



Datum van inontvangstneming : 18/12/2024

Zaak C-772/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

7 november 2024

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 november 2024

Verzoekende partij:

Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel)

Verwerende partij:

Premier ministre

Ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques

Garde des Sceaux, ministre de la Justice

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Ministre de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt

CONSEIL D'ETAT

[OMISSIS]

Gelet op de navolgende procedure:

Bij verzoekschrift en een nieuwe memorie, die op 23 augustus 2022 en 13 oktober 2023 zijn ingeschreven bij het secretariaat van de afdeling rechtspraak van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), verzoekt de association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (brancheorganisatie voor verse groenten en fruit) de Conseil d'État:

1) het stilzwijgende besluit waarbij de Premier ministre (minister-president, Frankrijk) heeft geweigerd de bepalingen in te trekken van artikel 1, lid III, onder 2, van décret n° 2020-1724 relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage (Frans decreet nr. 2020-1724 betreffende het verbod op de verwijdering van niet voor menselijke consumptie bestemde onverkochte goederen en betreffende verschillende bepalingen ter bestrijding van verspilling) van 28 december 2020, nietig te verklaren wegens bevoegdheidsoverschrijding;

2) [de proceskosten] ten laste van de Staat te brengen [OMISSIS].

De verzoekende partij stelt dat:

- de bepalingen van artikel 80 van de loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (Franse wet betreffende de bestrijding van verspilling en betreffende de kringlooeconomie; hierna: AGECE-wet) van 10 februari 2020[,] waaraan de reglementaire bepalingen in kwestie uitvoering geven[,] niet aan de Europese Commissie zijn medegedeeld[,] hetgeen in strijd is met de bepalingen van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Parlement en de Raad van 9 september 2015;
- de bepalingen van artikel 80 van de AGECE-wet niet aan de Europese Commissie zijn medegedeeld, hetgeen in strijd is met richtlijn 94/62/EG van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval;
- de bepalingen van artikel 80 van de AGECE-wet zijn vastgesteld in strijd met de verplichting om de tekst van de maatregelen onverwijld mede te delen als bedoeld in artikel 44 van verordening (EU) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten;
- artikel 80 van de AGECE-wet een maatregel van gelijke werking instelt als een kwantitatieve invoerbepanking, hetgeen verboden is bij de artikelen 34 en 35 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die in het licht van het dwingende vereiste van milieubescherming niet noodzakelijk, evenredig of objectief gerechtvaardigd is;
- de bepalingen van artikel 80 van de AGECE-wet in strijd zijn met artikel 18 van richtlijn 94/62/EG van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval op grond waarvan de lidstaten het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan het bepaalde in deze richtlijn voldoen, niet mogen beletten.

Bij verweerschrift, ingeschreven op 30 november 2023, concludeert de ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires (minister van Ecologische Transitie en Territoriale Cohesie, Frankrijk) tot verwerping van het beroep. Hij betoogt dat de door de verzoekende partij aangevoerde middelen ongegrond zijn.

[OMISSIS][Procedurale overwegingen]

Gelet op:

- richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994;
- verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011;
- richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015;
- loi n° 2020-105 (Franse wet nr. 2020-105) van 10 februari 2020;
- de uitspraak van 26 april 2023 waarbij de Conseil d'État, afdeling rechtspraak, de door de association interprofessionnelle des fruits et légumes frais opgeworpen prioritaire grondwettigheidsvraag naar het Conseil constitutionnel (grondwettelijk hof, Frankrijk) heeft verwezen;
- besluit nr. 2023-1055 QPC van 16 juni 2023;
- de code de justice administrative (Frans wetboek bestuursprocesrecht);

[OMISSIS]

- [OMISSIS][Procedurele overwegingen]

Overwegende hetgeen volgt:

- 1 Bij brief van 25 april 2022 heeft de association interprofessionnelle des fruits et légumes frais bij de Premier ministre een verzoek ingediend tot intrekking van de bepalingen van artikel 1, lid III, onder 2, van het decreet van 28 december 2020 betreffende het verbod op de verwijdering van niet voor menselijke consumptie bestemde onverkochte goederen en betreffende verschillende bepalingen ter bestrijding van verspilling. Het stilzwijgen van de Premier ministre over dit verzoek heeft geleid tot een stilzwijgend afwijzend besluit, dat de verzoekende partij nietig wil laten verklaren wegens bevoegdheidsoverschrijding.
- 2 Artikel 80 van de AGECE-wet luidt: „*Uiterlijk op 1 januari 2022 is het niet meer toegestaan om etiketten rechtstreeks aan te brengen op groenten en fruit, met uitzondering van composteerbare etiketten die geschikt zijn voor thuiscompostering en geheel of gedeeltelijk uit biologisch afbreekbare materialen bestaan.*” Artikel R. 543-73 van de code de l'environnement (Frans milieuwetboek), zoals gewijzigd bij artikel 1, lid III, onder 2, van het decreet van 28 december 2020 betreffende het verbod op de verwijdering van niet voor menselijke consumptie bestemde onverkochte goederen en betreffende verschillende bepalingen ter bestrijding van verspilling, bepaalt: „*Met de geldboete voor overtredingen van de derde klasse wordt bestraft: [...] 4) Het rechtstreeks aanbrengen van een etiket op groente of fruit, met uitzondering van*

composteerbare etiketten die geschikt zijn voor thuiscompostering en geheel of gedeeltelijk uit biologisch afbreekbare materialen bestaan, in strijd met artikel 80 van de wet nr. 2020-105 van 10 februari 2020 betreffende de bestrijding van verspilling en betreffende de kringlooeconomie.”

Middelen inzake het ontbreken van een mededeling van artikel 80 van de AGEW-wet aan de Europese Commissie:

- 3 In de eerste plaats bepaalt artikel 5, [lid 1,] van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij: „*Onverminderd artikel 7 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan. Zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken. [...]*” Artikel 1, [lid] 1, [onder] f), van deze richtlijn definieert een technisch voorschrift als volgt: “*een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden*”. Artikel 7, [lid] 1, [onder] a), voorziet in een vrijstelling van kennisgeving voor maatregelen waarmee de lidstaten “*zich voegen naar bindende handelingen van de Unie die de aanneming van technische voorschriften of regels betreffende diensten tot gevolg hebben*”.

- 4 Artikel 80 van de AGEW-wet voorzagt weliswaar in een verbod, met ingang van 1 januari 2022, op de verkoop op Frans grondgebied van groenten en fruit waarop andere etiketten zijn aangebracht dan composteerbare etiketten die geschikt zijn voor thuiscompostering en geheel of gedeeltelijk uit biologisch afbreekbare materialen bestaan, maar de bestreden bepalingen van artikel 1, lid III, onder 2, van het decreet van 28 december 2020 preciseren enkel dat de niet-nakoming van deze verplichting wordt bestraft met de geldboete voor overtredingen van de derde categorie, zonder dat technische regels worden vastgesteld. Aangezien de in artikel 80 van de AGEW-wet vastgelegde regel op de datum waarop het bestreden decreet is vastgesteld — zoals blijkt uit de stukken van het dossier — was medegedeeld overeenkomstig [richtlijn 2015/1535], is de verzoekende partij dan ook niet gerechtigd om te stellen dat dit decreet, dat zelf niet uit dien hoofde medegedeeld hoefde te worden, geen rechtsgrondslag zou hebben.

- 5 Ten tweede luidt artikel 44 van verordening (EU) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten: „1. Voor levensmiddelen die niet voorverpakt aan de eindverbruiker of aan grote cateraars te koop worden aangeboden [...], a) zijn de in artikel 9, lid 1, onder c), genoemde vermeldingen verplicht; b) zijn andere, in de artikelen 9 en 10 genoemde vermeldingen niet verplicht, tenzij de lidstaten nationale maatregelen vaststellen waarbij het weergeven van bepaalde of alle vermeldingen of elementen van deze vermeldingen verplicht wordt gesteld. 2. De lidstaten mogen nationale maatregelen aannemen betreffende de middelen waarmee de in lid 1 bedoelde vermeldingen of elementen van vermeldingen beschikbaar moeten worden gesteld en, waar nodig, de daarvoor gebruikte uitdrukkings- of presentatievorm. 3. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de in lid 1, onder b), en lid 2 bedoelde maatregelen onverwijld mede.” Aangezien de bepalingen van artikel 80 van de AGEW-wet niet bedoeld zijn om de modaliteiten vast te stellen volgens welke de vermeldingen of elementen van vermeldingen als bedoeld in de artikelen 9 en 10 van deze verordening aan de eindverbruiker moeten worden medegedeeld, vallen zij niet binnen de werkingssfeer van de bepalingen van artikel 44 van verordening (EU) nr. 1169/2011. Bijgevolg kan de verzoekende partij zich ter ondersteuning van haar beroep niet beroepen op het feit dat deze wettelijke bepalingen niet uit dien hoofde aan de Europese Commissie zijn medegedeeld.
- 6 In de derde plaats bepaalt artikel 16 van richtlijn 94/62: „1. Onverminderd het bepaalde in richtlijn 83/189/EEG, stellen de lidstaten voordat zij dergelijke maatregelen vaststellen de Commissie in kennis van de ontwerpmaatregelen die zij in het kader van deze richtlijn voornemens zijn te nemen, met uitzondering van maatregelen van fiscale aard, doch met inbegrip van de technische specificaties waarvoor fiscale stimuleringsmaatregelen gelden, zodat de Commissie de ontwerpen kan onderzoeken in het licht van bestaande bepalingen, steeds volgens de procedure van bovengenoemde richtlijn./ 2. Indien de voorgestelde maatregel ook een technische kwestie in de zin van richtlijn 83/189/EEG betreft, kan de betrokken lidstaat bij de uitvoering van de in deze richtlijn bedoelde kennisgevingsprocedure mededelen dat deze kennisgeving eveneens geldig is voor richtlijn 83/189/EEG.” Deze aan de lidstaten opgelegde verplichting heeft dus tot doel de Commissie in staat te stellen informatie te ontvangen over de voorgenomen nationale maatregelen op het gebied van verpakkingen en verpakkingsafval, zodat zij kan beoordelen of de aan haar voorgelegde ontwerpmaatregelen al dan niet verenigbaar zijn met het Unierecht en daar in voorkomend geval passende rechtsgevolgen aan kan verbinden. Bij arrest van 21 december 2023, Papier Mettler Italia Srl tegen Ministero della Transizione Ecologica en Ministero dello Sviluppo Economico (C-86/22, EU:C:2023:1023) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie evenwel voor recht verklaard dat deze verplichting een eenvoudige verplichting voor de lidstaten is om de Commissie informatie te verstrekken, waarvan de niet-nakoming geen wezenlijk gebrek kan opleveren dat leidt tot de niet-toepasselijkheid van de door de lidstaten voorgenomen maatregelen zodat deze niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen. Het Hof verduidelijkte dat artikel 16 van die richtlijn niet voor een nationale rechter kan worden ingeroepen om de nietigverklaring van niet-

aangemelde voorschriften of de niet-tegenwerpbaarheid ervan te verkrijgen. Hieruit volgt dat de verzoekende partij zich evenmin, ter ondersteuning van haar beroep, kan beroepen op het ontbreken van een mededeling aan de Europese Commissie uit dien hoofde van de bepalingen van artikel 80 van de AGEW-wet.

Middel inzake schending van de richtlijn [94/62]:

- 7 Ten eerste heeft richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval op grond van artikel 1 ervan „*tot doel de nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om elk effect daarvan op het milieu van de lidstaten en derde landen te voorkomen of te beperken en aldus een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen, en anderzijds om de werking van de interne markt te garanderen en handelsbelemmeringen, concurrentievervalsing en concurrentiebeperking in de Gemeenschap te voorkomen*”. De werkingssfeer van richtlijn 94/62 wordt gedefinieerd in artikel 2, lid 1, waarin is bepaald dat „*deze richtlijn geldt voor alle in de Gemeenschap in de handel gebrachte verpakkingen en alle verpakkingsafval, gebruikt of ontstaan op industrieel, commercieel, kantoor-, winkel-, diensten-, huishoudelijk of enig ander niveau, ongeacht het gebruikte materiaal*”. Het begrip „verpakking” wordt gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van richtlijn 94/62: „*In deze richtlijn wordt verstaan onder: 1. ‚verpakking’: alle producten, vervaardigd van materiaal van welke aard ook, die kunnen worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen, van grondstoffen tot afgewerkte producten, over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument. Ook wegwerpartikelen die voor dit doel worden gebruikt, worden als verpakkingsmateriaal beschouwd. Verpakking omvat uitsluitend: / a) verkoop- of primaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat zij voor de eindgebruiker of consument op het verkooppunt een verkoopeenheid vormt; / b) verzamel- of secundaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat zij op het verkooppunt een verzameling van een aantal verkoopeenheden vormt, ongeacht of deze als dusdanig aan de eindgebruiker of consument wordt verkocht, dan wel alleen dient om de rekken op het verkooppunt bij te vullen; deze verpakking kan van het product worden verwijderd zonder dat dit de kenmerken ervan beïnvloedt; / c) verzend- of tertiaire verpakking, dat wil zeggen verpakking die zo is ontworpen dat het verladen en het vervoer van een aantal verkoopeenheden of verzamelverpakkingen wordt vergemakkelijkt om fysieke schade door verlading of transport te voorkomen. Weg-, spoor-, scheeps- of vliegtuigcontainers worden niet als verzendverpakking beschouwd. / De definitie van ‚verpakking’ is verder gebaseerd op de onderstaande criteria. De artikelen in bijlage I zijn voorbeelden ter illustratie van de toepassing van deze criteria: / i) Artikelen worden als verpakking beschouwd indien zij aan de bovenstaande definitie voldoen, ongeacht andere functies die de verpakking ook kan vervullen, tenzij het artikel integraal deel uitmaakt van een product en het nodig is om dat product tijdens zijn levensduur te bevatten, te ondersteunen of te bewaren en alle elementen bedoeld zijn om samen gebruikt, verbruikt of verwijderd te worden. / ii) Artikelen die*

ontworpen en bedoeld zijn om op het verkooppunt te worden gevuld alsmede wegwerpartikelen die in gevulde toestand worden verkocht of die ontworpen en bedoeld zijn om op het verkooppunt te worden gevuld, worden als verpakking beschouwd, mits zij een verpakkingsfunctie hebben. / iii) De componenten van een verpakking en de bijbehorende in de verpakking verwerkte elementen worden beschouwd als deel van de verpakking waarin ze verwerkt zijn. De bijbehorende elementen die aan een product hangen of bevestigd zijn en die een verpakkingsfunctie hebben, worden als verpakking beschouwd, tenzij zij integraal deel uitmaken van dit product en alle elementen bedoeld zijn om samen verbruikt of verwijderd te worden. [...].” Bijlage I bij richtlijn 94/62, die voorbeelden bevat ter illustratie van categorieën voorwerpen die volgens de verschillende criteria van artikel 3, punt 1, van die richtlijn al dan niet een verpakking vormen, specificiert met betrekking tot criterium (iii) dat „[v]erpakking” tevens omvat „[l]abels die aan het product hangen of eraan bevestigd zijn”. Tot slot bepaalt artikel 18 van [OMISSIS] dezelfde richtlijn: „De lidstaten mogen het in de handel brengen op hun grondgebied van verpakkingen die aan het bepaalde in deze richtlijn voldoen, niet beletten.”

- 8 Ten tweede heeft het Hof van Justitie in het arrest van 14 december 2004, Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland (C-463/01, EU:C:2004:797) voor recht verklaard dat de eisen betreffende de samenstelling en de mogelijkheid van hergebruik of terugwinning van verpakkingen volledig zijn geharmoniseerd door richtlijn 94/62.
- 9 De bepalingen van artikel 80 van de [AGEC-wet] hebben tot doel de verkoop op Frans grondgebied te verbieden van groenten en fruit waarop andere etiketten zijn aangebracht dan composteerbare etiketten die geschikt zijn voor thuiscompostering en geheel of gedeeltelijk uit biologisch afbreekbare materialen bestaan. Gelet op de bewoordingen van artikel 3 van [richtlijn 94/62] zou kunnen worden geoordeeld dat dergelijke rechtstreeks op groenten en fruit aangebrachte etiketten geen verpakkingen in de zin van deze richtlijn zijn, aangezien zij niet geheel beantwoorden aan de definitie van dit artikel en evenmin aan de drie criteria ter aanvulling daarvan. Ter illustratie van criterium iii) van artikel 3 in bijlage I bij die richtlijn worden etiketten die aan het product hangen of eraan bevestigd zijn, echter uitdrukkelijk als verpakking aangemerkt. De vraag rijst dus of uit bijlage I bij die richtlijn volgt dat elk etiket dat aan een product hangt of eraan bevestigd is, noodzakelijkerwijs een verpakking in de zin van die richtlijn is, dan wel of die kwalificatie moet worden beoordeeld in het licht van de definitie en de drie criteria van artikel 3 van die richtlijn, in welk geval dergelijke etiketten alleen een verpakking zijn indien zij bedoeld zijn om te worden gebruikt voor het insluiten, beschermen, verladen, afleveren en aanbieden van goederen, over het gehele traject van producent tot gebruiker of consument, tenzij zij integraal deel uitmaken van een product en alle elementen bedoeld zijn om samen verbruikt of verwijderd te worden. De kwestie zal van belang blijven na de vaststelling van de verordening betreffende verpakking en verpakkingsafval tot wijziging van verordening (EU) 2019/1020 en richtlijn (EU) 2019/904, en tot intrekking van richtlijn 94/62/EG, waarvan de tekst in april 2024 in eerste lezing door het

Europees Parlement is aangenomen en die in wezen de definitie van verpakking in de richtlijn en de bijlagen overneemt, waarbij in de nieuwe bijlage nu wordt gespecificeerd dat „*[e]tiketten die rechtstreeks aan een product worden gehangen of eraan bevestigd zijn, met inbegrip van stickers op fruit en groenten*” een verpakking zijn.

- 10 Deze vraag is bepalend voor de uitkomst van het door de Conseil d’Etat te beslechten geding en levert een ernstige moeilijkheid op. Derhalve dient deze vraag krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, en totdat het uitspraak heeft gedaan, moet de behandeling van het verzoek van de association interprofessionnelle des fruits et légumes frais worden geschorst.

BESLISSING:

Artikel 1: De behandeling over het verzoek met nr. [OMISSIS] wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft beslist over de volgende prejudiciële vraag: Vormen rechtstreeks op groenten en fruit aangebrachte etiketten hoe dan ook verpakkingen in de zin van artikel 3 van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval en bijlage I daarbij?

Artikel 2: [OMISSIS] [Procedurele besluiten]

[OMISSIS]

[Data van beraadslaging en uitspraak en rechtsprekende formatie]

[OMISSIS]

[Ondertekeningen]

[OMISSIS]

[Slotformules]