensmiddelen, zodat de door richtlijn 2005/29/EG geboden algemene bescherming niet kan worden ingeroepen, of dragen zij daarentegen, samen met de bepalingen van richtlijn 2005/29/EG en de regeling waarbij die richtlijn in nationaal recht is omgezet, bij aan de consumentenbescherming?

[3] Indien de in artikel 7 van verordening (EU) nr. 1169/2011 bedoelde gedragingen moeten worden aangemerkt als oneerlijke handelspraktijken en richtlijn 2005/29/EG daarop van toepassing is, is de in artikel 3 van wetsbesluit nr. 231/2017 bedoelde sanctieregeling dan geschikt om een afschrikkende werking met betrekking tot onrechtmatige gedragingen te verzekeren door de in artikel 169 VWEU bedoelde consumentenbescherming te waarborgen, en is zij hoe dan ook in overeenstemming met artikel 13 van richtlijn 2005/29/EG?

Aangehaalde bepalingen van Unierecht

VWEU, met name artikel 169;

Richtlijn 2005/29/EG, met name overweging 10, artikel 3, lid 4, artikel 6, lid 1, en artikel 13, leden 1 en 3;

Verordening (EU) nr. 1169/2011, met name overweging 5, artikel 1, leden 1 en 2, artikel 7, leden 1, 2 en 4, artikel 26, leden 1 en 3, artikel 36, lid 2.

Aangehaalde rechtspraak van de Unie

Arrest van het Hof van 13 september 2018, Wind Tre (C-54/17 en C-55/17, EU:C:2018:710)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo n. 206/2005 recante il Codice del consumo (wetsbesluit nr. 206/2005 houdende het wetboek consumentenrecht; hierna ook: „wetboek

consumentenrecht”), met name artikel 21, met als opschrift „Misleidende handelingen”, waarvan lid 1 als volgt luidt:

„1. „Als misleidend wordt beschouwd een handelspraktijk die gepaard gaat met informatie die niet met de werkelijkheid overeenstemt of, zelfs als die informatie feitelijk correct is, de gemiddelde consument op enigerlei wijze, inclusief door de algemene presentatie, bedriegt of kan bedriegen ten aanzien van een of meer van de volgende elementen, en de gemiddelde consument er in elk geval toe brengt of kan brengen een besluit over een transactie te nemen dat hij anders niet had genomen: [...] b) de voornaamste kenmerken van het product, zoals [...] samenstelling, [...] geografische [...] oorsprong [...].”

Decreto legislativo n. 231/2017, recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011 (wetsbesluit nr. 231/2017 houdende de sanctieregeling voor schending van de bepalingen van verordening (EU) nr. 1169/2011; hierna: „wetsbesluit nr. 231/2017”), met name artikel 1, lid 1, dat bepaalt:

„Dit besluit bevat de sanctieregeling voor inbreuken op de bepalingen van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, hierna ‚verordening’ genoemd, onverminderd de in [het wetboek consumentenrecht] neergelegde sanctieregeling.”

Artikel 3, lid 1, met als opschrift „Niet-naleving van de in artikel 7 van de verordening bedoelde eerlijke informatiepraktijken”, luidt als volgt:

„Behoudens wanneer het feit een strafbaar feit oplevert en met uitsluiting van de gevallen die specifiek in andere bepalingen van dit besluit zijn bestraft, wordt de exploitant van een levensmiddelenbedrijf in geval van niet-naleving van de bepalingen van artikel 7 van de verordening inzake eerlijke informatiepraktijken een bestuurlijke boete opgelegd van 3.000 EUR tot 24.000 EUR.”

Artikel 26, met als opschrift „Sanctiebevoegdheid”, bepaalt:

„1. Het departement van de Centrale inspectie voor de bescherming van de kwaliteit en de bestrijding van fraude met agrovoedingsmiddelen van het Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (ministerie van Landbouw, Voedselkwaliteit en Bosbeheer) wordt aangewezen als bevoegde autoriteit voor het opleggen van de in dit besluit bedoelde bestuurlijke boeten. 2. De bevoegdheden die krachtens wetsbesluit nr. 145 van 2 augustus 2007 en wetsbesluit nr. 206 van 6 september 2005 aan de AGCM zijn toegekend, evenals de bevoegdheden die krachtens de geldende regeling aan de met de vaststelling van inbreuken belaste instanties zijn toegekend, blijven onverlet.” [...]”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster heeft een aantal soorten deegwaren in de handel gebracht met verpakkingen waarop duidelijk merken of beschermde geografische aanduidingen zijn weergegeven die suggereren dat deze voedingsmiddelen van Italiaanse oorsprong zijn (bijvoorbeeld door het aanbrengen van afbeeldingen van Italië, tekeningen met de kleuren van de Italiaanse vlag of vermeldingen als „Geproduceerd in Italië”, „Italiaanse passie” en dergelijke), terwijl de vermelding „Herkomst van de tarwe: EU en niet-EU” enkel op de achterkant van de verpakking staat.
- 2 Met betrekking tot deze producten heeft de AGCM verzoekster bij besluit van 20 december 2019 (hierna: „litigieus besluit”) op grond van de artikelen 20, 21 en 22 van het wetboek consumentenrecht een bestuurlijke boete van 1 000 000 EUR opgelegd wegens oneerlijke handelspraktijken, waarbij rekening is gehouden met de omzet die de litigieuze gedragingen hebben opgeleverd en het grote aantal betrokken consumenten.
- 3 Verzoekster heeft tegen het litigieuze besluit beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, die dit beroep bij vonnis nr. 2453/2023 heeft verworpen.
- 4 Verzoekster heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië).

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 5 De AGCM verwijt verzoekster dat zij een aantal soorten deegwaren van griesmeel van harde tarwe in de handel brengt waarvan de verpakking en de presentatie op haar website vermeldingen bevatten die wijzen op de Italiaanse oorsprong van deze levensmiddelen, hoewel deze producten zijn vervaardigd van meel van tarwe die voor een aanzienlijk deel afkomstig is uit zowel andere lidstaten van de Europese Unie als landen buiten de Europese Unie.
- 6 De AGCM herinnert eraan dat Italiaanse consumenten volgens studies en onderzoeken bij het kopen van levensmiddelen veel belang hechten aan de informatie over de oorsprong van deze levensmiddelen en de grondstoffen waarvan zij zijn vervaardigd. Bij de aankoop is de oorsprong van een levensmiddel namelijk belangrijker dan de prijs waarvoor het wordt verkocht.
- 7 Volgens de AGCM kan het gebruik van verpakkingen die duidelijk de aandacht vestigen op de Italiaanse oorsprong van een levensmiddel, bij de Italiaanse consument de indruk wekken dat ook de grondstoffen waarvan dit levensmiddel is vervaardigd van Italiaanse oorsprong zijn. Om te waarborgen dat de consument juiste informatie wordt verschaft, moet op die verpakkingen bijgevolg met dezelfde nadruk erop worden gewezen dat uit het buitenland afkomstige grondstoffen zijn gebruikt. Dit is in casu niet gebeurd, aangezien de gegevens

betreffende de buitenlandse oorsprong van de tarwe waarmee de deegwaren zijn vervaardigd, niet duidelijk leesbaar zijn op de betrokken verpakkingen.

- 8 In deze context heeft verzoekster zich volgens de AGCM schuldig heeft gemaakt aan een oneerlijke handelspraktijk, aangezien zij pakken deegwaren in de handel heeft gebracht die bij de consument ten onrechte de indruk kunnen wekken dat deze voedingsmiddelen in Italië zijn vervaardigd met gebruikmaking van volledig in Italië geproduceerde grondstoffen, met inbegrip van de tarwe.
- 9 Verzoekster concludeert tot herziening van het bestreden vonnis en vernietiging van het litigieuze besluit. Ter ondersteuning van haar hoger beroep voert zij middelen aan die zij reeds in eerste aanleg heeft aangevoerd.
- 10 In de eerste plaats stelt zij dat artikel 3 van richtlijn 2005/29 en het wetboek consumentenrecht zijn geschonden, aangezien de AGCM niet bevoegd is om het litigieuze besluit vast te stellen. In dit verband betoogt verzoekster dat oneerlijke handelspraktijken met betrekking tot levensmiddelen uitsluitend binnen de werkingssfeer van artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 vallen. De AGCM is bijgevolg niet bevoegd om de gedraging waarop het litigieuze besluit betrekking heeft, te bestraffen, aangezien zij uitsluitend bevoegd is tot het opleggen van sancties voor schendingen van het wetboek consumentenrecht, waarbij richtlijn 2005/29 in nationaal recht is omgezet. Subsidiair heeft verzoekster betoogd dat de AGCM, zelfs indien zij bevoegd was geweest, niet het wetboek consumentenrecht, maar artikel 7, lid 1, onder a), van verordening nr. 1169/2011 had moeten toepassen, en de boete bijgevolg had moeten vaststellen op grond van de criteria van wetsbesluit nr. 231/2017.
- 11 In de tweede plaats voert verzoekster schending aan van met name de artikelen 2, 5, 6 en 7 van richtlijn 2005/29, aangezien de aan verzoekster verweten feiten geen oneerlijke handelspraktijk vormen. Verzoekster meent namelijk dat a) het teeltgebied van de tarwe niet belangrijk is voor de Italiaanse consument; b) verordening nr. 1169/2011 niet voorschrijft dat de oorsprong van de tarwe wordt vermeld; c) de informatie op de betrokken verpakkingen de consument niet kan misleiden over de oorsprong van de tarwe; d) de vermelding van de oorsprong van de tarwe niet behoort tot de informatie die relevant is voor de toepassing van artikel 6 van richtlijn 2005/29; e) zelfs indien tarwe zou worden beschouwd als een primair ingrediënt van de deegwaren in de zin van artikel 26, lid 3, van verordening nr. 1169/2011, de vermelding van de oorsprong van dit ingrediënt niet verplicht is voor merken en beschermde geografische aanduidingen als in de onderhavige zaak aan de orde zijn.
- 12 In de derde plaats voert verzoekster schending aan van met name de artikelen 2, 5, 6 en 7 van richtlijn 2005/29, de artikelen 38 en 39 van verordening nr. 1169/2011, en richtlijn 2015/1535. Zij betoogt dat het interministerieel besluit van 17 juli 2017, waarin is bepaald dat op de verpakkingen van deegwaren van griesmeel van harde tarwe de oorsprong van die tarwe moet worden vermeld, in strijd is met verordening nr. 1169/2011.

- 13 In de vierde plaats voert verzoekster schending aan van met name de artikelen 2, 5, 6 en 7 van richtlijn 2005/29. Volgens verzoekster vormt de gedraging die haar in het litigieuze besluit is verweten geen oneerlijke handelspraktijk in de zin van richtlijn 2005/29, ook omdat de AGCM in dat besluit heeft verwezen naar het begrip „gemiddelde Italiaanse consument”, terwijl de regeling inzake misleiding van consumenten volledig is geharmoniseerd en noodzakelijkerwijs verwijst naar de gemiddelde Europese consument.
- 14 In de vijfde plaats stelt verzoekster dat het evenredigheidsbeginsel is geschonden, aangezien bij de vaststelling van de hoogte van de opgelegde boete niet voldoende rekening is gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 15 Volgens de verwijzende rechter kan de in het litigieuze besluit bestrafte gedraging in abstracte zin zowel onder de in artikel 6 van richtlijn 2005/29 bedoelde oneerlijke handelspraktijken en de in artikel 21 van het wetboek consumentenrecht bedoelde oneerlijke handelspraktijken, als onder de door artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 verboden gedragingen vallen. Bij het litigieuze besluit, waarin verordening nr. 1169/2011 niet is genoemd, heeft de AGCM verzoekster een boete opgelegd omdat zij informatie heeft verstrekt die op zich niet onjuist is, maar aldus op de verpakking van de levensmiddelen en op haar website is vermeld dat de consument daardoor kan worden misleid omtrent de herkomst van de grondstof.
- 16 De bepalingen van verordening nr. 1169/2011, richtlijn 2005/29 en de Italiaanse omzettingsregeling ter zake van het verbod de consument te misleiden omtrent de samenstelling van een levensmiddel of de ingrediënten ervan, zijn volgens de verwijzende rechter niet onverenigbaar, maar vullen elkaar aan.
- 17 De verwijzende rechter wijst erop dat de sancties voor schending van artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 zijn vastgesteld in wetsbesluit nr. 231/2017 en los staan van de sancties voor schending van richtlijn 2005/29, die zijn vastgesteld in het wetboek consumentenrecht. Voorts is ingevolge wetsbesluit nr. 231/2017 voor de oplegging van sancties voor schending van verordening nr. 1169/2011 een orgaan van het Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali bevoegd, terwijl voor de oplegging van sancties voor oneerlijke handelspraktijken de AGCM bevoegd is.
- 18 Volgens de verwijzende rechter kan de bij het litigieuze besluit bestrafte gedraging in theorie binnen de werkingssfeer van zowel richtlijn 2005/29 als artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 vallen. Bijgevolg moet worden vastgesteld of die regelingen gezamenlijk kunnen worden toegepast dan wel slechts één van beide moet worden toegepast en, in dat geval, op grond van welk criterium moet worden bepaald welke regeling van toepassing is.

- 19 Aangezien de bepalingen van richtlijn 2005/29 en verordening nr. 1169/2011 onderling verenigbaar zijn wat betreft het verbod de consument te misleiden omtrent de ingrediënten of de samenstelling van een levensmiddel, is artikel 4, lid 3, van richtlijn 2005/29 in casu niet van toepassing. Bovendien heeft artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 hetzelfde doel als richtlijn 2005/29, te weten, bescherming van de consument.
- 20 De verwijzende rechter vraagt zich dus af of de in artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 bedoelde gedragingen onder de in artikel 6 van richtlijn 2005/29 bedoelde categorie van oneerlijke handelspraktijken vallen – en dus zijn onderworpen aan de algemene beginselen van deze richtlijn, waaronder artikel 11 daarvan – dan wel verschillen van de oneerlijke handelspraktijken in de zin van richtlijn 2005/29. Hij vraagt zich ook af of artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 de enige bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken is die consumenten in de levensmiddelensector wordt geboden, of dat de consument zich ook kan beroepen op de door richtlijn 2005/29 geboden bescherming.
- 21 In dit verband preciseert de verwijzende rechter dat wetsbesluit nr. 231/2017 voor schending van artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 voorziet in veel lichtere sancties dan die waarin het wetboek consumentenrecht voorziet voor oneerlijke handelspraktijken. Zo worden de in wetsbesluit nr. 231/2017 vastgestelde sancties voor schending van artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 niet afgestemd op de omzet van de exploitant aan wie zij worden opgelegd, zodat wetsbesluit nr. 231/2017 in strijd zou kunnen zijn met artikel 13 van richtlijn 2005/29.
- 22 Wat de relevantie van de prejudiciële vragen in het hoofdgeding betreft, herinnert de verwijzende rechter eraan dat verzoekster ter ondersteuning van haar hoger beroep aanvoert dat richtlijn 2005/29 niet van toepassing is op de levensmiddelensector. Indien zou worden bevestigd dat artikel 7 van verordening nr. 1169/2011 de enige vorm van consumentenbescherming in de levensmiddelensector is, zou het litigieuze besluit ongeldig zijn omdat de AGCM niet bevoegd was om dat besluit vast te stellen.