



Datum van inontvangstneming : 09/07/2018

Zaak C-363/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

4 juni 2018

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 mei 2018

Verzoekende partijen:

Association Organisation juive européenne

Société Vignoble PSAGOT Ltd

Verwerende partij:

Ministre de l'Économie et des Finances

[OMISSIS] De Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) [OMISSIS]
Gelet op de volgende procedures:

1° Bij summier verzoekschrift en aanvullende memorie, op 24 januari en 24 april 2017 ingeschreven onder nr. 407147 bij het secretariaat van de afdeling rechtspraak van de Conseil d'État, verzoekt de Association Organisation juive européenne de Conseil d'État:

1°) de aan de marktdeelnemers gerichte kennisgeving van de ministre de l'Économie et des Finances (minister van Economische Zaken en Financiën) van 24 november 2016 inzake de vermelding van de oorsprong van goederen uit de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden nietig te verklaren;

2°) [OMISSIS] [verzoek betreffende de verwijzing in de kosten].

De Association Organisation juive européenne stelt dat de bestreden kennisgeving:

- vanwege een formeel gebrek onwettig is voor zover zij in strijd is met de formele vereisten van artikel L. 212-1 van de code des relations entre le public et

l'administration (wetboek betrekkingen tussen burgers en overheidsbestuur; hierna: „wet CRPA”)[,] aangezien de auteur van de handeling niet was vermeld en voorts de auteur, wie het ook was, onbevoegd was;

- vanwege een materieel gebrek onwettig is, op grond dat zij verordening nr. 1169/2011 van de Europese Unie betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten schendt en punten van de interpretatieve mededeling van de Europese Commissie van 12 november 2015 inzake de vermelding van de oorsprong van goederen uit de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden overneemt, terwijl deze mededeling geenszins bindend is;

- tot slot, blijkt geeft van misbruik van bevoegdheid. **[Or. 2]**

Bij verweerschrift, ingeschreven op 30 oktober 2017, concludeert de minister van Economische Zaken en Financiën tot afwijzing van het verzoek. Hij stelt dat de door verzoekster aangevoerde middelen ongegrond zijn.

2° Bij summier verzoekschrift, aanvullende memorie en twee nieuwe memories, op 25 januari 2017, 25 april 2017, 16 juni 2017 en 9 januari 2018 ingeschreven onder nr. 407212 bij het secretariaat van de afdeling rechtspraak van de Conseil d'État, verzoekt de société vignoble (wijnbouwbedrijf) PSAGOT LTD de Conseil d'État:

1°) de aan de marktdeelnemers gerichte kennisgeving van de minister van Economische Zaken en Financiën van 24 november 2016 inzake de vermelding van de oorsprong van goederen afkomstig uit de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden nietig te verklaren;

2°) [OMISSIS] [verzoek betreffende de verwijzing in de kosten].

De société vignoble PSAGOT LTD stelt dat de bestreden kennisgeving:

- in strijd is met de volgende bepalingen van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011:
- artikel 2, [lid] [OMISSIS] 3 [OMISSIS], door een preciezere oorsprongsaanduiding dan de douaneoorsprong van een product te vereisen, wat betekent dat de Conseil d'État een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moet voorleggen over de uitlegging die aan dit artikel moet worden gegeven;
- artikel 4, wat betekent dat de Conseil d'État een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moet voorleggen over de uitlegging die aan dit artikel moet worden gegeven;
- artikel 7, dat misleidende praktijken verbiedt, terwijl de bestreden kennisgeving een vermoeden van fraude invoert voor etikettering die feitelijk correct is, wat betekent dat de Conseil d'État een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie

van de Europese Unie moet voorleggen over de uitlegging die aan dit artikel moet worden gegeven;

- de artikelen 38 en volgende, aangezien de bestreden kennisgeving kan worden gelezen als een nationale maatregel die verder gaat dan het Europees recht inzake de etikettering van goederen vereist;
- artikel 45, volgens welke de Commissie en de andere lidstaten in kennis moeten worden gesteld door een lidstaat die nieuwe voedselinformatiewetgeving vaststelt, wat betekent dat de Conseil d'État een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moet voorleggen over de uitlegging die aan dit artikel moet worden gegeven;
- [lid] 2 van artikel 39, aangezien er geen enkel bewezen verband bestaat tussen de kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong ervan en uit geen enkel element blijkt dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie, wat betekent dat de Conseil d'État een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moet voorleggen over de uitlegging die aan dit artikel moet worden gegeven;
- blijkt geeft van onjuiste rechtsopvattingen, die gebaseerd zijn op schending van het beginsel van gelijkheid voor de wet, terwijl de in de bestreden kennisgeving beoogde gebieden zich in precies dezelfde situatie bevinden als een honderdtal andere betwiste of geannexeerde gebieden in de wereld, en geen enkele verordening bepaalt dat de etiketten van de uit deze gebieden geïmporteerde levensmiddelen specifiek moeten vermelden dat het om levensmiddelen uit gekoloniseerde of bezette gebieden gaat; dat er geen enkel algemeen belang is om strengere etiketteringsregels voor de categorie producten **[Or. 3]** als bedoeld in de bestreden kennisgeving vast te stellen; dat het ingestelde verschil in behandeling in geen enkel opzicht verband houdt met het doel van de [kennisgeving] inzake de verstrekking van informatie aan en de bescherming van de consument;
- het in de artikelen 225-1 en 225-2 van de code pénal (strafwetboek) vervatte discriminatieverbod schendt, aangezien de door de bestreden kennisgeving voorgeschreven etikettering de facto de personen met de Israëliische nationaliteit op het oog heeft en ertoe leidt dat de normale uitoefening van een economische activiteit wordt belemmerd;
- blijkt geeft van misbruik van bevoegdheid en procedure voor zover daarbij de wetgeving die specifiek betrekking heeft op de etikettering van levensmiddelen, wordt aangewend om andere doeleinden, namelijk douanedoeleinden – opdat de betrokken producten niet meer in aanmerking zouden komen voor de preferentiële douaneregeling en doelstellingen inzake internationaal beleid, te verwezenlijken.

Bij verweerschrift, ingeschreven op 30 oktober 2017, concludeert de minister van Economische Zaken en Financiën tot afwijzing van het verzoek. Hij stelt dat de door verzoekster aangevoerde middelen ongegrond zijn.

[OMISSIS]

Overwegende hetgeen volgt:

1. Bij een aan de marktdeelnemers gerichte kennisgeving inzake de vermelding van de oorsprong van goederen uit de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden, die op 24 november 2016 in het Journal Officiel de la République Française (staatsblad van de Franse Republiek) is gepubliceerd, heeft de minister van Economische Zaken en Financiën, onder verwijzing naar verordening nr. 1169/2011 van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan **[Or. 4]** consumenten en door de aandacht van de marktdeelnemers te vestigen op de op 12 november 2015 in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerde interpretatieve mededeling inzake de vermelding van de oorsprong van goederen uit de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden, met name de vermeldingen gepreciseerd die al dan niet kunnen worden gebruikt voor producten uit deze gebieden. Bij twee verzoeken, die moeten worden gevoegd om bij een en dezelfde beslissing uitspraak te kunnen doen, verzoeken de Association Organisation juive européenne en de société vignoble PSAGOT LTD om nietigverklaring, wegens bevoegdheidsoverschrijding, van deze kennisgeving van de minister van Economische Zaken en Financiën, die algemeen verbindende voorschriften bevat.

2. Hoewel artikel L. 212-1 wet CRPA luidt als volgt: „*Alle besluiten van een overheidsbestuur zijn voorzien van de handtekening van de auteur, alsook van de leesbare vermelding van diens voornaam, naam en hoedanigheid*”, leidt de omstandigheid dat de in het Journal Officiel de la République Française bekendgemaakte bestreden kennisgeving, die voorzien is van het zegel van de minister van Economische Zaken en Financiën, noch de naam en de voornaam, noch de hoedanigheid van de ondertekenaar ervan vermeldt, niet tot de onwettigheid ervan, rekening houdend met de aard van een dergelijke handeling.

3. Ten eerste luidt artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie als volgt:

„Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast.[OMISSIS] Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.[OMISSIS] [...] [OMISSIS] Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend.”. Artikel 1 van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten bepaalt het volgende: „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 informatiebehoefte, en zorgt daarbij ook voor het soepel functioneren van de interne markt. [OMISSIS] 2. Deze verordening stelt de algemene beginselen, voorschriften en verantwoordelijkheden in verband met voedselinformatie, en met name voedsel etikettering, vast. Zij stelt de middelen voor de waarborging van het recht van de consumenten op informatie en de procedures voor de verstrekking van voedselinformatie vast, rekening houdend met de noodzaak om voldoende flexibiliteit te bieden om te kunnen reageren op toekomstige ontwikkelingen en nieuwe informatievereisten. [OMISSIS] [...]”. In [OMISSIS] artikel 2, [lid 2, onder g),] van dezelfde verordening is bepaald: „Plaats van herkomst’: de plaats waarvan een levensmiddel volgens de aanduiding afkomstig is en die niet het ‚land van oorsprong’ is, als bepaald overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 26 van Verordening (EEG) nr. 2913/92; de naam, handelsnaam of het adres van de exploitant van het levensmiddelenbedrijf die op het etiket staan, vormen geen aanwijzing van het land van oorsprong en de plaats van herkomst van het levensmiddel in de zin van deze verordening”. [OMISSIS] Artikel 3, [lid 1], van dezelfde verordening luidt: „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.” [OMISSIS] Artikel 26, [lid 2], van dezelfde verordening bepaalt het volgende: „Het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst is verplicht: [OMISSIS] 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; [OMISSIS] [...]”. Ten slotte wijst de Commissie met de interpretatieve mededeling inzake de vermelding van de oorsprong van goederen uit de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden, die met name het volgende bepaalt: „Deze [Or. 5] mededeling voert geen nieuwe wet- of regelgeving in. Hoewel deze mededeling de interpretatie van de relevante Uniewetgeving door de Commissie bevat, ligt de handhaving van de desbetreffende regels in eerste instantie bij de lidstaten”, op het volgende: „Aangezien de Golanhoogte en de Westelijke Jordaanoever (met inbegrip van Oost-Jerusalem) [...] volgens het internationaal recht geen deel uitmaken van het Israëliëse grondgebied, wordt de vermelding ‚product uit Israël’ [...] in het kader van de genoemde wetgeving als onjuist en misleidend beschouwd” en preciseert zij het volgende: „Voor producten uit Palestina [...] die niet afkomstig zijn uit nederzettingen, is een mogelijke aanduiding die niet misleidend is omtrent de geografische oorsprong en overeenkomt met de internationale praktijk ‚product uit de Westelijke Jordaanoever (Palestijns product)’ [...], ‚product uit Gaza’ of ‚product uit Palestina’ [OMISSIS] Voor producten die afkomstig zijn van nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever of de Golanhoogte zijn aanduidingen die beperkt zijn tot ‚product uit de Golanhoogte’ of ‚product uit de

Westelijke Jordaanoever' niet voldoende. Zelfs als het grotere gebied of gebied waaruit het product afkomstig is, wordt vermeld, zou het weglaten van de aanvullende geografische informatie dat het product afkomstig is uit Israëlische nederzettingen de consument misleiden omtrent de werkelijke oorsprong van het product. In dergelijke gevallen moet de uitdrukking 'Israëlische nederzetting' of vergelijkbaar worden toegevoegd, bijvoorbeeld tussen haakjes. Derhalve zouden uitdrukkingen als 'product uit de Golanhoogte (Israëlische nederzetting)' of 'product uit de Westelijke Jordaanoever (Israëlische nederzetting)' kunnen worden gebruikt."

4. Ten tweede luidt artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie als volgt: „*Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen: a) over de uitlegging van de Verdragen, b) over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie. Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der lidstaten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen. Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden zich tot het Hof te wenden [...].*”

5. De beoordeling of de kennisgeving van de minister van Economische Zaken en Financiën van 24 november 2016 aan de marktdeelnemers inzake de vermelding van de oorsprong van goederen uit de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden in overeenstemming is met verordening nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, is afhankelijk van het antwoord op de vraag of het recht van de Europese Unie, in het bijzonder voornoemde verordening, voor zover de oorsprong van een binnen de werkingssfeer van deze verordening vallend product moet worden vermeld, voor een product afkomstig uit een sinds 1967 door Israël bezet gebied vereist dat dit gebied wordt vermeld en dat een vermelding wordt opgenomen waarin wordt gepreciseerd dat het product afkomstig is uit een Israëlische nederzetting indien dit het geval is, of, indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, van het antwoord op de vraag of een lidstaat op grond van de bepalingen van deze verordening, met name die van hoofdstuk VI ervan, dergelijke vermeldingen kan vereisen.

6. De in punt 5 vermelde vragen zijn bepalend voor de oplossing van de door de Conseil d'État te beslechten gedingen. Deze vragen leveren een ernstige moeilijkheid op. Bijgevolg moeten zij krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden voorgelegd en totdat deze uitspraak heeft gedaan, moet de behandeling van de verzoeken van de Association Organisation juive européenne en de société vignoble PSAGOT LTD worden geschorst. **[Or. 6]**

BESLIST ALS VOLGT:

Artikel 1: De behandeling van de verzoeken van de Association Organisation juive européenne en de société vignoble PSAGOT LTD wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over de volgende vragen:

Vereist het recht van de Europese Unie, in het bijzonder verordening nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, voor zover de oorsprong van een binnen de werkingssfeer van deze verordening vallend product moet worden vermeld, voor een product afkomstig uit een sinds 1967 door Israël bezet gebied de vermelding van dit gebied alsmede een vermelding waarin wordt gepreciseerd dat het product afkomstig is uit een Israëliische nederzetting indien dit het geval is? Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, kan een lidstaat dan op grond van de bepalingen van de verordening, met name die van hoofdstuk VI ervan, dergelijke vermeldingen vereisen?

Artikel 2: [OMISSIS]

[OMISSIS].

[OMISSIS]