CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. HOGAN
van 16 juli 2020 [1]

Zaak C-485/18

Groupe Lactalis
tegen
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Ministre de l'Économie et des Finances

[verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 1169/2011 – Voedselinformatie voor consumenten – Verplichte vermelding van het land van oorsprong – Artikel 26 – Reikwijdte van de harmonisatie – Artikel 3 – Nationale maatregelen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen – Voorwaarden – Nationale maatregel inzake de verplichte vermelding van de nationale, Europese of niet-Europese oorsprong van melk"

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 26 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 [2].

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen het bedrijf Groupe Lactalis en de Franse minister-president, de minister van Justitie, de minister van Landbouw en Voedselvoorziening en de minister van Economische Zaken en Financiën over de wettigheid van décret nº 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 zijn gebruikt) (JORF 2016, nr. 194, tekst nr. 18; hierna: „bestreden decreet"). Het gevolg van dit decreet, wat melk betreft, is dat producenten verplicht zijn de oorsprong van de melk te vermelden op het etiket van het product.

3. Het is misschien geen verrassing dat de vermelding van het land van oorsprong van producten op het etiket tot de meest omstreden kenmerken van de interne markt behoort. Dergelijke etiketteringsvereisten zijn vaak een verkapt middel om ervoor te zorgen dat de voorkeur wordt gegeven aan nationale producten. [3] Desondanks zijn er gevallen waarin een duidelijk en aangetoond

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 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).

3 Zie bijvoorbeeld arrest van 17 juni 1981, Commissie/Ierland (113/80, EU:C:1981:139).

verband bestaat tussen de herkomst van een betreffend levensmiddel en de kwaliteit ervan. Alleen al het bestaan van verordening (EEG) nr. 2081/92 van de Raad van 14 juli 1992 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen[4] vormt daar in zekere zin een bewijs van. De werkelijke vraag in de onderhavige zaak is of het Unierecht in het geval van melk een rechtvaardiging biedt voor een nationale maatregel waarbij een dergelijk vereiste wordt opgelegd. Om de redenen die ik hieronder uiteen zal zetten, ben ik echter van oordeel dat dit in de door de verwijzende rechter onderzochte situatie niet het geval is.

4. Alvorens hierop in te gaan, laat ik eerst de relevante wettelijke bepalingen de revue passeren.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 1169/2011

5. Volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 heeft de verordening tot doel „de basis [te leggen] 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 [zij] daarbij ook voor het soepel functioneren van de interne markt".

6. In artikel 3, leden 1 en 2, van deze verordening is bepaald:

„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."

7. Artikel 9, lid 1, onder i), van verordening nr. 1169/2011, met als opschrift „Lijst van verplichte vermeldingen", luidt als volgt:

„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"

8. Artikel 10 van deze verordening, met als opschrift „Bijkomende verplichte vermeldingen voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen", bepaalt:

„1. Naast de vermeldingen in artikel 9, lid 1, worden in bijlage III bijkomende verplichte vermeldingen voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen vastgesteld.

4 PB 1992, L 208, blz. 1.

2. Teneinde voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen consumenteninformatie te garanderen en rekening te houden met de technische vooruitgang, wetenschappelijke ontwikkelingen, de bescherming van de gezondheid van de consument of het veilig gebruik van een levensmiddel, kan de Commissie, overeenkomstig artikel 51 bijlage III door middel van gedelegeerde handelingen wijzigen.

[…]"

9. Artikel 26 van verordening nr. 1169/2011, met als opschrift „Land van oorsprong of plaats van herkomst", luidt als volgt:

„1. Dit artikel is van toepassing onverminderd de etiketteringsvoorschriften die zijn vastgesteld in specifieke wetgeving van de Unie, in het bijzonder verordening (EG) nr. 509/2006 van de Raad van 20 maart 2006 inzake gegarandeerde traditionele specialiteiten voor landbouwproducten en levensmiddelen [PB 2006, L 93, blz. 1] en verordening (EG) nr. 510/2006 van de Raad van 20 maart 2006 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen [PB 2006, L 93, blz. 12].

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. Voor de toepassing van dit punt worden uitvoeringshandelingen als bedoeld in lid 8 vastgesteld.

3. Wanneer het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel vermeld wordt en niet hetzelfde of dezelfde is als voor het primaire ingrediënt ervan:

a) wordt tevens het land van oorsprong of de plaats van herkomst van het betreffende primaire ingrediënt vermeld, of

b) wordt vermeld dat het land van oorsprong of de plaats van herkomst van het primaire ingrediënt verschilt van die van het levensmiddel.

Voor de toepassing van dit lid worden uitvoeringshandelingen als bedoeld in lid 8 vastgesteld.

4. De Commissie dient binnen een periode van vijf jaar na de datum waarop lid 2, onder b), van toepassing wordt bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in waarin de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor de in dat punt bedoelde producten wordt geëvalueerd.

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:

a) soorten vlees andere dan rundvlees en de in lid 2, onder b), bedoelde vleessoorten;

b) melk;

c) melk die als ingrediënt in zuivelproducten wordt gebruikt;

d) onverwerkte levensmiddelen;

e) producten met maar één ingrediënt;

f) ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken.

[…]

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.

8. Uiterlijk 13 december 2013 stelt de Commissie, op basis van effectbeoordelingen, uitvoeringshandelingen vast voor de toepassing van lid 2, onder b), van dit artikel en voor de toepassing van lid 3 van dit artikel. Deze uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 48, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

[…]"

10. Hoofdstuk VI, met als opschrift „Nationale maatregelen", omvat onder meer de artikelen 38 en 39.

11. Artikel 38 heeft als opschrift „Nationale maatregelen" en luidt als volgt:

„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 verordening nr. 1169/2011, met het opschrift „Nationale maatregelen inzake bijkomende verplichte vermeldingen", bepaalt:

„1. Naast de verplichte vermeldingen, bedoeld in artikel 9, lid 1, en artikel 10, 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."

B. Frans recht

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

14. Artikel 1, punt I, van dit decreet luidt als volgt:

„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 luidt als volgt:

„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. In de slotalinea van artikel 4 van het bestreden decreet is bepaald:

„Met het oog op de toepassing van punt I van de artikelen 2 en 3 mag de vermelding van de namen van de landen worden vervangen door de vermelding ‚EU of buiten de EU' wanneer de oorsprongsvermelding leidt tot de vermelding van meer dan één lidstaat van de Europese Unie en niet-lidstaten van de Europese Unie of wanneer de oorsprong niet is vastgesteld."

17. Artikel 6 van dit decreet bepaalt:

„Producten die op wettige wijze in een andere lidstaat van de Europese Unie of een derde land worden geproduceerd of op de markt worden gebracht, vallen niet onder de bepalingen van dit decreet."

18. Op 24 december 2018 is bij décret nº 2018-1239 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient (decreet nr. 2018-1239 inzake de vermelding van de oorsprong van melk alsook van melk en vlees die als ingrediënt zijn gebruikt) (JORF 2018, nr. 298, tekst nr. 70) de toepassing van het bestreden decreet verlengd tot en met 31 maart 2020.

19. Van zowel dat decreet als het bestreden decreet is voorafgaand aan de inwerkingtreding ervan kennisgegeven aan de Commissie overeenkomstig artikel 45 van verordening nr. 1169/2011. De Commissie heeft voor geen van beide decreten een negatief advies uitgebracht in de zin van artikel 45, lid 3, van verordening nr. 1169/2011. [5]

III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

20. Bij verzoekschrift dat is neergelegd op 24 oktober 2016 heeft Lactalis bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) beroep ingesteld tot nietigverklaring van het bestreden decreet. Ter staving van deze vordering heeft Lactalis onder meer twee middelen aangevoerd die zijn ontleend aan schending van de artikelen 26, 38 en 39 van verordening nr. 1169/2011 door het decreet. Om zich over deze twee middelen te kunnen uitspreken, acht de verwijzende rechter het eerst noodzakelijk dat enkele enigszins problematische bepalingen van die verordening worden uitgelegd.

21. In die omstandigheden 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 uitdrukkelijk 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, 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?

5 Zowel Lactalis als de Commissie voert echter aan dat het ontwerp van het bestreden decreet waarvan de Commissie in kennis is gesteld niet gelijk was aan de definitieve versie 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, 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 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'?"

IV. Beoordeling

A. Eerste vraag

22. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 26 van verordening nr. 1169/2011, dat onder meer 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, aldus moet worden uitgelegd dat het de regels met betrekking tot de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk die als eindproduct of als ingrediënt wordt gebruikt uitdrukkelijk heeft geharmoniseerd en daarnaast of voormeld artikel 26 eraan in de weg staat dat lidstaten deze vermelding verplicht stellen op grond van artikel 39 van deze verordening.

23. Om te beginnen moet er ten eerste op worden gewezen dat er op basis van de verplichting voor de Commissie krachtens artikel 26, lid 5, van verordening nr. 1169/2011 om verslagen in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk nog geen uitspraak kan worden gedaan over de vraag of deze verordening de regels inzake de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk heeft geharmoniseerd. De enige conclusie die op basis van een dergelijke verplichting kan worden getrokken is immers dat deze vermelding momenteel niet verplicht is krachtens het Unierecht.

24. Ten tweede kan worden benadrukt dat de vaststelling van een wetgevingshandeling door de Unie op een gebied van gedeelde bevoegdheid noodzakelijkerwijs een bepaalde harmonisatie van de nationale wetgeving inhoudt, waardoor de lidstaten nationale bevoegdheden worden ontnomen in overeenstemming met artikel 2, lid 2, VWEU. Een dergelijke harmonisatie kan echter slechts voorzien in minimumnormen of slechts bepaalde aspecten van het betreffende gebied beslaan, zodat de lidstaten zich voor de andere aspecten van dat gebied kunnen blijven beroepen op hun eigen bevoegdheden om specifieke maatregelen vast te stellen.

25. Wat betreft de harmonisatie die tot stand is gebracht door verordening nr. 1169/2011 ten aanzien van de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van levensmiddelen, moet worden opgemerkt dat in artikel 9 van deze verordening een lijst van verplichte vermeldingen is vastgesteld die exploitanten van bedrijven op etiketten van levensmiddelen moeten plaatsen. Naast deze lijst voorziet artikel 10 in een lijst van bijkomende verplichte vermeldingen die moeten worden

aangebracht, maar alleen voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen.[6]

26. Tot de vermeldingen die verplicht zijn ongeacht de betreffende typen of categorieën levensmiddelen behoort volgens artikel 9, lid 1, onder i), van verordening nr. 1169/2011 het land van oorsprong of de plaats van herkomst, maar alleen wanneer in artikel 26 van deze verordening is voorzien in een dergelijke verplichte vermelding.

27. Volgens artikel 26, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 is het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst in twee gevallen verplicht, te weten:

– 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[7];

– voor vlees dat valt onder de codes van de gecombineerde nomenclatuur (GN) van bijlage XI, dat wil zeggen vers, gekoeld of bevroren vlees van varkens, schapen, geiten of pluimvee bedoeld bij post 0105.

28. Hoewel in deze bepaling niet wordt aangegeven of deze de nationale wetgeving met betrekking tot de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst harmoniseert, werpt de *context* waarin deze bepaling is ingevoegd licht op de werkingssfeer ervan. In dit verband kan worden opgemerkt dat verordening nr. 1169/2011 een hoofdstuk VI bevat, dat specifiek is gewijd aan nationale maatregelen.

29. Weliswaar bepaalt artikel 38, lid 2, van die verordening, dat onder dat hoofdstuk is opgenomen, dat „de lidstaten [onverminderd artikel 39] nationale maatregelen [mogen] 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”, maar artikel 38, lid 1, bepaalt daarentegen dat, „[w]at betreft aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, […] de lidstaten uitsluitend nationale maatregelen [mogen] vaststellen of handhaven die volgens het recht van de Unie toegestaan zijn”. Hoewel de exacte betekenis van de uitdrukking „onverminderd artikel 39” in die context misschien niet volledig duidelijk is, ben ik van mening dat artikel 38, lid 2, niets afdoet aan de regels waarnaar in artikel 39 wordt verwezen (dat wil zeggen de regels inzake de verplichte vermeldingen op de etiketten van levensmiddelen).[8]

6 In dat opzicht volgt uit de situaties die in bijlage III bij verordening nr. 1169/2011 zijn uiteengezet en waarnaar artikel 10 verwijst, dat het concept van „specifieke typen of categorieën levensmiddelen” aldus moet worden uitgelegd dat het productiemethoden en de samenstelling van levensmiddelen omvat.

7 Zie artikel 26, lid 2, onder a), van die verordening. In artikel 26, lid 3, van verordening nr. 1169/2011 is bepaald dat, wanneer het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel wordt vermeld en niet hetzelfde of dezelfde is als voor het primaire ingrediënt ervan, tevens het land van oorsprong of de plaats van herkomst van dat primaire ingrediënt moet worden vermeld, of moet worden vermeld dat het land van oorsprong of de plaats van herkomst van het primaire ingrediënt verschilt van die van het levensmiddel. De werkingssfeer van deze bepaling is vastgesteld in uitvoeringsverordening (EU) 2018/775 van de Commissie van 28 mei 2018 tot vaststelling van voorschriften voor de toepassing van artikel 26, lid 3, van verordening nr. 1169/2011 (PB 2018, L 131, blz. 8). Omdat de laatstgenoemde norm lager in rang staat, kan hiermee echter geen rekening worden gehouden bij de uitlegging van de werkingssfeer van artikel 26.

8 Naar mijn mening moet deze uitdrukking aldus worden begrepen dat de lidstaten, ondanks het feit dat de in artikel 39 genoemde situaties onder een geharmoniseerd gebied vallen, toch nationale maatregelen mogen vaststellen wanneer deze voldoen aan de in die bepaling vastgestelde voorwaarden.

30. Hieruit volgt derhalve dat artikel 38, dat dient als inleiding van hoofdstuk VI, louter erkent dat sommige bepalingen slechts zorgen voor een gedeeltelijke harmonisatie, terwijl andere bepalingen de vermeldingen met betrekking tot de etikettering van levensmiddelen volledig harmoniseren, en aangeeft welke gevolgen elke situatie teweegbrengt. De uitleggingsproblemen vloeien dus voort uit het feit dat in artikel 38 niet wordt gespecificeerd welke bepalingen onder welke van deze twee situaties vallen.

31. De bepalingen van artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 lijken mij daarentegen beslissend. In het eerste lid van dat artikel wordt immers specifiek bepaald dat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden maatregelen mogen vaststellen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen worden opgelegd voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen. Zou deze bepaling worden uitgelegd als een onvolledige harmonisatie van de voorwaarden waaronder de lidstaten bijkomende verplichte vermeldingen kunnen vaststellen, dan zouden dus nationale maatregelen kunnen worden aangenomen die artikel 39 buiten toepassing laten, waardoor het nuttig effect van die bepaling volledig wordt ondermijnd. Hieruit volgt dat verordening nr. 1169/2011 noodzakelijkerwijs aldus moet worden uitgelegd dat zij de lidstaten belet verplichte vermeldingen in te voeren op basis van hun eigen, volledig autonome nationale bevoegdheden.

32. Deze conclusie wordt bevestigd door de *doelstellingen* van verordening nr. 1169/2011. In de overwegingen 6 en 9 van verordening nr. 1169/2011 wordt namelijk vermeld dat een van de doelstellingen van deze verordening eenvoudig bestaat in het consolideren van de bestaande wetgeving, die is voortgevloeid uit richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame[9]. Aangezien in artikel 3, lid 1, van die richtlijn was bepaald dat „[o]p de etikettering van levensmiddelen […] *uitsluitend* de […] gegevens *[moeten] worden vermeld* [waarnaar in die bepaling wordt verwezen]”[10], kan uit die overwegingen worden afgeleid dat in verordening nr. 1169/2011 op zijn minst is vastgehouden aan het beginsel dat de lidstaten niet langer beschikken over een zuiver autonome bevoegdheid om te besluiten welke vermeldingen verplicht moeten worden gesteld.

33. Bovendien bestaat het doel van deze verordening er volgens de overwegingen 13 en 14 met name in „gemeenschappelijke definities, beginselen, voorschriften en procedures [vast te stellen] om een duidelijk kader en een gemeenschappelijke basis voor de maatregelen van de Unie en de nationale maatregelen inzake voedselinformatie te scheppen [om] bij de verstrekking van informatie aan de consumenten over de levensmiddelen die zij consumeren een *alomvattende* […] aanpak [vast te stellen]”.[11] Het gebruik van het bijvoeglijk naamwoord „alomvattend” is vrij expliciet.

9 PB 2000, L 109, blz. 29.

10 Cursivering van mij. De lijst van vermeldingen die worden genoemd in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2000/13 is, op enkele toevoegingen na, dezelfde als de lijst waarin is voorzien in artikel 9 van verordening nr. 1169/2011.

11 Cursivering van mij.

34. Dit alles volstaat naar mijn mening om aan te tonen dat uit zowel de context als de doelstellingen van artikel 26 blijkt dat verordening nr. 1169/2011 de nationale wetgeving van de lidstaten heeft geharmoniseerd wat betreft de verplichte vermeldingen. Deze harmonisatie is echter niet uitputtend, aangezien de lidstaten nog steeds bijkomende verplichte vermeldingen mogen vaststellen, maar *uitsluitend* onder de in deze verordening vastgestelde voorwaarden. [12]

35. Wat de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst betreft, specificeert artikel 26, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 de gevallen waarin exploitanten van een levensmiddelenbedrijf overeenkomstig artikel 9 van deze verordening deze vermelding op etiketten van levensmiddelen moeten plaatsen, zodat die bepaling aldus moet worden uitgelegd dat deze ten minste de voorwaarden heeft geharmoniseerd waaronder bepaalde vermeldingen verplicht mogen worden gesteld. De lidstaten wordt bijgevolg hun nationale bevoegdheid ontnomen om op hun eigen manier wetgeving vast te stellen met betrekking tot dergelijke vermeldingen. [13] In artikel 39 van die verordening wordt echter een deel van de bevoegdheden dat was ontnomen op grond van artikel 2, lid 2, VWEU, opnieuw gedelegeerd door aan de lidstaten de bevoegdheid *toe te delen* om hun eigen verplichte vermeldingen vast te stellen, met inachtneming van de in die bepaling vastgestelde voorwaarden. [14]

36. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het door bepaalde partijen in het hoofdgeding aangevoerde argument dat de harmonisatie van verordening nr. 1169/2011 geen betrekking heeft op de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst, aangezien een dergelijke vermelding nodig is om de traceerbaarheid van de levensmiddelen en de ingrediënten hiervan te waarborgen. Naast het feit dat ik in de bewoording van verordening nr. 1169/2011 geen reden zie voor een dergelijk argument, is de noodzaak om de traceerbaarheid van levensmiddelen te waarborgen op zich immers niet onverenigbaar met het ontbreken van de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van de levensmiddelen. In artikel 3, punt 15, van verordening (EG) nr. 178/2002 [15] wordt traceerbaarheid namelijk gedefinieerd als de „mogelijkheid om een levensmiddel, diervoeder, voedselproducerend dier of stof die bestemd is om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin wordt verwerkt, door alle stadia van de productie, verwerking en distributie te traceren en te volgen”. De traceerbaarheid vereist dus geen nadrukkelijke vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst op het etiket, aangezien deze bijvoorbeeld kan worden gerealiseerd door middel van een identificatiecode. [16]

12 Terloops kan worden opgemerkt dat het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan de consumenten, COM(2008) 40 definitief, lijkt te bevestigen dat verordening nr. 1169/2011 is gericht op de harmonisatie van de voorwaarden waaronder bepaalde vermeldingen verplicht kunnen worden gesteld. In dit voorstel werd immers gesteld dat „[n]iet-geharmoniseerde voorschriften […] de interne markt [zouden] verzwakken, [zouden] leiden tot slechte informatievoorziening en het niveau van de consumentenbescherming [zouden] verlagen. De bestaande voorschriften hebben hun deugdelijkheid bewezen wat het vrije verkeer van goederen en de consumentenbescherming betreft” (blz. 6). De intrekking van de „geharmoniseerde voorschriften” werd derhalve niet als bruikbare oplossing beschouwd. Integendeel, „[z]owel de verplichte als de vrijwillige vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst als marketinginstrument mag de consument niet misleiden en moet op geharmoniseerde criteria zijn gebaseerd” (blz. 8). Dienovereenkomstig „harmoniseert [het voorstel] het regelgevende kader voor de horizontale bepalingen betreffende voedseletikettering en draagt [het] aldus bij aan de bescherming van de consumenten door ervoor te zorgen dat de consumenten passende informatie ontvangen om hen in staat te stellen doordachte, veilige, gezonde en duurzame keuzes te maken” (blz. 10).

13 Aangezien verordening nr. 1169/2011 de nationale regels inzake verplichte vermeldingen harmoniseert en, in artikel 45, voorziet in een specifieke procedure voor gevallen waarin een lidstaat andere verplichte vermeldingen wil vaststellen, ben ik van mening dat verordening (EG) nr. 764/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht, en tot intrekking van beschikking nr. 3052/95/EG (PB 2008, L 218, blz. 21), niet van toepassing is op de onderhavige zaak.

14 Overigens lijkt het feit dat verordening nr. 1169/2011 het gebied van verplichte vermeldingen harmoniseert en tegelijk de lidstaten de mogelijkheid laat om te voorzien in andere verplichte vermeldingen, in overeenstemming te zijn met de bewoordingen van artikel 1, lid 2, van die verordening, waarin is bepaald dat „[deze verordening] *de middelen* voor de waarborging van het recht van de consumenten op informatie en de procedures voor de verstrekking van voedselinformatie [*vaststelt*], rekening houdend met de noodzaak om voldoende flexibiliteit te bieden om te kunnen reageren op toekomstige ontwikkelingen en nieuwe informatievereisten”. Cursivering van mij.

15 Verordening 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).

16 Zie ook artikel 18, lid 2, van verordening nr. 178/2002.

37. Omdat melk niet expliciet wordt uitgesloten van de harmonisatie op grond van verordening nr. 1169/2011, wordt deze geacht van toepassing te zijn op de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk. Weliswaar bepaalt artikel 26, lid 2, onder a), van verordening nr. 1169/2011 dat het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst verplicht is indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van het levensmiddel, maar anders dan bepaalde partijen aanvoeren kan deze bepaling niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten het recht verleent om de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk in alle omstandigheden te vereisen. Deze bepaling verleent de lidstaten immers niet de bevoegdheid om algemene afwijkende maatregelen vast te stellen. Zij specificeert veeleer dat exploitanten van een levensmiddelenbedrijf verplicht zijn het land van oorsprong of de plaats van herkomst van levensmiddelen te vermelden indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van het levensmiddel.[17] Bovendien kan uit artikel 26, leden 5 en 7, van verordening nr. 1169/2011, op grond waarvan de Commissie de haalbaarheid moet evalueren van de invoering van een verplichte vermelding van de oorsprong van melk, worden afgeleid dat exploitanten van een levensmiddelenbedrijf momenteel niet verplicht zijn deze oorsprong te vermelden, met uitzondering van de gevallen waarnaar wordt verwezen in artikel 26, lid 2, onder a).[18]

38. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste vraag te beantwoorden als volgt: artikel 26 van verordening nr. 1169/2011 moet aldus worden uitgelegd dat het de voorwaarden heeft geharmoniseerd waaronder de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk die als eindproduct of ingrediënt wordt gebruikt verplicht mag worden gesteld door de lidstaten. Deze bepaling belet de lidstaten echter niet deze vermelding verplicht te stellen op grond van artikel 39 van deze verordening wanneer dit gerechtvaardigd is door overwegingen zoals de bescherming van de volksgezondheid, de consumentenrechten, de preventie van fraude of de preventie van oneerlijke concurrentie, en wanneer aan de in deze bepaling neergelegde voorwaarden is voldaan.

B. Tweede vraag

39. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, wanneer een maatregel waarbij de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst wordt opgelegd overeenkomstig artikel 39, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 gerechtvaardigd is, de twee criteria in lid 2 van dat artikel dan in onderlinge samenhang moeten worden gelezen, en of met name de beoordeling van het eerste criterium, dat wil zeggen de beoordeling van het „bewezen verband", uitsluitend kan worden gebaseerd op elementen die 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.

17 Het klopt dat in artikel 26, lid 2, onder a), de uitdrukking „met name" wordt gebruikt om aan te geven dat de vermelding van het land van oorsprong verplicht is „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", wat erop duidt dat de werkingssfeer van deze bepaling niet beperkt is tot de situatie waarin de bij het levensmiddel gevoegde informatie of het etiket misleidend is. Daaruit kan naar mijn mening echter niet worden afgeleid dat een dergelijke vermelding ook verplicht is wanneer geen risico op verwarring bestaat. In plaats daarvan vat ik de noodzaak om de uitdrukking „met name" te gebruiken in die zin op dat de misleidende informatie verband kan houden met het levensmiddel of het etiket, zij het niet uitsluitend. Bepaalde merken kunnen bijvoorbeeld ook een dergelijke verwarring veroorzaken.

18 Zie ook de laatste zin van overweging 32 van verordening nr. 1169/2011.

40. Ingevolge artikel 39, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 mogen de lidstaten verplichte vermeldingen vereisen naast de vermeldingen die worden genoemd in artikel 9, lid 1, en artikel 10 van deze verordening, onder de voorwaarden die in die bepaling zijn uiteengezet. In deze bepaling zijn drie voorwaarden neergelegd voor de vaststelling van nationale maatregelen waarbij deze bijkomende vermeldingen worden opgelegd, namelijk dat:

– ten eerste, de verplichte vermeldingen slechts betrekking hebben op bepaalde specifieke typen of categorieën levensmiddelen;

– ten tweede, deze kunnen worden gerechtvaardigd om ten minste één van de redenen die in artikel 39, lid 1, worden opgesomd, waaronder de bescherming van de consument, en

– ten derde, de nationale maatregel waarbij deze worden opgelegd in overeenstemming met de procedure van artikel 45 van die verordening wordt vastgesteld.

41. Tot slot is, voor gevallen waarin de verplichte vermeldingen betrekking hebben op het land van oorsprong of de plaats van herkomst van de levensmiddelen, in de eerste zin van artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 gespecificeerd dat „ de lidstaten slechts maatregelen betreffende [een dergelijke vermelding kunnen] nemen, als er een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan" en in de tweede zin dat „[de lidstaten] [b]ij 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".

42. Naast deze drie voorwaarden die expliciet zijn neergelegd in artikel 39, lid 1, moeten alle nationale maatregelen waarbij vermeldingen worden opgelegd, voldoen aan de algemene beginselen inzake voedselinformatie, zoals uiteengezet in hoofdstuk II van die verordening, en aan de algemene beginselen van het Unierecht.

43. In verordening nr. 1169/2011 is geen overweging gewijd aan artikel 39, lid 2. De manier waarop deze bepaling is gestructureerd duidt er echter reeds op dat hierin twee afzonderlijke criteria worden vastgesteld. Hoewel kan worden aanvaard dat enkele elementen van de bewoording of de context van die bepaling, evenals bepaalde doelstellingen van deze verordening, kunnen pleiten voor de stelling dat het bestaan van een „bewezen verband" kan worden gebaseerd op subjectieve elementen betreffende het belang van het verband dat de meeste consumenten kunnen leggen tussen de kwaliteiten van een levensmiddel en de oorsprong of herkomst ervan, ben ik van mening dat deze bepaling veeleer aldus moet worden uitgelegd dat deze verwijst naar louter objectieve factoren.

44. Elke andere conclusie zou uiteindelijk de weg vrijmaken voor de indirecte herinvoering van nationale regels inzake levensmiddelen die werden ontworpen om te appelleren aan de puur nationalistische – en zelfs chauvinistische – instincten van consumenten. Aangezien een van de doelstellingen van de interne markt erin bestaat dergelijke regels (indien mogelijk) uit te bannen, kan moeilijk worden aangenomen dat de Uniewetgever de bedoeling had de zijdelingse herinvoering hiervan toe te staan door middel van het mechanisme van artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011. Tegen deze achtergrond kunnen we desalniettemin de tekst van deze bepaling onderzoeken.

45. Ten eerste kan de term „kwaliteiten" verwijzen naar een reeks eigenschappen en kenmerken van een product die ervoor zorgt dat aan de verwachtingen van consumenten wordt voldaan.[19] Ten tweede kan de verwijzing in de tweede zin van artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 naar het oordeel van de meeste consumenten als bewijsmateriaal dat moet worden verstrekt wanneer een

19 In de ISO 9000:2000-norm wordt „kwaliteit" bijvoorbeeld gedefinieerd als het vermogen van een reeks intrinsieke eigenschappen om aan de vereisten te voldoen.

lidstaat de Commissie in kennis stelt van een dergelijke maatregel, erop duiden dat deze bepaling louter het tijdstip specificeert waarop bewijsmateriaal moet worden verstrekt. Ten derde is in verordening nr. 1169/2011 herhaaldelijk bepaald dat consumenten de passende informatie moeten ontvangen om hen in staat te stellen „goed doordachte keuzes" te maken, met inbegrip van keuzes op basis van milieu- of ethische aspecten.[20] In artikel 4, lid 2, is in het bijzonder opgemerkt dat er „[b]ij het overwegen van de noodzaak van verplichte voedselinformatie en om de consumenten toe te laten doordachte keuzes te maken, […] rekening [wordt] gehouden met de wijdverbreide behoefte bij de meerderheid van de consumenten aan bepaalde informatie waaraan zij significante waarde hechten of met de algemeen aanvaarde voordelen daarvan voor de consument".[21]

46. Persoonlijk meen ik echter dat uit een gedetailleerde analyse van de verordening blijkt dat, zoals ik zojuist heb opgemerkt, de Uniewetgever bij het formuleren van de eerste zin nu juist de bedoeling had de mogelijkheid uit te sluiten dat, in het geval van specifieke maatregelen waarbij de vermelding van de plaats van oorsprong wordt opgelegd, de vaststelling hiervan *uitsluitend* kan worden gebaseerd op louter subjectieve overwegingen.

47. De definitie van de term „kwaliteiten", in het meervoud, verwijst over het algemeen naar de intrinsieke kenmerken of eigenschappen van het betreffende product.[22] Hier is het interessant op te merken dat in de Franse versie van artikel 39, lid 2, niet de term „qualités", maar „propriétes" (eigenschappen) wordt gebruikt, wat duidelijk verwijst naar de kwaliteit of de eigenschap die wordt gezien als een kenmerk of een inherent onderdeel van iets. Daarnaast is in de eerste zin van artikel 39, lid 2, met betrekking tot het verband dat moet bestaan tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst ervan, gespecificeerd dat het om een „bewezen" verband moet gaan, waarbij er dus impliciet van wordt uitgegaan dat deze kwaliteiten op objectieve wijze kunnen worden vastgesteld.[23] Tot slot blijkt uit artikel 1, lid 1, en artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 dat de met verordening nr. 1169/2011 nagestreefde doelstellingen er niet alleen in bestaan te zorgen voor een hoog niveau van consumentenbescherming, maar ook te waarborgen dat het vrije verkeer in het geval van levensmiddelen wordt geëerbiedigd. De verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst zal het vrije verkeer van producten echter waarschijnlijk schaden, zelfs wanneer deze zonder onderscheid wordt toegepast op binnenlandse en ingevoerde levensmiddelen, en misschien nog meer dan enige andere vorm van niet-discriminatoire vermeldingen.[24] Zoals het Hof vóór de vaststelling van deze verordening heeft geoordeeld, zijn dergelijke vereisten immers bedoeld „om de consumenten in staat te stellen nationale producten van ingevoerde producten te onderscheiden, waardoor vooroordelen tegen buitenlandse producten versterkt kunnen worden".[25]

20 Zie artikel 3, lid 1, en overweging 4.

21 Zie artikel 4, lid 2, en, in die zin, de overwegingen 16-18. Aangezien in deze bepaling een algemeen beginsel van de levensmiddelenwetgeving is neergelegd, is deze naar mijn mening gericht tot de lidstaten wanneer zij gebruikmaken van artikel 39 en tot de Commissie wanneer zij gebruikmaakt van de aan haar in artikel 10, lid 2, door de Uniewetgever gedelegeerde bevoegdheid om de lijst van bijkomende verplichte vermeldingen te wijzigen.

22 Deze term kan aldus worden begrepen dat hij verwijst naar de fysieke, voedingskundige, organoleptische en, in het bijzonder, smaakgerelateerde eigenschappen van een levensmiddel.

23 Artikel 4, lid 2, is opgenomen onder hoofdstuk II van verordening nr. 1169/2011, dat – zoals de titel aangeeft – gewijd is aan de algemene beginselen inzake voedselinformatie. Aangezien in deze bepaling een algemeen beginsel inzake voedselinformatie is neergelegd, kunnen uitzonderingen gelden op de regel die hierin wordt vastgesteld.

24 Voor zover nationale maatregelen waarbij een verplichting wordt opgelegd om informatie te verstrekken over de oorsprong of herkomst van goederen zonder onderscheid van toepassing zijn op alle goederen, vormen zij geen directe discriminatie, maar maatregelen van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. Zie in dit verband arrest van 25 april 1985, Commissie/Verenigd Koninkrijk (207/83, EU:C:1985:161, punt 17). In de onderhavige zaak is het bestreden decreet niet van toepassing op producten die buiten de Unie worden verwerkt. Het Hof heeft echter geoordeeld dat „de toepassing van […] nationale [maatregelen] gevolgen [kan] hebben voor het vrije verkeer van goederen […] zelfs indien deze uitsluitend voor nationale producenten [zouden] gelden", aangezien hiermee de aankoop door binnenlandse verwerkers van lokaal geproduceerde goederen, in dit geval melk, wordt aangemoedigd. Zie in dat verband arrest van 7 mei 1997, Pistre e.a. (C-321/94–C-324/94, EU:C:1997:229, punt 45).

25 Arrest van 25 april 1985, Commissie/Verenigd Koninkrijk (207/83, EU:C:1985:161, punt 17).

48. Dit alles betekent dat artikel 39, lid 2, aldus moet worden begrepen dat het bijkomende voorwaarden neerlegt voor de vaststelling van maatregelen waarbij de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst wordt opgelegd. Deze bepaling heeft immers tot doel te zorgen voor een eerlijk evenwicht tussen de twee door verordening nr. 1169/2011 nagestreefde doelstellingen om, ten eerste, te waarborgen dat consumenten passende informatie ontvangen om hen in staat te stellen goed doordachte, veilige, gezonde en duurzame keuzes te maken en, ten tweede, te waarborgen dat het vrije verkeer ten aanzien van levensmiddelen wordt geëerbiedigd. Deze voorwaarden zijn bedoeld om de rechtvaardigingen te beperken die kunnen worden aangevoerd ter onderbouwing van een dergelijke maatregel en om een strenger evenredigheidsverband tussen deze rechtvaardigingen op te leggen. [26]

49. Terugkerend naar de bepalingen van artikel 39, volgt hieruit dat in artikel 39, lid 1, de redenen van algemeen belang zijn uiteengezet die nationale maatregelen kunnen rechtvaardigen waarbij bijkomende verplichte vermeldingen voor een specifieke categorie levensmiddelen worden opgelegd. Voor zover het vermeldingen met betrekking tot de plaats van oorsprong betreft, legt artikel 39, lid 2, echter twee nog restrictievere voorwaarden op, namelijk, ten eerste het bestaan van een bewezen verband tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan en, ten tweede, het feit dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan de verstrekking van deze informatie. [27]

50. Gezien de bewoordingen, de structuur en de specifieke doelstelling van artikel 39, lid 2, ben ik derhalve van oordeel dat die twee criteria gescheiden en cumulatief zijn. [28] Met name aan het vereiste dat een bewezen verband bestaat tussen de kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan kan niet worden voldaan door uitsluitend te verwijzen naar louter subjectieve elementen met betrekking tot het belang van het verband dat de meeste consumenten aan dit kenmerk hechten.

51. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten van de Franse en de Italiaanse regering, volgens welke artikel 39, lid 2, indien het aldus zou worden uitgelegd dat hierin twee afzonderlijke criteria zijn neergelegd, zijn nuttig effect (*effet utile*) zou verliezen, temeer aangezien de uitputtende harmonisatie die verordening (EU) nr. 1151/2012 [29] tot stand heeft gebracht zich verzet tegen de enige nationale maatregelen die aan deze twee voorwaarden kunnen voldoen.

52. Het klopt dat, wanneer artikel 39, lid 2, aldus wordt uitgelegd dat dit niet alleen vereist dat er een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan, maar ook dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan deze informatie, de werkingssfeer van deze bepaling vrij beperkt kan lijken. Aangezien deze bepaling echter alleen van toepassing is op maatregelen waarbij de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst wordt opgelegd, lijkt het logisch dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij

26 Hoewel artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 bijvoorbeeld bepaalt dat de lidstaten bij het overwegen van de noodzaak van verplichte voedselinformatie alleen rekening hoeven te houden met een wijdverbreide behoefte bij de meerderheid van de consumenten aan bepaalde informatie waaraan zij significante waarde hechten of met de algemeen aanvaarde voordelen daarvan voor de consument, moeten zij in het specifieke geval dat deze verplichte informatie het land van oorsprong of de plaats van herkomst betreft ook bewijsmateriaal overleggen om aan te tonen dat de meerderheid van de consumenten significante waarde hecht aan de verstrekking van deze informatie.

27 Meer bepaald zijn deze twee voorwaarden erop gericht om te voorkomen dat nationale maatregelen waarbij de vermelding van het land van oorsprong wordt opgelegd, worden gebaseerd op de vooroordelen van consumenten ten aanzien van de vermeende kwaliteiten van bepaalde levensmiddelen met een herkomst uit bepaalde landen, en voorts om impliciet de mogelijkheid uit te sluiten dat een lidstaat een kenmerk van de levensmiddelen gebruikt als voorwendsel om te vereisen dat het land van oorsprong wordt vermeld.

28 Weliswaar moeten deze twee criteria in onderlinge samenhang worden gelezen, maar alleen in die zin dat de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van de levensmiddelen uitsluitend kan worden gerechtvaardigd door de kwaliteiten waaraan de consumenten waarde hechten en niet door alle kwaliteiten ten aanzien waarvan een bewezen verband met de oorsprong of herkomst van het levensmiddel bestaat.

29 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (PB 2012, L 343, blz. 1).

een beperkte werkingssfeer heeft. Anders dan sommige partijen aanvoeren, betekent een uitlegging van deze bepaling in die zin dat zij twee afzonderlijke voorwaarden neerlegt echter niet dat dit artikel zijn nuttige werking (*effet utile*) verliest. De lat is weliswaar zeer hoog, maar niet onoverkomelijk hoog gelegd.

53. De door verordening nr. 1151/2012 tot stand gebrachte harmonisatie verzet zich niet tegen de vaststelling van maatregelen waarbij de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst wordt opgelegd. Hoewel deze verordening voorziet in een uniforme en uitputtende beschermingsregeling voor gekwalificeerde geografische aanduidingen die worden gebruikt voor de benaming van producten waarbij sprake is van een bijzondere band tussen de kenmerken en de geografische herkomst daarvan [30], beslaat deze harmonisatie slechts het gebruik van bepaalde benamingen om producten aan te duiden [31]. Dit is niet het geval voor de verplichte vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst.

54. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging op de tweede vraag te antwoorden dat artikel 39, lid 2, aldus moet worden uitgelegd dat het twee afzonderlijke criteria vaststelt. Dienovereenkomstig kan de beoordeling van het eerste criterium met betrekking tot het bestaan van een bewezen verband niet worden gebaseerd op een louter subjectieve beoordeling ten aanzien van het belang van het verband dat de meeste consumenten kunnen leggen tussen de kwaliteiten van een levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan. Artikel 39, lid 2, vereist daarentegen dat de betreffende levensmiddelen die uit bepaalde landen of plaatsen van herkomst komen, bepaalde objectieve kwaliteiten of kenmerken hebben die deze onderscheiden van dezelfde levensmiddelen met een andere oorsprong.

C. Derde vraag

55. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 39, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat er bij de beoordeling of er voor de toepassing van artikel 39, lid 2, een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst ervan, rekening mag 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.

1. Ontvankelijkheid

56. Om te beginnen blijkt uit het aan het Hof toegezonden dossier niet dat de Franse autoriteiten overwegingen inzake het vermogen van melk om het vervoer te kunnen weerstaan hebben aangevoerd als rechtvaardiging voor het bestreden decreet toen de Commissie hiervan voorafgaande aan de vaststelling in kennis werd gesteld. Bovendien heeft de Franse regering in haar schriftelijke opmerkingen een andere uitleg gegeven, namelijk dat het decreet werd vastgesteld „om tegemoet te komen aan de sterke verwachting van consumenten om melk te etiketteren […] in de nasleep van schandalen waarbij bijvoorbeeld paardenvlees op frauduleuze wijze is gebruikt in plaats van rundvlees" en „omdat de verplichting om de oorsprong te vermelden de transparantie en traceerbaarheid in de voedselvoorzieningsketen zou verbeteren teneinde voedselfraude doeltreffender te bestrijden en het vertrouwen van de consument te herstellen".

30 Zie in die zin arrest van 8 september 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, punt 114).

31 Zie naar analogie arrest van 8 mei 2014, Assica en Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, punten 29-31).

57. Opgemerkt zij evenwel dat op prejudiciële vragen die aan het Hof worden voorgelegd een vermoeden van relevantie rust. Het Hof kan slechts weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vraag te antwoorden, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging of toetsing van de geldigheid van een regel van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [32]

58. In de onderhavige zaak lijkt de verwijzende rechter de mogelijkheid niet uit te sluiten dat de nationale wetgever bij de vaststelling van dit decreet rekening heeft gehouden met overwegingen inzake het vermogen van melk om het vervoer te kunnen weerstaan. Aangezien het Hof niet bevoegd is om het nationale recht uit te leggen – en daarmee te bepalen of de met het bestreden decreet nagestreefde doelstellingen daadwerkelijk de doelstellingen zijn die in de gestelde vraag worden bedoeld – ben ik van mening dat de vraag ontvankelijk moet worden verklaard.

2. Ten gronde

59. In het licht van mijn conclusie met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag moet er om te beginnen aan worden herinnerd dat in artikel 39, lid 2, twee criteria zijn neergelegd voor de vaststelling van een nationale maatregel waarbij de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel door een lidstaat wordt opgelegd. Volgens het eerste criterium kan een dergelijke vermelding alleen worden vastgesteld wanneer er een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan.

60. Zoals eerder opgemerkt verwijst het begrip „kwaliteiten" naar de kenmerken van iets – in de landbouwkunde bijvoorbeeld de fysieke, voedingskundige, organoleptische en, in het bijzonder, smaakgerelateerde eigenschappen van een levensmiddel.

61. Aangezien in artikel 39, lid 2, de uitdrukking „bepaalde kwaliteiten" wordt gebruikt, zonder te specificeren wat deze kenmerken kunnen zijn, ben ik van mening dat deze bepaling van toepassing is op alle gevallen waarin een verband kan worden aangetoond tussen een van de kenmerken van een levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan. In deze context kan het vermogen van het levensmiddel om het vervoer te kunnen weerstaan worden beschouwd als een van de kwaliteiten van dat levensmiddel. [33]

62. Om te voldoen aan het eerste criterium van artikel 39, lid 2, moet echter een verband bestaan tussen enerzijds de kwaliteit die wordt genoemd in de vraag van de verwijzende rechter, namelijk het *vermogen van het levensmiddel om het vervoer te kunnen weerstaan*, en anderzijds de oorsprong of herkomst daarvan. Wat het laatste criterium betreft, is een dergelijke kwaliteit niet in het algemeen specifiek voor de oorsprong van een levensmiddel. Zo kunnen in het geval van specifieke fruit- of groentesoorten de productietechnieken die voor de teelt worden gebruikt misschien gevolgen hebben voor het vermogen van die soorten om het vervoer te kunnen weerstaan. Bij melk varieert het vermogen om het vervoer te kunnen weerstaan zodat de kwaliteit niet in het gedrang komt in de moderne wereld echter niet naargelang de plaats van de productie. Bijgevolg kan worden aangenomen – zeker bij gebrek aan enig bewijs van het tegendeel – dat in Frankrijk geproduceerde melk hetzelfde vermogen heeft als in België geproduceerde melk om het vervoer te kunnen weerstaan.

32 Zie bijvoorbeeld arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25).

33 Hoewel er op Europees niveau gedeeltelijk geharmoniseerde hygiëne- en veiligheidsnormen bestaan (instandhouding van de koudeketen enz.) die erop zijn gericht sommige eigenschappen van levensmiddelen tijdens het vervoer te beschermen, hebben niet alle levensmiddelen hetzelfde vermogen om het vervoer te kunnen weerstaan.

63. Andere kwaliteiten van het levensmiddel, te beginnen met de smaak, kunnen echter gevolgen ondervinden van het vervoer. Omdat de duur van het vervoer afhankelijk is van de oorsprong van het levensmiddel, kan dus een verband bestaan tussen de oorsprong ervan en sommige kwaliteiten ervan. Om aan het eerste criterium van artikel 39 te voldoen – namelijk dat er een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van dat levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan – moet echter nog steeds worden aangetoond dat het vervoer van een bepaald levensmiddel objectieve risico's met zich meebrengt voor de achteruitgang van bepaalde kwaliteiten ervan. In het geval van melk moet deze verandering, gezien het tweede criterium, van invloed zijn op bepaalde kwaliteiten ervan waaraan de meeste consumenten waarde hechten.

64. Daarnaast moeten de lidstaten, wanneer zij optreden binnen de werkingssfeer van het Unierecht [34] en derhalve wanneer zij artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 toepassen, de algemene beginselen van het Unierecht, met inbegrip van het evenredigheidsbeginsel, naleven. Hieruit volgt dat de maatregelen die de lidstaten vaststellen, geschikt moeten zijn ter bereiking van het gestelde doel en niet verder mogen gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Dit betekent met name dat er, wanneer een keuze tussen meerdere passende maatregelen mogelijk is, gebruik moet worden gemaakt van de maatregel die het minst belastend is. [35] Tot slot moet worden vermeld dat nationale wetgeving slechts geschikt is om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen, wanneer zij de verwezenlijking van dat doel daadwerkelijk coherent en systematisch nastreeft. [36]

65. In het geval van melk is dit, zelfs wanneer wordt aangenomen dat bepaalde kwaliteiten ervan kunnen worden beïnvloed door het vervoer, slechts waar wanneer het „verse" melk (rauw of gepasteuriseerd) betreft. Voor zover uit het dossier blijkt dat het bestreden decreet zonder onderscheid van toepassing is op alle soorten melk, zowel „verse" als „UHT"-melk, lijkt dit verder te gaan dan wat noodzakelijk is om de door de verwijzende rechter genoemde doelstelling te bereiken.

66. Indien echter *wetenschappelijk* kan worden aangetoond dat bepaalde kwaliteiten van melk of zelfs UHT-melk – of deze nu fysiek, voedingskundig, organoleptisch of smaakgerelateerd zijn – waarschijnlijk zullen veranderen als gevolg van het vervoer hiervan en indien consumenten waarde hechten aan deze specifieke kwaliteiten – zoals uitgelegd in het kader van de beoordeling van de tweede vraag – kan rekening worden gehouden met de overwegingen inzake het vermogen van het levensmiddel om het vervoer en de risico's van bederf tijdens een transport te kunnen weerstaan.

67. Het is natuurlijk waar dat in het geval van „verse melk" de kwestie van de versheid ervan – in meer of mindere mate, afhankelijk van het soort melk – verband houdt met de afgelegde afstand tussen de productie en het op de markt brengen van de melk. [37] In deze context moet echter worden opgemerkt dat in artikel 3, punt III, van het bestreden decreet is bepaald dat voor melk die in een andere lidstaat dan Frankrijk is geproduceerd, de oorsprongsvermelding „Oorsprong: EU" mag worden gebruikt. In artikel 3, punt IV, is daarentegen bepaald dat de oorsprongsvermelding „Oorsprong: buiten de EU" kan luiden 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.

34 Zie in die zin arrest van 1 december 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, punten 105 en 106).

35 Zie bijvoorbeeld arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 165 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Zie bijvoorbeeld arrest van 14 november 2018, Memoria en Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punt 52).

37 Daarbij kan worden overwogen dat de vermelding van het land of de plaats van oorsprong niet noodzakelijkerwijs de meest nauwkeurige manier is om consumenten te informeren over de afstand die door de melk is afgelegd van de productie tot de vermarkting ervan. Wanneer melk bijvoorbeeld vanuit België naar Frankrijk wordt ingevoerd, kan de afstand tussen de plek van productie en de plek van consumptie of verder gebruik in sommige gevallen korter zijn dan wanneer de melk elders in Frankrijk zou zijn geproduceerd. Een vereiste dat dergelijke vermeldingen op het etiket worden geplaatst, heeft echter het voordeel dat het eenvoudig kan worden geïmplementeerd en waarschijnlijk minder duur is voor exploitanten van bedrijven dan een ander alternatief, zoals een vermelding die meer rechtstreeks verband houdt met de afstand die door de melk is afgelegd, aangezien die afstand kan verschillen naargelang het distributienetwerk.

68. Voor zover de alternatieven waarin deze bepalingen voorzien – „Frankrijk", „EU" en „buiten de EU" – onvoldoende nauwkeurig zijn om consumenten in staat te stellen om – zelfs indirect – de afstand te beoordelen die door de melk is afgelegd, lijkt dit erop te duiden dat het bestreden decreet niet in overeenstemming is met de doelstelling die door de Franse regering wordt aangevoerd als rechtvaardiging, namelijk de wens om de consumenten te informeren over het risico van bederf van de melk tijdens het vervoer.

69. Meer specifiek kan worden gesteld dat het decreet in zijn huidige vorm niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, aangezien het de doelstelling om de consumenten te informeren over een mogelijk verband tussen het lange vervoer van de melk en de kwaliteiten ervan niet op coherente en systematische wijze verwezenlijkt.[38] Dit is des te meer het geval omdat zuivelproducten die legaal in een andere lidstaat zijn geproduceerd volgens artikel 6 van dit decreet niet vallen onder de bepalingen van het decreet. Bijvoorbeeld kaas die in Italië met Duitse melk is geproduceerd en vervolgens in Frankrijk op de markt wordt gebracht, zou er dus niet onder vallen.

70. Aangezien het Hof op grond van artikel 267 VWEU echter niet bevoegd is om een regel van het Unierecht op een specifieke zaak toe te passen – en in het verlengde daarvan de geldigheid van een nationale wet te beoordelen door naar een dergelijke regel te verwijzen – staat het uitsluitend aan de verwijzende rechter om in het licht van eventuele aanvullende toelichtingen door de Franse regering te bepalen of is voldaan aan de vier voorwaarden die in punt 64 van deze conclusie zijn genoemd.

71. In deze omstandigheden geef ik het Hof in overweging op de derde vraag te antwoorden dat artikel 39, lid 2, aldus moet worden uitgelegd dat er bij de beoordeling of er voor de toepassing van artikel 39, lid 2, een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst ervan, rekening mag 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, mits, ten eerste, is vastgesteld dat de melk tijdens het vervoer kan bederven, ten tweede, dat de verandering waarschijnlijk van invloed is op bepaalde kwaliteiten van de melk waaraan de meeste consumenten waarde hechten, ten derde, dat een dergelijk vereiste eenvoudiger kan worden geïmplementeerd dan een andere maatregel die zorgt voor een directer verband tussen de afgelegde afstand of de duur van het vervoer van de melk en, ten vierde, dat het doel om consumenten te informeren over de met het vervoer verbonden risico's voor de kwaliteiten van levensmiddelen door de nationale maatregel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd.

D. Vierde vraag

72. Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de beoordeling van de criteria van artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 inhoudt dat de kwaliteiten van een levensmiddel moeten worden geacht uniek te zijn door de oorsprong of herkomst ervan of dat zij moeten worden geacht te worden gewaarborgd door de oorsprong of herkomst ervan en, in het laatste geval, of dan, niettegenstaande de harmonisatie van de binnen de Europese Unie geldende gezondheids- en milieunormen, de vermelding van de oorsprong of de herkomst nauwkeuriger moet zijn dan de vermelding van „EU" of „buiten de EU".

73. Zoals hierboven uitgelegd in het antwoord op de tweede vraag, zijn in dit opzicht in artikel 39, lid 2, twee afzonderlijke criteria vastgesteld die verband houden met, ten eerste, het bestaan van een bewezen verband tussen sommige eigenschappen van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan en, ten tweede, de noodzaak dat de lidstaten bewijsmateriaal verstrekken waaruit blijkt dat de meeste consumenten significante waarde hechten aan deze informatie.

38 Zie bijvoorbeeld arrest van 14 november 2018, Memoria en Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punt 52).

74. Omdat het verband tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong daarvan „bewezen" moet zijn, vereist het eerste criterium dat levensmiddelen met een bepaalde oorsprong normaal gesproken enkele kwaliteiten hebben die specifiek zijn voor deze oorsprong. De bewoordingen van artikel 39, lid 2, vereisen echter niet dat deze kwaliteiten uniek zijn in de zin dat zij specifiek moeten zijn voor één enkel land, en evenmin dat de lidstaat welke die vermelding oplegt een van de landen is waarvan de levensmiddelen dergelijke kwaliteiten hebben.

75. Een dergelijke maatregel is echter slechts in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, zoals in wezen is bepaald in de tweede zin van artikel 39, lid 2, wanneer de meerderheid van de consumenten niet alleen significante waarde hecht aan de specifieke kwaliteiten van de levensmiddelen die uit bepaalde landen of plaatsen komen, maar ook in staat is deze kwaliteiten met bepaalde landen of plaatsen te associëren. De vermelding van het land of de plaats van oorsprong zou anders haar functie niet vervullen, die er, zoals aangegeven in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1169/2011, in bestaat consumenten een basis te verschaffen voor het maken van een goed doordachte keuze.

76. Wat de vraag betreft, hoe zeker het bestaan van deze specifieke kwaliteiten van levensmiddelen uit een bepaald land of een bepaalde plaats van herkomst moet zijn, ben ik van mening dat het voldoende is wanneer is aangetoond dat de specifieke omstandigheden van de productie, en in het bijzonder de technische of klimatologische omstandigheden die normaal gesproken heersen in het betreffende land, verband houden met dergelijke kwaliteiten. Derhalve ben ik van mening dat de kwaliteiten van levensmiddelen uit een bepaalde groep landen of geografische regio's specifiek kunnen zijn op grond van hun oorsprong zonder dat deze noodzakelijkerwijs op grond van deze oorsprong worden gewaarborgd.

77. Aangezien deze kwaliteiten het gevolg kunnen zijn van factoren zoals het klimaat, de bodemeigenschappen of de toepasselijke productienormen, kan de vermelding van de oorsprong of herkomst nauwkeuriger zijn dan een vermelding in de vorm van „EU" of „buiten de EU", niettegenstaande de harmonisatie van de binnen de Europese Unie geldende gezondheids- en milieunormen.

78. Zelfs wanneer deze kwaliteiten voortvloeien uit de toepasselijke productienorm kan de harmonisatie, zoals in de onderhavige zaak, de lidstaten een zekere marge laten om specifieke maatregelen vast te stellen. Het is immers mogelijk dat de harmonisatie niet uitputtend is, zoals door deze vraag wordt gesuggereerd, en slechts betrekking heeft op gezondheids- en milieukwesties, terwijl met de toegepaste nationale normen andere doelstellingen worden nagestreefd, zoals het zorgen voor een bepaalde mate van voortreffelijkheid van de levensmiddelen. Om een „race naar de top" aan te moedigen, moeten consumenten in staat zijn de oorsprong van een levensmiddel met een kwaliteit waaraan zij aanzienlijke waarde hechten, te identificeren wanneer vaststaat dat bepaalde lidstaten hogere productienormen hanteren.

79. Wanneer de specifieke kwaliteiten van het levensmiddel verband houden met het klimaat, de bodemeigenschappen of de toegepaste productienormen, kan een lidstaat op basis van artikel 39, lid 2, de vermelding van het land van oorsprong verplicht stellen om consumenten die geïnteresseerd zijn in dergelijke eigenschappen in staat te stellen een goed doordachte keuze te maken. Wanneer echter blijkt dat de door consumenten gewenste kwaliteiten van het levensmiddel worden gewaarborgd door de toepassing van volledig geharmoniseerde productienormen in de Unie, zou een lidstaat niets anders kunnen vereisen dan de vermelding „EU" of „buiten de EU". Een nauwkeurigere vermelding zou immers noodzakelijkerwijs niet nuttig zijn en dus verder gaan dan noodzakelijk is en in strijd zijn met de eisen van het evenredigheidsbeginsel.

80. Hoewel de vraag niet specifiek betrekking heeft op melk, ben ik er ten aanzien van dit levensmiddel niet volledig van overtuigd dat de door het Unierecht tot stand gebrachte harmonisatie ziet op alle omstandigheden van de melkproductie, die met name afhankelijk is van het voer en het algemeen welzijn van de koeien. In dit verband merk ik op dat bijvoorbeeld verordening nr. 178/2002, waarop Lactalis haar opmerkingen baseert, slechts enige algemene beginselen formuleert die door de lidstaten moeten worden geëerbiedigd, zoals in artikel 1, lid 2, van die verordening is vermeld. Ook in artikel 1, lid 1, van richtlijn 98/58/EG[39] is bepaald dat de richtlijn slechts minimumnormen inzake de bescherming van landbouwhuisdieren vaststelt.[40] Andere wettelijke instrumenten, zoals verordening (EG) nr. 853/2004[41], voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om afwijkende maatregelen vast te stellen.[42] Bovendien heeft de Commissie ter terechtzitting bevestigd dat de regels voor de melkproductie niet volledig geharmoniseerd zijn.

81. Gelet op een en ander ben ik van mening dat op de vierde vraag moet worden geantwoord dat artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 alleen vereist dat de kwaliteiten van levensmiddelen uit een bepaalde groep landen of geografische regio's specifiek kunnen zijn op grond van hun oorsprong, zonder dat deze kwaliteiten noodzakelijkerwijs op grond van deze oorsprong worden gewaarborgd. Deze bepaling staat er niet noodzakelijkerwijs aan in de weg dat een lidstaat een bijkomende verplichte vermelding in verband met de plaats van de productie oplegt die nauwkeuriger is dan de loutere vermelding „EU" of „buiten de EU", niettegenstaande de harmonisatie van de binnen de Europese Unie geldende gezondheids- en milieunormen.

Conclusie

82. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Conseil d'État te beantwoorden als volgt:

„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 moet aldus worden uitgelegd dat het de voorwaarden heeft geharmoniseerd waaronder de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van melk die als eindproduct of ingrediënt wordt gebruikt verplicht mag worden gesteld door de lidstaten. Deze bepaling belet de lidstaten echter niet deze vermelding verplicht te stellen op grond van artikel 39 van deze verordening wanneer dit gerechtvaardigd is door overwegingen zoals de bescherming van de volksgezondheid, de consumentenrechten, de preventie van fraude of de preventie van oneerlijke concurrentie, en wanneer aan de in die bepaling vastgestelde voorwaarden is voldaan.

2) Artikel 39, lid 2, moet aldus worden uitgelegd dat het twee afzonderlijke criteria vaststelt. Dienovereenkomstig kan de toepassing van het eerste criterium met betrekking tot het bestaan van een bewezen verband niet worden gebaseerd op subjectieve elementen betreffende het belang van het verband dat de meeste consumenten kunnen leggen tussen de kwaliteiten van een levensmiddel en de oorsprong of herkomst daarvan, maar vereist deze dat de betreffende levensmiddelen die uit bepaalde landen of plaatsen van herkomst komen, bepaalde objectieve kwaliteiten of kenmerken hebben die deze onderscheiden van dezelfde levensmiddelen met een andere oorsprong.

39 Richtlijn van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (PB 1998, L 221, blz. 23).

40 Bijgevolg hebben deze regels naar mijn mening tot doel te waarborgen dat levensmiddelen binnen de Unie bepaalde minimumkwaliteiten hebben, in plaats van identieke kwaliteiten.

41 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 55, met rectificatie in PB 2004, L 226, blz. 22).

42 Zie artikel 10, lid 3, van verordening nr. 853/2004.

3) Artikel 39, lid 2, moet aldus worden uitgelegd dat er bij de beoordeling of er voor de toepassing van artikel 39, lid 2, een bewezen verband bestaat tussen bepaalde kwaliteiten van het levensmiddel en de oorsprong of herkomst ervan, rekening mag 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, mits, ten eerste, is vastgesteld dat de melk tijdens het vervoer kan bederven, ten tweede, dat de verandering waarschijnlijk van invloed is op bepaalde kwaliteiten van de melk waaraan de meeste consumenten waarde hechten, ten derde, dat een dergelijk vereiste eenvoudiger kan worden geïmplementeerd dan een andere maatregel die zorgt voor een directer verband tussen de afgelegde afstand of de duur van het vervoer van de melk en, ten vierde, dat het doel om consumenten te informeren over de met het vervoer verbonden risico's voor de kwaliteiten van levensmiddelen door de nationale maatregel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd.

4) Artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 vereist alleen dat de kwaliteiten van levensmiddelen uit een bepaalde groep landen of geografische regio's specifiek kunnen zijn op grond van hun oorsprong, zonder dat deze kwaliteiten noodzakelijkerwijs op grond van deze oorsprong worden gewaarborgd. Deze bepaling staat er niet noodzakelijkerwijs aan in de weg dat een lidstaat een bijkomende verplichte vermelding in verband met de plaats van de productie oplegt die nauwkeuriger is dan de loutere vermelding ‚EU' of ‚buiten de EU', niettegenstaande de harmonisatie van de binnen de Europese Unie geldende gezondheids- en milieunormen."