CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
T. ĆAPETA
van 21 maart 2024[1]

Zaak C-399/22

Confédération paysanne
tegen
Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire,
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

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

„Prejudiciële verwijzing – Voedselinformatie aan consumenten – Vereisten met betrekking tot de vermelding van het land van oorsprong op een etiket – Groenten en fruit die in de Westelijke Sahara zijn geoogst – Bevoegdheid van de lidstaten om eenzijdig de invoer te verbieden van producten zonder een correcte vermelding van het land van oorsprong op het etiket"

I. Inleiding

1. „Het grondgebied van de Westelijke Sahara maakt geen deel uit van het Koninkrijk Marokko en daarom is een etiket dat vermeldt dat die producten van oorsprong uit Marokko zijn in strijd met de Unievereisten inzake de etikettering van levensmiddelen."

2. Dit is in een notendop het betoog van verzoekster bij de nationale rechter. Zij heeft daarom het ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (ministerie van Landbouw en Voedselsoevereiniteit, Frankrijk) en het ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (ministerie van Economie, Financiën en Industriële en Digitale Soevereiniteit, Frankrijk) (hierna: „ministeries") verzocht om de invoer te verbieden van kerstomaten en Charentaismeloenen (hierna: „betrokken producten") van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara die zijn geëtiketteerd als van oorsprong uit het Koninkrijk Marokko.

3. Het geding werpt twee verschillende vragen op.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

4. De eerste vraag is of de lidstaten op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek eenzijdig de invoer van bepaalde producten uit derde landen mogen verbieden. Hoewel niet nieuw, is deze vraag – gelet op de recente maatregelen van lidstaten tegen invoer uit Oekraïne – in breder perspectief bezien zeker actueel. [2]

5. De tweede vraag heeft betrekking op de etikettering van levensmiddelen van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara. De vraag die hier aan de orde is, luidt of deze producten op de markt mogen worden gebracht als producten van oorsprong uit het Koninkrijk Marokko. Deze vraag kan worden geplaatst in de context van de arresten Raad/Front Polisario [3] en Western Sahara Campaign UK [4], waarin het Hof de afzonderlijke territoriale status van het grondgebied van de Westelijke Sahara heeft erkend [5].

II. Context, rechtens en feitelijk, van de onderhavige zaak en de prejudiciële vragen

6. De Westelijke Sahara is een gebied in het noordwesten van Afrika dat in de negentiende eeuw een kolonie van het Koninkrijk Spanje werd. In 1963 is dit gebied, in het kader van het dekolonisatieproces, door de Verenigde Naties toegevoegd aan de lijst van niet-zelfbesturende gebieden [6], waarop het nog steeds staat.

7. Het dekolonisatieproces is (nog) niet voltooid en de Westelijke Sahara blijft het enige niet-zelfbesturende gebied in Afrika. Spanje heeft in 1976 afstand gedaan van zijn verantwoordelijkheid als besturende koloniale mogendheid. Sindsdien is er een conflict, dat ook gewapenderhand wordt uitgevochten, over het grondgebied blijven bestaan tussen het Koninkrijk Marokko, dat ongeveer 80 % van het grondgebied van de Westelijke Sahara controleert en soevereiniteit over het geheel opeist, en het Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (hierna: „Front Polisario”), dat de rest van het grondgebied van de Westelijke Sahara controleert en beweert het Sahrawi-volk te vertegenwoordigen. Het recht op zelfbeschikking van het Sahrawi-volk is door het Internationaal Gerechtshof erkend in zijn advies over de Westelijke Sahara. [7]

2 Vanaf maart 2023 hebben de Bulgaarse, de Hongaarse, de Poolse, de Roemeense en de Slowaakse regering gedreigd met een eenzijdig verbod van de invoer van tariefvrij Oekraïens graan en landbouwproducten (een maatregel die werd opgelegd als reactie op het feit dat de Russische regering het voorzien had op de graanexport via de Oekraïense havens in de Zwarte Zee). In reactie hierop heeft de Europese Commissie, aanvankelijk tot 5 juni 2023 [uitvoeringsverordening (EU) 2023/903 van de Commissie van 2 mei 2023 tot invoering van preventieve maatregelen ten aanzien van bepaalde producten van oorsprong uit Oekraïne (PB 2023, L 114 I, blz. 1)] en vervolgens tot 15 september 2023 [uitvoeringsverordening (EU) 2023/1100 van de Commissie van 5 juni 2023 tot invoering van preventieve maatregelen ten aanzien van bepaalde producten van oorsprong uit Oekraïne (PB 2023, L 144 I, blz. 1)], tijdelijke preventieve maatregelen ingevoerd om het in het vrije verkeer brengen of het onder bepaalde douaneregelingen plaatsen van tarwe, mais, koolzaad en zonnebloempitten uit Oekraïne te verbieden, tenzij deze goederen naar een andere lidstaat of naar een land of gebied buiten het douanegebied van de Europese Unie worden vervoerd.

3 Arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; hierna: „arrest Raad/Front Polisario”).

4 Arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; hierna: „arrest Western Sahara Campaign UK”).

5 Arresten Raad/Front Polisario, punt 108, en Western Sahara Campaign UK, punt 64.

6 Verenigde Naties, rapport van het Comité voor Informatie over Niet-Zelfbesturende Gebieden, supplement nr. 14 (A/5514) (1963), bijlage III „Lijst van Niet-Zelfbesturende Gebieden onder Hoofdstuk XI van het Handvest op 31 december 1962, ingedeeld naar geografische regio”.

7 Zie het advies van het Internationaal Gerechtshof van 16 oktober 1975, Westelijke Sahara (ICJ Reports 1975, blz. 12, punt 162). Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving van de gebeurtenissen die tot de huidige politieke situatie in de Westelijke Sahara hebben geleid mijn conclusie van vandaag in gevoegde zaken C-778/21 P en C-798/21 P, Commissie en Raad/Front Polisario, punten 5-15, en in gevoegde zaken C-779/21 P en C-799/21 P, Commissie en Raad/Front Polisario, punten 8-28.

8. Het conflict in de Westelijke Sahara is niet nieuw voor het Hof. Het Hof heeft erkend dat voor de Unie het recht op zelfbeschikking in haar externe betrekkingen bindend is en heeft in de arresten Raad/Front Polisario en Westelijke Sahara Campagne UK verklaard dat het grondgebied van de Westelijke Sahara een eigen en onderscheiden status geniet ten aanzien van die van elke staat, met inbegrip van die van het Koninkrijk Marokko. [8]

9. Op basis daarvan heeft het Hof de Associatieovereenkomst en de Partnerschapsovereenkomst inzake visserij [9], waarvan de territoriale toepassing beperkt was tot respectievelijk het „grondgebied van Marokko" en de „wateren waarover het Koninkrijk Marokko de soevereiniteit of de jurisdictie bezit", aldus uitgelegd dat zij niet het grondgebied van de Westelijke Sahara of de wateren die daaraan grenzen, omvatten. [10]

10. De Raad heeft de Commissie opgedragen gevolg te geven aan de door het Hof gewezen arresten Raad/Front Polisario en Western Sahara Campaign UK. [11] Het resultaat van de daaropvolgende onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko komt tot uiting in, om te beginnen, een overeenkomst waarbij tariefpreferenties worden uitgebreid tot goederen van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara [12], en, voorts, de overeenkomst en het uitvoeringsprotocol inzake duurzame visserij in de wateren die grenzen aan de Westelijke Sahara. [13]

11. Front Polisario heeft de besluiten tot goedkeuring van deze overeenkomsten aangevochten. De hogere voorzieningen tegen de arresten van het Gerecht waarbij deze besluiten nietig zijn verklaard [14], zijn bij het Hof aanhangig. Naast de onderhavige conclusie zal ik vandaag ook conclusie nemen in die twee hogere voorzieningen. [15] Ongeacht of het Hof mijn conclusie in die zaken zal volgen, zal de uitkomst daarvan evenwel geen gevolgen hebben voor de beslechting van de onderhavige zaak.

12. In casu is verzoekster in het hoofdgeding bij de nationale rechter, de Confédération paysanne, een Franse landbouworganisatie. Zij heeft de ministeries verzocht de *invoer te verbieden* van de betrokken producten die op het grondgebied van de Westelijke Sahara zijn geoogst. Deze producten worden in Frankrijk ingevoerd en op de markt gebracht met een etiket waarop het

8 Arresten Raad/Front Polisario, punt 92, en Western Sahara Campaign UK, punt 69.

9 Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2000, L 70, blz. 2; hierna: „Associatieovereenkomst"), die aan de orde is in het arrest Raad/Front Polisario, en de Partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko (PB 2006, L 141, blz. 4), die van belang is in het arrest Western Sahara Campaign UK.

10 Arresten Raad/Front Polisario, punt 92, en Western Sahara Campaign UK, punten 64 en 69.

11 Zie besluit (EU) 2019/217 van de Raad van 28 januari 2019 betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2019, L 34, blz. 1), en besluit (EU) 2019/441 van de Raad van 4 maart 2019 betreffende de sluiting van de partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko, het bijbehorende uitvoeringsprotocol en de briefwisseling bij de overeenkomst (PB 2019, L 77, blz. 4).

12 Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2019, L 34, blz. 4; hierna: „overeenkomst in de vorm van een briefwisseling").

13 Partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko (PB 2019, L 77, blz. 8), en protocol voor de uitvoering van de Partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko (PB 2019, L 77, blz. 18).

14 Zie arresten van 29 september 2021, Front Polisario/Raad (T-279/19, EU:T:2021:639), en 29 september 2021, Raad/Front Polisario (T-344/19 en T-356/19, EU:T:2021:640).

15 Zie voetnoot 7 van deze conclusie.

Koninkrijk Marokko als plaats van oorsprong is vermeld.[16] Volgens verzoekster is dit in strijd met de Unievereisten inzake de etikettering van levensmiddelen die de correcte vermelding van het land van oorsprong op het etiket voorschrijven. Verzoekster stelt dat bij de invoer van de betrokken producten in Frankrijk ten onrechte het Koninkrijk Marokko in plaats van de Westelijke Sahara als land van oorsprong wordt vermeld. De invoer ervan moet dus worden verboden.

13. Van mening dat de ministeries dit verzoek impliciet hebben afgewezen, heeft de Confédération paysanne beroep ingesteld bij de Conseil d'État.

14. Volgens de verwijzende rechter vereisen de toepasselijke regels dat het land of gebied van oorsprong van een levensmiddel wordt vermeld. Dit vereiste, dat een element vormt bij het op de markt brengen van levensmiddelen, moet in beginsel op het tijdstip van invoer worden nagekomen. De verwijzende rechter merkt echter ook op dat de toepasselijke verordeningen de lidstaten geen uitdrukkelijke bevoegdheid toekennen om maatregelen vast te stellen die de invoer verbieden van producten die niet voldoen aan dit vereiste van vermelding van de oorsprong op het etiket. Bovendien is de verwijzende rechter van mening dat, gelet op de arresten van het Hof in de zaken Raad/Front Polisario en Western Sahara Campaign UK, de vraag rijst of de Unieregels inzake de etikettering van levensmiddelen aldus moeten worden uitgelegd dat producten van oorsprong uit de Westelijk Sahara niet het Koninkrijk Marokko als land van oorsprong mogen vermelden, maar in plaats daarvan moeten verwijzen naar het grondgebied van de Westelijke Sahara.

15. In deze 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) Moeten de bepalingen van verordeningen nr. 1169/2011, nr. 1308/2013 [en nr. 952/2013, alsook van uitvoeringsverordening nr. 543/2011] aldus worden uitgelegd dat zij een lidstaat toestaan om een nationale maatregel vast te stellen waarbij de invoer uit een bepaald land van groenten en fruit werd verboden die niet voldoen aan artikel 26 van verordening nr. 1169/2011 of artikel 76 van verordening nr. 1308/2013 omdat een vermelding van het werkelijke land of gebied van oorsprong ervan ontbreekt, met name wanneer er sprake is van grootschalige schending die moeilijk kan worden gecontroleerd zodra de producten het grondgebied van de Unie zijn binnengekomen?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet de bij besluit van de Raad van 28 januari 2019 goedgekeurde overeenkomst in de vorm van een briefwisseling over de wijziging van de protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane overeenkomst van 26 februari 1996 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en het Koninkrijk Marokko anderzijds, aldus worden uitgelegd dat voor de toepassing van de artikelen 9 en 26 van verordening nr. 1169/2011 en van artikel 76 van verordening nr. 1308/2013, Marokko het land van oorsprong is van groenten en fruit die

[16] Zie dienaangaande de uiteenzettingen in de zaak bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) van rapporteur Bokdam-Tognetti die het volgende uiteenzet: „Des melons et tomates produits dans la région de Dakhla, c'est-à-dire au Sahara occidental, sont effectivement importés et commercialisés en France en mentionnant le Maroc comme pays d'origine, sans indication faisant état du Sahara occidental." („Meloenen en tomaten die in de regio Dakhla, dat wil zeggen in de Westelijke Sahara, worden geteeld, worden daadwerkelijk in Frankrijk ingevoerd en op de markt gebracht met vermelding van Marokko als land van oorsprong, zonder enige aanduiding van de Westelijke Sahara."): opmerkingen van Emilie Bokdam-Tognetti, openbaar rapporteur, nr. 445088 – Confédération paysanne (9 juni 2022).

op het grondgebied van de Westelijke Sahara zijn geoogst en dat de Marokkaanse autoriteiten bevoegd zijn om voor de op dat grondgebied geoogste groenten en fruit de in uitvoeringsverordening nr. 543/2011 bedoelde normcontrolecertificaten af te geven?

3) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, is het besluit van de Raad van 28 januari 2019 tot goedkeuring van die overeenkomst in de vorm van een briefwisseling verenigbaar met artikel 3, lid 5, [en] artikel 21 [VEU] alsmede het gewoonterechtelijk zelfbeschikkingsbeginsel, dat met name in artikel 1 van het Handvest van de Verenigde Naties in herinnering wordt geroepen?

4) Moeten de artikelen 9 en 26 van verordening nr. 1169/2011 en artikel 76 van verordening nr. 1308/2013 aldus worden uitgelegd dat de verpakking van groenten en fruit die op het grondgebied van de Westelijke Sahara zijn geoogst, zowel in het stadium van de invoer als in het stadium van de verkoop aan de consument, niet Marokko als land van oorsprong mag vermelden, maar het grondgebied van de Westelijke Sahara moet vermelden?"

16. De Confédération paysanne, de Franse regering, de Raad en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof. Ter terechtzitting van 24 oktober 2023 zijn door deze partijen mondelinge opmerkingen gemaakt.

III. Analyse

17. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, wordt het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing gelijktijdig behandeld met een tweetal hogere voorzieningen, waarin ik vandaag eveneens conclusie neem.[17] Een van de twee hogere voorzieningen betreft de geldigheid van de preferentiële regeling die onder meer is toegekend aan de betrokken producten die uit het grondgebied van de Westelijke Sahara in de Unie worden ingevoerd.[18]

18. Ongeacht de uitkomst van deze hogere voorzieningen blijven de twee vragen waarop ik, op verzoek van het Hof, mijn analyse toespits, te weten de eerste en de vierde prejudiciële vraag, relevant.[19]

19. Ik zal deze twee vragen achtereenvolgens behandelen. Met betrekking tot de eerste vraag zal ik nagaan of de lidstaten krachtens het Unierecht bevoegd zijn om eenzijdig de invoer in de Unie te verbieden van bepaalde producten waarop geen etiket met de correcte vermelding van het land van oorsprong is aangebracht.[20] Met betrekking tot de vierde prejudiciële vraag zal ik beoordelen of op de betrokken producten de Westelijke Sahara als land van oorsprong moet worden vermeld dan wel of ook het Koninkrijk Marokko als land van oorsprong mag worden vermeld.

17 Gevoegde zaken C-778/21 P en C-798/21 P, Commissie en Raad/Front Polisario en gevoegde zaken C-779/21 P en C-799/21 P, Commissie en Raad/Front Polisario.

18 In gevoegde zaken C-779/21 P en C-799/21 P Commissie en Raad/Front Polisario, komen de Commissie respectievelijk de Raad op tegen het arrest van het Gerecht van 29 september 2021, Front Polisario/Raad (T-279/19, EU:T:2021:639), waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat de Raad het beginsel van de relatieve werking van verdragen, zoals uitgelegd door het Hof in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario, niet in acht heeft genomen.

19 De derde vraag van de verwijzingsbeslissing, die ik in deze conclusie niet zal behandelen, betreft de geldigheid van besluit 2019/217. Dat is een kwestie die ik afzonderlijk zal beoordelen in mijn conclusie in gevoegde zaken C-779/21 P en C-799/21 P, Commissie en Raad/Front Polisario.

20 Zoals uit mijn conclusie zal blijken, hoeft het Hof, gelet op het antwoord op de eerste vraag dat ik in overweging zal geven, de tweede en de derde vraag niet te beantwoorden (aangezien deze vragen, zoals geformuleerd, afhankelijk zijn van een bevestigend antwoord op de eerste vraag). Zoals ik ook zal uiteenzetten in de punten 56 e.v. van deze conclusie, is er in het licht van het door mij in overweging gegeven antwoord op de eerste vraag ook een argument dat de vierde vraag niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden beantwoord.

A. Eerste vraag

1. Herformulering van de vraag

20. Alvorens de eerste vraag inhoudelijk te behandelen, vind ik het noodzakelijk deze te herformuleren. De reden hiervoor is dat de verwijzende rechter de noodzaak van een antwoord op de eerste vraag toelicht onder verwijzing naar de voedselinformatieverordening [21], de landbouwproductenverordening [22], uitvoeringsverordening nr. 543/2011 [23] en het douanewetboek van de Unie [24] als mogelijke rechtsgrondslagen voor het door verzoekster nagestreefde eenzijdige invoerverbod.

21. Een invoerverbod voor bepaalde producten is een beleidsmaatregel tot regeling van het goederenverkeer [25], zijnde een aangelegenheid die volgens artikel 207, lid 1, VWEU binnen de werkingssfeer van de gemeenschappelijke handelspolitiek valt. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing zet de verwijzende rechter namelijk uiteen dat de door verzoekster gevraagde maatregel geen betrekking heeft op een *verkoop- of verhandelingsverbod* van de betrokken producten in Frankrijk. Zij heeft de Franse autoriteiten daarentegen verzocht eenzijdig een verbod tot *invoer* in te stellen voor die producten van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara wegens beweerde schending van de Unievereisten inzake de etikettering van levensmiddelen.

22. Aangezien de Unie exclusief bevoegd is op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek [26] is Frankrijk niet bevoegd om een invoerverbod in te stellen, tenzij het daartoe gemachtigd is of daarom verzocht wordt door de Unie.

23. Met uitzondering van het douanewetboek van de Unie hebben alle andere door de verwijzende rechter genoemde verordeningen betrekking op de etikettering van levensmiddelen op de Uniemarkt. Bovendien zijn deze verordeningen, eveneens met uitzondering van het douanewetboek van de Unie, niet vastgesteld op basis van de bepalingen van de Verdragen inzake de handel met derde landen en de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikelen 206 of 207 VWEU). In plaats daarvan zijn zij vastgesteld op basis van de artikelen die de landbouw (artikel 43 VWEU) en de interne markt (artikel 114 VWEU) regelen.

21 Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, richtlijn 90/496/EEG van de Raad, richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB 2011, L 304, blz. 18) (hierna: „voedselinformatieverordening").

22 Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671; hierna: „landbouwproductenverordening").

23 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft (PB 2011, L 157, blz. 1; hierna: „uitvoeringsverordening nr. 543/2011").

24 Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 269, blz. 1; hierna: „douanewetboek van de Unie").

25 Verordening (EEG) nr. 990/93 van de Raad van 26 april 1993 betreffende de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Federatieve Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) (PB 1993, L 102, blz. 14), waarbij een handelsembargo is ingesteld op bepaalde producten uit of doorgevoerd via de Federale Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) en die was vastgesteld op basis van artikel 113 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (thans artikel 207 VWEU).

26 Artikel 3, lid 1, onder e), VWEU.

24. Aangezien zij de handel met derde landen niet regelen, kunnen de voedselinformatieverordening, de landbouwproductenverordening en uitvoeringsverordening nr. 543/2011 Frankrijk niet machtigen om de gevraagde maatregel vast te stellen. Hoe dan ook machtigt geen van deze verordeningen de lidstaten om eenzijdig de invoer van niet-conforme producten te verbieden. [27]

25. Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, geef ik daarom in overweging om de eerste vraag te herformuleren en in plaats daarvan de vraag te stellen of het Unierecht, in het bijzonder het douanewetboek van de Unie, een lidstaat toestaat een nationale maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van groenten en fruit die niet zijn voorzien van een correcte vermelding van het land van oorsprong op het etiket.

2. Beoordeling

26. Zoals ik in punt 21 van deze conclusie heb uiteengezet, valt de handel in goederen onder de gemeenschappelijke handelspolitiek. Die politiek moet gegrond zijn op eenvormige beginselen. [28]

27. Ingevolge artikel 3, lid 1, onder e), VWEU is de Unie exclusief bevoegd op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Dat betekent dat alleen de Unie wetgeving en juridisch bindende handelingen kan vaststellen met betrekking tot de handel in goederen met derde landen. [29]

28. Uit deze bevoegdheidsverdeling volgt dat de lidstaten niet mogen optreden op het gebied van internationale handel, tenzij zij daartoe specifiek gemachtigd zijn door de Unie of wanneer zij handelingen van de Unie ten uitvoer leggen.

29. De aan het Hof voorgelegde vraag is derhalve of het primaire of secundaire recht van de Unie de lidstaten autonome bevoegdheden verleent om het soort eenzijdige maatregel vast te stellen waar verzoekster om vraagt.

30. Op het niveau van het primaire Unierecht moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. De Verdragen bevatten geen bepaling die de lidstaten de bevoegdheid geeft om eenzijdig maatregelen vast te stellen die de handel met een derde staat of gebied beperken of opschorten. [30]

27 Zoals de Franse regering uiteenzet, verplicht de voedselinformatieverordening exploitanten weliswaar om de levensmiddelen die zij verhandelen naar behoren te etiketteren (artikel 8, lid 2), maar verbiedt zij hun niet om diezelfde producten in te voeren wanneer het etiket niet aan de bepalingen van die verordening voldoet. Bovendien verbiedt artikel 38, lid 1, van dezelfde verordening de lidstaten uitdrukkelijk om maatregelen vast te stellen of te handhaven die volgens het recht van de Unie niet zijn toegestaan. Evenzo voorziet artikel 33, lid 3, onder f), van de landbouwproductenverordening weliswaar in de mogelijkheid om producten uit de markt te nemen, maar deze bevoegdheid, die hoe dan ook door de Commissie kan worden beperkt [artikel 37, onder d)], strekt zich niet uit tot het beperken van de invoer van niet-conforme producten. Bovendien kunnen noodmaatregelen, die zich lijken uit te strekken tot handelsgerelateerde maatregelen, alleen door de Commissie worden vastgesteld (overwegingen 189 en 201, en artikel 221). Dit geldt ook voor uitvoeringsverordening nr. 543/2011 die weliswaar bepaalt dat de lidstaten bevoegd zijn om te controleren of de handelsnormen correct worden toegepast (zie met name artikel 9, lid 1), maar de lidstaten niet machtigt om maatregelen te nemen die de *invoer* van niet-conforme producten verbieden.

28 De bewoordingen van artikel 207, lid 1, VWEU zelf verwijzen naar de gemeenschappelijke handelspolitiek die gegrond wordt op „eenvormige beginselen”.

29 Zie artikel 2, lid 1, VWEU.

30 Artikel 207 VWEU kan uiteraard altijd als rechtsgrondslag dienen voor een *maatregel van de Unie* om de handel met een derde staat of gebied op te schorten: zie bijvoorbeeld verordening (EEG) nr. 1432/92 van de Raad van 1 juni 1992 houdende een verbod op de handel tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republieken Servië en Montenegro (PB 1992, L 151, blz. 4), waarbij een handelsembargo werd ingesteld op alle invoer op het grondgebied van de (toenmalige) Gemeenschap van oorsprong of herkomst uit de Federale Republiek Joegoslavië en alle uitvoer van oorsprong of herkomst uit de Gemeenschap naar dat land.

31. De logica achter deze benadering is mijns inziens, in de eerste plaats, gelegen in het gevaar dat het wezenlijke karakter van de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen, zoals bepaald in het Verdrag, wordt verstoord. [31]

32. In de tweede plaats zouden dergelijke maatregelen een bedreiging vormen voor de uniformiteit van het externe handelsbeleid van de Unie en daarmee een van de grondbeginselen ondermijnen waarop de gemeenschappelijke handelspolitiek is gegrond. [32]

33. Tot slot is er, naast de externe uitstraling van de Unie als betrouwbare handelspartner, het risico van aansprakelijkheid voor het Orgaan voor Geschillenbeslechting van de WTO. [33]

34. Op het niveau van het secundaire Unierecht ligt het antwoord genuanceerder.

35. Er is ten minste één precedent voor situaties waarin de Unie de lidstaten toestaat om onder bepaalde voorwaarden specifieke nationale maatregelen te handhaven die strikt genomen in strijd zijn met de bevoegdheidsverdeling in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek. [34] Dit komt echter zelden voor.

36. Meer gebruikelijk zijn specifieke instrumenten die de Unie in staat stellen bepaalde vrijwaringsmaatregelen te nemen met betrekking tot de handel met derde staten of gebieden. [35] In die gevallen kan de Unie bepaalde maatregelen nemen om de vrijgave van niet uit de Unie afkomstige producten in het douanegebied van de Unie en, indien nodig [36], slechts in een deel ervan, te reguleren. [37]

37. Het is juist dat, zoals de Franse regering stelt, zowel de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen als het douanewetboek van de Unie bepalingen bevat die voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om in uitzonderlijke gevallen *eenzijdige* handelsmaatregelen in te voeren. Zo bepaalt artikel 24, lid 2, onder a), van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen dat „deze verordening geen beletsel [vormt] voor de vaststelling of

31 Zie in die zin advies 1/00 (Overeenkomst betreffende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke Europese luchtvaartruimte) van 18 april 2002 (EU:C:2002:231, punt 12 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Zie artikel 207, lid 1, VWEU, waarin is bepaald dat „[d]e gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gegrond op eenvormige beginselen, met name […] het eenvormig maken van liberaliseringsmaatregelen". Zie dienaangaande arrest van 5 juli 1994, Anastasiou e.a. (C-432/92, EU:C:1994:277, punt 53), waarin wordt verklaard dat „[d]e uiteenlopende praktijk van de lidstaten […] een onzekere situatie [veroorzaakt], waardoor het bestaan van een gemeenschappelijke handelspolitiek […] in gevaar [komt]".

33 Zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs) (C-66/18, EU:C:2020:792, punt 84).

34 Zie verordening (EU) nr. 1219/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 tot vaststelling van overgangsregelingen voor bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten tussen lidstaten en derde landen (PB 2012, L 351, blz. 40), op grond waarvan de lidstaten onder bepaalde voorwaarden hun bestaande bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten van kracht mogen laten blijven en mogen wijzigen, en nieuwe bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten mogen sluiten, terwijl zij in het algemeen verplicht zijn om onverenigbaarheden tussen die bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten en het Unierecht op te heffen.

35 Zie bijvoorbeeld de vrijwaringsmaatregelen bedoeld in hoofdstuk V van verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer (PB 2015, L 83, blz. 16; hierna: „basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen") (die betrekking heeft op invoer voor landen en gebieden die lid zijn van de WTO), en van verordening (EU) 2015/755 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit bepaalde derde landen (PB 2015, L 123, blz. 33) (die betrekking heeft op invoer voor landen en gebieden die geen lid zijn van de WTO).

36 Zie bijvoorbeeld uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 van de Commissie van 31 januari 2019 tot instelling van definitieve vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten (PB 2019, L 31, blz. 27) (tot instelling van een tariefcontingent van 25 % voor het in het vrije verkeer brengen in de Unie van bepaalde categorieën ijzer- en staalproducten gedurende een periode van drie jaar).

37 Zie artikel 17 van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen en artikel 15 van verordening (EU) 2015/755. Zie voor een recent voorbeeld van een dergelijke „geregionaliseerde" vrijwaringsmaatregel uitvoeringsverordening (EU) 2023/1100, artikel 1 (tot beperking van het in het vrije verkeer brengen van tarwe, mais, raap- en koolzaad en zonnebloempitten van oorsprong uit Oekraïne in Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië of Slowakije).

toepassing door de lidstaten van […] verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid". Overeenkomstig is in artikel 134, lid 1, van het douanewetboek van de Unie bepaald dat „[g]oederen die het douanegebied van de Unie binnenkomen, […] aan douanetoezicht onderworpen [zijn]" en „in voorkomend geval onderworpen [zijn] aan de verboden of beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van, onder meer, de openbare zedelijkheid, de openbare orde of de openbare veiligheid".

38. Het is echter duidelijk dat deze bepalingen geen doorlopende machtiging vormen om, op het niveau van het secundaire Unierecht, met eenzijdige maatregelen de invoer op te schorten omdat de Unievereisten inzake de etikettering van levensmiddelen zouden zijn geschonden.

39. Ten eerste moet het soort maatregelen waarin artikel 24, lid 2, onder a), van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen voorziet, erga omnes worden toegepast voor zover zij tegen WTO-leden zijn gericht en dus betrekking hebben op alle invoer van het betrokken product, ongeacht de oorsprong ervan.[38] Het soort maatregel dat van Frankrijk wordt verlangd tegen producten die uitsluitend afkomstig zijn uit het Koninkrijk Marokko, dat lid is van de WTO, kan derhalve niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling vallen.

40. Bovendien moeten de in artikel 24, lid 2, onder a), van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen bedoelde maatregelen onder meer worden opgelegd „uit hoofde van de bescherming van de openbare zeden, de openbare orde, de openbare veiligheid". Deze bepaling maakt dus een inmenging in de vrijheid van handel[39] mogelijk om specifieke redenen van algemeen belang die vergelijkbaar zijn met die van artikel 36 VWEU.[40]

41. Ik sluit niet uit dat met name het begrip „bescherming van de openbare zeden", dat betrekking heeft op de opvattingen over goed en kwaad in een bepaalde gemeenschap, van toepassing kan zijn op onjuiste of misleidende etikettering van levensmiddelen.

42. Gezien de strikte uitlegging die moet worden gegeven aan de soorten afwijkingen waarin artikel 24, lid 2, onder a), van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen[41] voorziet, ben ik er echter niet van overtuigd dat een inbreuk op de geharmoniseerde *handels*normen van de Unie een reden kan zijn om de *invoer* van een bepaald type product in één enkele lidstaat te beperken.

38 Zie in dit verband artikel 2, lid 1, van de WTO-overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen, waarin dit vereiste is neergelegd en dat derhalve leidend moet zijn voor de lezing van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen. Zie naar analogie arrest van 20 januari 2022, Commissie/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarin wordt verklaard dat het beginsel pacta sunt servanda een uitlegging vereist die in overeenstemming is met de secundaire wetgeving van de Unie die is vastgesteld in het licht van een van de WTO-overeenkomsten.

39 Ook al heeft het Hof de vrijheid om internationaal handel te drijven nooit erkend, het is op zijn minst verdedigbaar dat de Verdragen de idee van vrijmaking van de marktordening – wat het Europese project van meet af aan in gang heeft gezet – ook ingebed willen zien in het externe handelsbeleid van de Unie. Zie tot staving van dit argument Petersmann, E.-U., „National constitutions and international economic law", in Hilf, M., en Petersmann, E.-U. (red.), *National constitutions and international economic law*, Kluwer, Bielefeld, 1993, blz. 24. Zie voor een tegenovergestelde opvatting Peers, S., „Fundamental right or political whim? WTO law and the European Court of Justice", in de Burca, G., en Scott, J. (red.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Bloomsbury Publishing, 2001, blz. 129.

40 Zie arrest van 30 mei 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, punt 34), waarin een analogie wordt getrokken met een voorgaande bepaling van artikel 24 van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen en artikel 36 VWEU.

41 Zie naar analogie arrest van 10 januari 1985, Association des Centres distributeurs Leclerc en Thouars Distribution (229/83, EU:C:1985:1, punt 30), waarin wordt uiteengezet dat de afwijkingen in wat thans artikel 36 VWEU is, strikt moeten worden uitgelegd.

43. Zoals de Franse regering heeft uiteengezet, is het immers duidelijk dat de liberalisering van de invoer van goederen uit derde landen door middel van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen en het douanewetboek van de Unie niet kan worden geacht tevens tot doel of tot gevolg te hebben dat de latere verhandeling van deze invoer wordt geliberaliseerd.

44. Dat is niet meer dan logisch, aangezien in de levenscyclus van een product dat wordt ingevoerd voor verkoop op de markt van de Unie, het stadium van *invoer* vóór het stadium van de *verhandeling* van dat product ligt.

45. Het is juist dat beide stadia een „noodzakelijke aanvulling" op elkaar kunnen vormen. [42]

46. De succesvolle inklaring van een product betekent echter niet noodzakelijkerwijs dat de etiketteringsregels ten behoeve van de consument zijn nageleefd. En omgekeerd, zoals het Hof heeft verklaard in zijn arrest Expo Casa Manta: „Evenals een rechtmatig in de Gemeenschap vervaardigd product niet om die enkele reden op de markt mag worden gebracht, betekent de rechtmatige invoer van een product niet dat dit automatisch tot de markt wordt toegelaten." [43]

47. Maar zelfs indien (ten onrechte) zou worden aangenomen dat de inklaring van een product de naleving van de etiketteringsregels ten behoeve van de consument impliceert, zou de door verzoekster nagestreefde maatregel hoe dan ook ondoeltreffend zijn, aangezien de betrokken producten, wanneer zij via andere lidstaten zijn ingevoerd, nog steeds aan de Franse consument zouden kunnen worden verkocht.

48. In dit verband vind ik het niet gerechtvaardigd dat een lidstaat zich op de bescherming van de openbare zeden kan beroepen om eenzijdig de invoer van bepaalde producten uit derde landen te beperken (en zo het verkeer van dat product binnen de Unie te verstoren) onder het voorwendsel dat een vermeende schending van de geharmoniseerde handelsnormen van de Unie moet worden verholpen.

49. Ten tweede fungeert het douanetoezicht als bedoeld in artikel 134, lid 1, van het douanewetboek van de Unie niet als een zelfstandige bevoegdheid die lidstaten machtigt om onder meer invoerverboden voor bepaalde producten vast te stellen.

50. Douanetoezicht beoogt veeleer een bepaald soort wettelijke status voor producten die in de Unie worden ingevoerd. Op basis van deze status verrichten de nationale douaneautoriteiten vervolgens douanecontroles. [44] Deze controles omvatten de verificatie van de behandeling van de betrokken goederen (bijvoorbeeld hun preferentiële tariefbehandeling) en de naleving van de verplichtingen van de betrokken importeur (bijvoorbeeld de betaling van douane- en invoerrechten).

[42] Om de woorden te gebruiken van advocaat-generaal Geelhoed in zijn conclusie in de zaak Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:28, punt 27).

[43] Arrest van 30 mei 2002, Expo Casa Manta (C-296/00, EU:C:2002:316, punt 31).

[44] Ingevolge artikel 5, punt 3, van het douanewetboek van de Unie moet onder „douanecontroles" worden verstaan „door de douaneautoriteiten verrichte specifieke handelingen voor het waarborgen van de naleving van de douanewetgeving en andere wetgeving betreffende het binnenbrengen, het uitgaan, de doorvoer, het overbrengen, de opslag en de bijzondere bestemming van goederen die tussen het douanegebied van de Unie en landen of gebieden daarbuiten worden vervoerd, en betreffende de aanwezigheid en het verkeer binnen het douanegebied van de Unie van niet-Uniegoederen en goederen die onder de regeling bijzondere bestemming zijn geplaatst".

51. Bovendien moet het soort maatregel dat onder douanetoezicht valt, zelf zijn vastgesteld bij Unierecht of uitvoeringswetgeving van de lidstaten. Dit zijn de soorten verboden en beperkingen waarnaar artikel 134, lid 1, tweede volzin, van het douanewetboek van de Unie verwijst. [45]

52. In casu verwijst verzoekster echter naar geen enkele bepaling van het Unierecht of het recht van de lidstaten waaraan Frankrijk de bevoegdheid ontleent om de van de ministeries gevraagde maatregelen vast te stellen. [46]

53. Hieruit volgt dat noch het douanewetboek van de Unie, noch de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen op zichzelf de Franse regering kan machtigen om een eenzijdig invoerverbod in te stellen voor bepaalde producten van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara omdat zij niet van een correcte vermelding van het land van oorsprong op het etiket zijn voorzien.

54. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging de eerste vraag ontkennend te beantwoorden.

B. Vierde vraag

55. Met de vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de relevante Unieregels inzake de etikettering van levensmiddelen aldus moeten worden uitgelegd dat *in het stadium van de invoer en in het stadium van de verkoop aan de consument* op de verpakking van in de Westelijke Sahara geoogste groenten en fruit niet Marokko als land van oorsprong, maar in de plaats daarvan het grondgebied van de Westelijke Sahara moet worden vermeld.

1. Ontvankelijkheid

56. In hun bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen betwist zowel de Franse regering als de Commissie de ontvankelijkheid van deze vraag. Beide betogen dat de beslechting van het bij de verwijzende rechter aanhangige geschil beperkt is tot de vaststelling van de wettigheid van het impliciete besluit van de ministeries om de invoer van de betrokken producten uit het grondgebied van de Westelijke Sahara niet eenzijdig te verbieden. Voor de beslechting van dat geschil is dus geen antwoord vereist op de vraag of op producten die uit de Westelijke Sahara worden ingevoerd dat gebied als oorsprong moet worden vermeld.

57. Naar mijn mening blijkt uit de verwijzing van de verwijzende rechter niet duidelijk dat een uitlegging van de Unieregels inzake de etikettering van levensmiddelen voor de betrokken producten geen verband houdt met de concrete feiten van het hoofdgeding of het doel daarvan.

58. Artikel 267 VWEU stelt de procedure vast voor rechtstreekse samenwerking tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten. [47] In die procedure, die is gebaseerd op een duidelijke functiescheiding, is het de nationale rechter die bepaalt welke elementen van het Unierecht hij nodig heeft voor de beslechting van het bij hem aanhangige geschil, aangezien hij ook als enige

[45] Dat wil zeggen „verboden of beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van, onder meer, de openbare zedelijkheid, de openbare orde of de openbare veiligheid”.

[46] Maar zelfs al zou er sprake zijn van een dergelijke machtiging, dan nog zou ik willen stellen dat de rechtvaardigingen op basis waarvan dergelijke maatregelen kunnen worden genomen, evenals de grenzen van die maatregelen, dezelfde zijn als die welke zijn besproken in de punten 40 e.v. van deze conclusie, mits niet wordt afgedaan aan de bevoegdheden van de Unie en haar instellingen (zie evenzo de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Raad, C-13/07, EU:C:2009:190, punt 83).

[47] Zie in die zin arrest van 9 december 1965, Singer (44/65, EU:C:1965:122, blz. 1155).

de verantwoordelijkheid voor de te nemen beslissing zal moeten dragen.[48] De vragen van een nationale rechterlijke instantie genieten dus een vermoeden van relevantie, waarbij het Hof in beginsel verplicht is om uitspraak te doen.[49]

59. Het Hof kan slechts weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vraag te antwoorden, wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van Unierecht kennelijk 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 feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.[50]

60. In casu is het onduidelijk, ook al heeft de eerste vraag enkel betrekking op het invoerverbod, of de aan de verwijzende rechter voorgelegde maatregel niet zowel het stadium van de invoer als dat van de verkoop van de betrokken producten aan de consument op de Franse markt diende te omvatten. Ook de vierde vraag is in de beslissing van de verwijzende rechter zo geformuleerd dat deze op beide stadia betrekking heeft.

61. Hoewel ik van mening ben dat deze twee stadia niet op één hoop mogen worden gegooid (zie ook punt 44 van deze conclusie), is het duidelijk dat het verzoek van verzoekster, ongeacht of het gegrond is of niet, ook betrekking heeft op de naleving van de Unievereisten inzake de etikettering van levensmiddelen voor de betrokken producten. Dit element lijkt derhalve nuttig voor de taak van de verwijzende rechter om zich uit te spreken over de wettigheid van het impliciete besluit waar het in casu om gaat. Voorts is de verwijzende rechter van mening dat hij krachtens het nationale recht bevoegd is om ambtshalve de door verzoekster gevraagde maatregel vast te stellen, zonder de situaties waarin vaststelling van deze maatregel mogelijk is nader te kwalificeren. Ook om die reden lijkt de verwijzende rechter het noodzakelijk te achten om de zaak van verzoekster ten gronde te beoordelen, hetgeen zich uitstrekt tot de in de vierde vraag opgeworpen kwesties.

62. Bijgevolg is de vierde vraag ontvankelijk.

2. Ten gronde

63. De vierde vraag is in die zin verwoord dat moet worden nagegaan of het Unierecht zowel negatieve als positieve verplichtingen oplegt voor de juiste etikettering van de betrokken producten wanneer deze van oorsprong zijn uit de Westelijke Sahara. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de Unievereisten inzake de etikettering van levensmiddelen een etikettering die het Koninkrijk Marokko als land van oorsprong vermeldt/aangeeft *verbieden* en of zij in plaats daarvan de vermelding van het grondgebied van de Westelijke Sahara als land van oorsprong *vereisen*.

64. Ik geef in overweging te antwoorden dat de relevante Unieregels inzake de etikettering van levensmiddelen inderdaad vereisen dat op producten van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara dat grondgebied als land van oorsprong wordt vermeld (de positieve verplichting), met uitsluiting van andere territoriale verwijzingen (de negatieve verplichting). Op deze producten mag dus geen enkele verwijzing naar het Koninkrijk Marokko voorkomen.

48 Zie in die zin arrest van 16 december 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, punt 15).

49 Zie in die zin arrest van 7 september 1999, Beck en Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punt 22).

50 Zie onder andere arrest van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65. De analyse die mij tot deze slotsom brengt, ziet er als volgt uit: ten eerste zal ik vaststellen dat de algemene en/of specifieke Unieregels inzake de etikettering van levensmiddelen, zoals van toepassing op de betrokken producten, allereerst een vermelding van het land van oorsprong op het etiket vereisen (a). Vervolgens zal ik duidelijk maken dat het grondgebied van de Westelijke Sahara kan worden beschouwd als een land van oorsprong in de zin van die regels (b). Ten derde leg ik uit waarom het niet vermelden van de Westelijke Sahara als het land van oorsprong van de betrokken producten het risico inhoudt dat de consumenten van de Unie bij hun keuze worden misleid (c). Tot slot ga ik na of de Unieregels inzake de etikettering van levensmiddelen in de weg staan aan een bijkomende verwijzing naar het Koninkrijk Marokko (d).

a) Uniewetgeving inzake de etikettering van levensmiddelen

1) Algemene regels van toepassing op levensmiddelen

66. De voedselinformatieverordening heeft als doel consumenten in staat te stellen door middel van informatie die „juist, neutraal en objectief" is „doordachte keuzen te maken" wat betreft de levensmiddelen die zij consumeren [51], en praktijken te voorkomen die hen kunnen misleiden. [52] Daartoe schrijft de verordening een „heldere, begrijpelijke en leesbare etikettering van levensmiddelen" voor. [53]

67. Een deel van de informatie die (algemeen) aan de consument moet worden verstrekt is het „land van oorsprong" of de „plaats van herkomst". [54] Dit verwijst naar de plaats waarvan het betrokken levensmiddel afkomstig is. [55]

68. Dit vereiste is een uitdrukking van het beginsel dat voedselinformatie niet misleidend mag zijn. [56]

69. De voedselinformatieverordening is dus specifiek toegespitst op de bescherming van de consument tegen ontbrekende of onjuiste informatie waardoor de consument het *risico* loopt te worden misleid over de werkelijke oorsprong van het product. [57]

51 Zie arrest van 13 januari 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, punten 44 en 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Artikel 3, lid 1, van de voedselinformatieverordening erkent de brede waaier aan eisen die de consument van de Unie aan zijn voedingsproducten stelt en bepaalt dat „[b]ij 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 […], waarbij speciale aandacht wordt besteed aan gezondheids-, milieu-, economische, sociale en ethische aspecten". Zie ook overweging 4 van de voedselinformatieverordening.

53 Overweging 9 van de voedselinformatieverordening.

54 Artikel 9, lid 1, onder i), van de voedselinformatieverordening.

55 Zie dienaangaande de definitie in artikel 2, lid 2, onder g), van de voedselinformatieverordening, volgens welke onder „plaats van herkomst" moet worden verstaan „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 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1)]". Artikel 2, lid 3, van de voedselinformatieverordening bepaalt ook dat „[v]oor de toepassing van deze verordening […] het land van oorsprong van een levensmiddel [verwijst] naar de oorsprong van een levensmiddel als bepaald overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 26 van verordening (EEG) nr. 2913/92". De regels die voorheen waren neergelegd in de artikelen 23 tot en met 26 van verordening nr. 2913/92 staan nu in de artikelen 59 tot en met 63 van het douanewetboek van de Unie.

56 Zoals bepaald in artikel 7 van de voedselinformatieverordening.

57 Zie in die zin arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punt 25; hierna: „arrest Vignoble Psagot").

70. Ik zal hieronder terugkomen op het belang van het risico-element bij de misleiding van de consument (punten 102 e.v. van deze conclusie). Eerst moet evenwel worden nagegaan welke specifieke vereisten de wetgeving inzake de etikettering van groenten en fruit stelt aan de producten waar het in deze zaak om gaat.

2) Specifieke vereisten voor groenten en fruit

71. In de landbouwproductenverordening en uitvoeringsverordening nr. 543/2011, die zijn aangenomen als aanvullende voorschriften bij de voedselinformatieverordening[58], zijn handelsnormen voor groenten en fruit neergelegd.[59]

72. Pas wanneer is voldaan aan de handelsnormen van de landbouwproductenverordening mag een product op de markt van de Unie aan consumenten worden verhandeld.[60] Volgens de Uniewetgever is de naleving van deze normen „in het belang van producenten, handelaren en consumenten".[61]

73. Een van de handelsnormen van de landbouwproductenverordening is de vermelding van de ligging van het landbouwbedrijf en/of het land van oorsprong.[62]

74. Deze vermelding is vereist voor groenten en fruit die bestemd zijn om vers aan de consument te worden verkocht.[63]

75. Het vereiste van de vermelding van de oorsprong van groenten en fruit is van toepassing tijdens alle handelsstadia, met inbegrip van de in- en uitvoer van groenten en fruit.[64] Een handelaar in groenten en fruit mag „die producten binnen de Unie alleen […], te koop aanbieden, leveren of op enige andere wijze verhandelen indien zij aan die normen voldoen".[65]

76. De landbouwproductenverordening wordt verder ten uitvoer gelegd bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011[66], waarin de algemene en specifieke handelsnormen voor groenten en fruit in detail zijn vastgesteld.[67]

58 Ingevolge artikel 1, lid 4, van de voedselinformatieverordening is deze verordening van toepassing „onverminderd de etiketteringsvoorschriften die zijn vastgesteld in specifieke bepalingen van de Unie voor bijzondere levensmiddelen".

59 Ingevolge artikel 1, lid 1, van de landbouwproductenverordening is deze verordening van toepassing op alle in bijlage I bij de Verdragen vermelde producten, met uitzondering van bepaalde visserij- en aquacultuurproducten. Deze bijlage bevat op haar beurt een lijst van geselecteerde hoofdstukken van wat zich nu heeft ontwikkeld tot de gecombineerde nomenclatuur [verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1987, L 256, blz. 1)].

60 Zie artikel 74 van de landbouwproductenverordening.

61 Overweging 64 van de landbouwproductenverordening.

62 Zie artikel 75, lid 3, onder j), en artikel 76, lid 1, van de landbouwproductenverordening.

63 Zie artikel 75, lid 1, onder b), van de landbouwproductenverordening.

64 Zie artikel 76, lid 2, van de landbouwproductenverordening.

65 Zie artikel 76, lid 3, van de landbouwproductenverordening.

66 Zie artikel 1, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011.

67 Zie artikel 1, lid 1, en artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Deel A van bijlage I regelt in detail de algemene handelsnormen voor deze producten.

77. Voor kerstomaten gelden specifieke handelsnormen.[68] Deze omvatten een verplichte aanduiding van het land van oorsprong.[69] Deze vermelding kan worden aangevuld met een eventuele specificatie van het „productiegebied [van de tomaten] of [een] nationale, regionale of lokale plaatsnaam”.[70]

78. Charentaismeloenen vallen onder de algemene handelsnormen van uitvoeringsverordening nr. 543/2011.[71] Ook deze normen schrijven een vermelding van het land van oorsprong op het etiket voor.[72] In tegenstelling tot wat het geval is voor kerstomaten, verwijst die verordening echter niet naar de toevoeging van een meer gedetailleerde oorsprongsvermelding.

79. Deze vereisten zijn onderworpen aan normcontroles die in alle afzetstadia worden uitgevoerd.[73]

80. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft uiteengezet, leidt de vaststelling van niet-conformiteit tot een verbod op het vervoer van niet-conforme producten zonder toestemming van de bevoegde controle-instanties. Die producten moeten dan in overeenstemming worden gebracht met uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Is dat niet mogelijk, dan kunnen de bevoegde autoriteiten voorschrijven dat de producten voor diervoeding, voor industriële verwerking of voor andere niet-voedingsdoeleinden worden bestemd, of zelfs worden vernietigd.[74]

81. Hieruit volgt dat de algemene en specifieke handelsnormen die van toepassing zijn op de betrokken producten, de vermelding van het land van oorsprong op het etiket van deze producten voorschrijven.

b) Westelijke Sahara als land van oorsprong voor in dat gebied geteelde groenten en fruit

82. De bovenstaande uitleg over de algemene en specifieke Unieregels inzake de etikettering van levensmiddelen maakt duidelijk dat de Uniewetgever voorschrijft dat op de betrokken producten het land van oorsprong wordt vermeld.

83. Voor wat betreft de onderhavige zaak rijst uiteraard de vraag of het niet-zelfbesturende gebied van de Westelijke Sahara een land van oorsprong in de zin van die regels is.

68 Zie artikel 3, lid 2, onder j), van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, waarin wordt bepaald dat de specifieke handelsnormen in deel B van bijlage I hierbij van toepassing zijn op „tomaten”. Bijlage I, deel B, deel 10, afdeling I bepaalt vervolgens dat onder tomaten ook „kerstomaten” vallen.

69 Zie bijlage I, deel B, deel 10, afdeling VI, onder C, bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Daartoe wordt in een voetnoot het volgende uitgelegd: „De volledige naam of de doorgaans gebruikte naam”.

70 Ibidem.

71 Zie artikel 3, lid 1, tweede alinea, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, waarin wordt bepaald dat „[g]roenten en fruit waarvoor geen specifieke handelsnorm geldt, moeten voldoen aan de algemene handelsnorm”. De algemene handelsnorm waarnaar in die bepaling wordt verwezen, is neergelegd in deel A van bijlage I bij die verordening.

72 Zie bijlage I, deel A, deel 4, bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Opnieuw specificeert een voetnoot: „De volledige naam of de doorgaans gebruikte naam”.

73 Zie dienaangaande artikelen 8 en 11 van uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Artikel 11, lid 3, van die verordening bepaalt eveneens dat „[w]anneer bij controles significante onregelmatigheden aan het licht komen, […] de lidstaten frequentere controles van de marktdeelnemers, de producten, de oorsprong of andere parameters [verrichten]”. Normcontroles zijn onder andere nodig omdat het betrokken „land van oorsprong” „leesbaar” en „onuitwisbaar” moet zijn aangebracht en van buitenaf zichtbaar moet zijn door opdruk of door middel van een in de verpakking geïntegreerd of stevig daarop bevestigd etiket.

74 Zie artikel 17, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011.

84. Dienaangaande merk ik op dat uitvoeringsverordening nr. 543/2011, evenals de voedselinformatieverordening en de landbouwproductenverordening, het begrip „land van oorsprong" niet definieert. [75]

85. Het douanewetboek van de Unie, dat specifieke regels bevat betreffende de bepaling van de niet-preferentiële oorsprong van goederen, breidt zijn regels over dat aspect echter uitdrukkelijk uit tot andere Uniemaatregelen met betrekking tot de oorsprong van goederen. [76]

86. Zoals het Hof heeft verklaard met betrekking tot de landbouwproductenverordening valt ook de handelsnorm met betrekking tot het land van oorsprong hieronder. [77]

87. Mijns inziens geldt dit ook voor de voedselinformatieverordening en uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Dat is immers wat een uniforme, effectieve en consistente lezing vereist van de regel dat op het etiket het land van oorsprong moet worden vermeld. [78]

88. Hieruit volgt dat de vermelding van het land van oorsprong op een etiket in de verschillende verordeningen van de Unie inzake levensmiddelen die in casu van toepassing zijn, moet worden uitgelegd onder verwijzing naar de desbetreffende regels en aanduidingen van het douanewetboek van de Unie.

89. Ingevolge artikel 60 van het douanewetboek van de Unie worden goederen die geheel en al in een bepaald „land" of „gebied" zijn verkregen, geacht van oorsprong uit dat land of gebied te zijn.

90. Producten van het plantenrijk die in een „land" of „gebied" zijn geoogst, worden geacht geheel en al in één enkel land of gebied te zijn verkregen. [79] Zij worden derhalve geacht van oorsprong uit dat gebied te zijn. [80]

91. In het arrest Vignoble Psagot heeft het Hof het begrip „gebied" in die zin uitgelegd dat het betrekking heeft op andere entiteiten dan „landen" of „staten" [81], zoals „geografische gebieden die weliswaar onder de rechtsmacht of de internationale verantwoordelijkheid van een staat vallen, maar volkenrechtelijk gezien niettemin een eigen status hebben die onderscheiden is van die van de betrokken staat". [82]

75 Voor de voedselinformatieverordening en de landbouwproductenverordening heeft het Hof het ontbreken van een dergelijke definitie al erkend in het arrest van 4 september 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punt 46).

76 Zie artikel 59, onder c), van het douanewetboek van de Unie dat bepaalt dat in de artikelen betreffende de verkrijging en het bewijs van de oorsprong (artikelen 60 en 61 van die verordening) „de regels [zijn] vastgesteld voor de bepaling van de niet-preferentiële oorsprong van goederen met het oog op de toepassing van […] andere Uniemaatregelen met betrekking tot de oorsprong van goederen".

77 Zie arrest van 4 september 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punt 46).

78 Zie naar analogie arrest van 4 september 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main (C-686/17, EU:C:2019:659, punt 50), waarin is verklaard dat „[o]m nuttige werking te verlenen aan de overeenkomstige bepalingen en te zorgen voor de nodige samenhang, […] de verplichte vermelding van het land van oorsprong immers op het gebied van zowel douane, landbouw als consumentenbescherming gebaseerd [moet] zijn op dezelfde definities".

79 Zie artikel 31, onder b), van gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van verordening nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie (PB 2015, L 343, blz. 1).

80 In casu wordt niet betwist dat de betrokken producten worden geoogst op het grondgebied van de Westelijke Sahara.

81 Arrest Vignoble Psagot, punt 30. In dat arrest heeft het Hof verklaard dat het begrip „land" wordt gebruikt als synoniem voor het begrip „staat", welk begrip zelf moet worden opgevat als „een soevereine entiteit die binnen haar geografische grenzen de door het internationale recht erkende bevoegdheden in hun volle omvang uitoefent" (punten 28 en 29).

82 Zie arrest Vignoble Psagot, punt 31. Volgens verzoekster heeft het Hof op die grondslag in het arrest Vignoble Psagot het vereiste van een correcte vermelding van de oorsprong uitgebreid tot een „door de Staat Israël bezet gebied" sinds 1967, dat wil zeggen de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, en de Golanhoogte.

92. In de arresten Raad/Front Polisario en Western Sahara Campaign UK heeft het Hof erkend dat het grondgebied van de Westelijke Sahara een afzonderlijk gebied vormt in de zin van het internationaal publiekrecht en geen deel uitmaakt van het grondgebied van het Koninkrijk Marokko. [83]

93. Het grondgebied van de Westelijke Sahara moet dus worden behandeld als een afzonderlijk douanegebied in de zin van artikel 60 van het douanewetboek van de Unie.

94. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft uiteengezet, wordt die status reeds erkend in de regels van de Unie inzake statistieken van de buitenlandse handel door aan het grondgebied van de Westelijke Sahara een eigen code van het land van oorsprong (EH) toe te kennen. [84] Dit is de code die wordt gehanteerd met betrekking tot het douanetarief van de Unie (Taric) [85], die importeurs van producten van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara op hun douaneaangifte moeten vermelden en tot staving waarvan zij een oorsprongsverklaring moeten overleggen.

95. Bijgevolg omvat het begrip „land van oorsprong", zoals het voorkomt in de Uniewetgeving inzake de etikettering van levensmiddelen, ook het grondgebied van de Westelijke Sahara.

96. Aangezien de betrokken producten volledig op het grondgebied van de Westelijke Sahara zijn verkregen, moeten zij dienovereenkomstig worden geëtiketteerd.

97. Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door het feit dat in de praktijk een derde staat – in dit geval het Koninkrijk Marokko – door de Unie wordt beschouwd als de staat die de (feitelijke) verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor het bestuur van het grondgebied van de Westelijke Sahara (of ten minste de delen waarover het zeggenschap heeft). Voor invoer in de Unie zijn het dus de Marokkaanse autoriteiten die de oorsprong van producten die afkomstig zouden zijn van het grondgebied van de Westelijke Sahara, verifiëren en certificeren.

98. Zoals zowel de Raad als de Commissie heeft uiteengezet, is deze regeling in het leven geroepen omdat het niet-zelfbesturende gebied van de Westelijke Sahara geen eigen (erkende) douaneautoriteiten heeft om de status van de oorsprong van de op dat gebied geproduceerde of geteelde producten te controleren. [86]

99. Zoals ik in mijn conclusie van vandaag in de zaak Commissie en Raad/Front Polisario uiteenzet, moet wanneer men te maken krijgt met een gebied zonder zelfbestuur rekening worden gehouden met zowel de huidige internationaalrechtelijke status als de praktische

83 Arresten Raad/Front Polisario, punt 107, en Western Sahara Campaign UK, punten 64 en 69.

84 Zie bijlage I bij uitvoeringsverordening (EU) 2020/1470 van de Commissie van 12 oktober 2020 betreffende de nomenclatuur van landen en gebieden voor de Europese statistieken over internationale handel in goederen en betreffende de geografische uitsplitsing voor andere bedrijfsstatistieken (PB 2020, L 334, blz. 2).

85 Zie voetnoot 59 van deze conclusie.

86 Dat is ook de reden waarom de Raad en de Commissie stellen dat zij in de praktijk geen afzonderlijke handelsovereenkomst kunnen sluiten met het gebied van de Westelijke Sahara. Vergelijk dat met de associatieovereenkomst EG-PLO [goedgekeurd bij besluit van de Raad van 2 juni 1997 betreffende de sluiting van de Euromediterrane Interim-associatieovereenkomst voor handel en samenwerking tussen de Europese Gemeenschap, enerzijds, en de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie ten behoeve van de Palestijnse Autoriteit van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, anderzijds (PB 1997, L 187, blz. 1)], die, ingevolge artikel 16, lid 4, van protocol nr. 3 hierbij voorziet in de afgifte van een certificaat inzake goederenverkeer EUR.1 door de douaneautoriteiten van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook wanneer de voor uitvoer naar de Unie bestemde producten kunnen worden beschouwd als producten van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook en wanneer zij aan de andere voorwaarden voor uitvoer voldoen. Zie ook arrest van 25 februari 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punten 50-52), waarin wordt uiteengezet dat de douaneautoriteiten van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook bevoegd zijn voor producten van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, met uitsluiting van de Israëlische douaneautoriteiten.

realiteit, zonder echter in te gaan op de (politieke) kwestie van de erkenning als staat.[87] Dit verandert echter niets aan de slotsom dat de Westelijke Sahara voor douanedoeleinden een afzonderlijk gebied is.

100. Bijgevolg moet tot de slotsom worden gekomen dat de betrokken producten die op het grondgebied van de Westelijke Sahara zijn geteeld, krachtens de toepasselijke Uniewetgeving inzake levensmiddelen moeten worden geëtiketteerd als zijnde van oorsprong uit dat grondgebied.

c) Weglaten van een verwijzing naar het grondgebied van de Westelijke Sahara zou de consument misleiden

101. Nu is komen vast te staan dat de Unieregels inzake de etikettering van levensmiddelen voor groenten en fruit voorschrijven dat op de betrokken producten het land van oorsprong wordt vermeld, en buiten kijf staat dat het begrip „land van oorsprong" ook het niet-zelfbesturende grondgebied van de Westelijke Sahara omvat, kan tot de slotsom worden gekomen dat op die producten de Westelijke Sahara als het land van oorsprong moet worden vermeld. De bijkomende vraag die moet worden beantwoord, is derhalve of het weglaten van een verwijzing naar dat gebied de consument van de Unie kan misleiden.

102. Zoals ik in punt 69 van deze conclusie heb opgemerkt, strekt de informatie op levensmiddelen in de Unie wat betreft de vermelding van het land van oorsprong op het etiket tot bescherming van de consument, zodat deze niet wordt (of kan worden) misleid met betrekking tot de werkelijke oorsprong van het product.[88]

103. Hoewel het niet de belangrijkste drijfveer voor consumentengedrag is[89], beïnvloedt het etiket met de vermelding van het land van oorsprong van een product niettemin aankoopbeslissingen.[90]

104. Geen twee consumenten zijn hetzelfde. Sommigen hechten veel belang aan de herkomst van hun producten. Anderen kijken niet eens naar de herkomst van hun aankoop.

105. Zoals het Hof eerder heeft geoordeeld, moet bij de beoordeling van het risico van misleiding van de consument worden uitgegaan van een doorsneeconsument dat wil zeggen een „gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument [waar het gaat om] de oorsprong, de herkomst of de hoedanigheid van het levensmiddel".[91]

87 Zie evenzo en naar analogie, ten bewijze dat de erkenning van een staat kan worden losgekoppeld van de certificering van de oorsprong, artikel 46 van en protocol III bij de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en Kosovo (*), anderzijds (PB 2016, L 71, blz. 3), die regels bevatten voor het bepalen van de oorsprong van producten van oorsprong uit dat gebied. De asterisk in de titel verwijst naar de volgende verklaring in de voetnoot van de overeenkomst: „Deze benaming laat de standpunten over de status onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo."

88 Zie in die zin arrest Vignoble Psagot, punt 25.

89 Een verslag van de Europese Commissie uit 2015 heeft uitgewezen dat „de factoren die het koopgedrag [van de consument] beïnvloeden, in de eerste plaats prijs, smaak, vervaldatum/minimumhoudbaarheidsdatum, gemak en/of uiterlijk voorkomen zijn, en dan pas oorsprongsetikettering". Zie verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de verplichte aanduiding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst voor onverwerkte levensmiddelen, producten met maar één ingrediënt en ingrediënten die meer dan 50 % van een levensmiddel uitmaken [COM(2015) 204 final].

90 Volgens Special Eurobarometer nr. 389, 2012, van de Europese Commissie over de houding van Europeanen ten opzichte van voedselzekerheid, voedselkwaliteit en het platteland (beschikbaar op: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1054) zegt een aanzienlijke meerderheid (71 %) dat de oorsprong van voedsel belangrijk is (blz. 4), waarbij de oorsprong wordt genoemd als een van de drie factoren die een meerderheid van de burgers van de Unie in overweging neemt bij het kopen van voedsel (blz. 16).

91 Zie in die zin arrest van 10 september 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, punt 61).

106. Artikel 3, lid 1, van de voedselinformatieverordening bepaalt dat de verstrekking van voedselinformatie aan de consument, met inbegrip van informatie over de oorsprong van een product, die consument in staat moet stellen „doordachte keuzes te maken", beïnvloed door onder meer „ethische aspecten". [92]

107. Men zou kunnen denken dat een gemiddeld geïnformeerde en omzichtige consument het belangrijk vindt om te weten dat een product afkomstig is uit de Westelijke Sahara. In hoeverre informatie over de oorsprong van een product uit de Westelijke Sahara de aankoopbeslissing van een consument kan beïnvloeden, is evenwel een subjectieve vraag voor die consument alleen. [93]

108. Die beslissing houdt niet noodzakelijk verband met het neutrale standpunt van de Unie inzake de vraag wat de toekomstige status van het grondgebied van de Westelijke Sahara is.

109. Tegelijkertijd kan een gemiddeld geïnformeerde en omzichtige consument zonder de informatie dat een product afkomstig is uit de Westelijke Sahara, misleid worden over de werkelijke oorsprong van het product dat hij besluit te kopen.

110. Hoe moeten deze juridische en politieke standpunten met elkaar worden verzoend?

111. Het is duidelijk dat de nationale rechter wanneer hij nagaat of er een risico bestaat dat een consument wordt misleid door onjuiste informatie over het land van oorsprong, geen rekening hoeft te houden met de mogelijk verschillende ethische voorkeuren van consumenten. Hij zou dat trouwens ook niet kunnen.

112. Mijns inziens is de door de Uniewetgever nagestreefde toets veel objectiever.

113. De vraag die een rechter zich moet stellen is eenvoudigweg: bestaat er een risico dat een verkeerd geïnformeerde aankoopbeslissing wordt genomen doordat een product gebied X als het land van oorsprong op het etiket vermeldt terwijl dat product feitelijk afkomstig is uit gebied Y? [94]

114. Het antwoord hierop is ja: een etiket dat de indruk wekt dat het levensmiddel een andere plaats van oorsprong heeft dan zijn werkelijke plaats van oorsprong, kan de consument misleiden over (wat de Uniewetgeving beschouwt als) de objectief correcte oorsprong van dat product. [95]

115. In casu is een etiket dat de indruk wekt dat een product van oorsprong uit Marokko is terwijl dat product in plaats daarvan van oorsprong is uit het grondgebied van de Westelijke Sahara, dus misleidend voor de consument.

116. Een dergelijk etiket zou noch stroken met de overkoepelende eis om de consument te helpen een „doordachte keuze" te maken bij zijn aankoop, waarbij elementen van ethische aard een rol kunnen spelen, noch adequaat het huidige politieke standpunt van de Unie weerspiegelen.

92 Die keuze kan ook een beslissing inhouden om te „stemmen met de winkelwagen" door producten te kopen of weigeren te kopen uit die delen van de wereld ten aanzien waarvan een consument politieke, ecologische, culturele of andere bedenkingen heeft. De uitdrukking „voting with a trolley" (stemmen met de winkelwagen) is ontleend aan een artikel in The Economist ter verklaring van de praktijk waarbij consumenten hun politieke mening uiten via hun aankoopbeslissingen. Zie „Voting with your trolley: Can you really change the world just by buying certain foods?", *The Economist*, Special report, 7 december 2006.

93 Zie dienaangaande de conclusie van advocaat-generaal Hogan in de zaak Organisation juive européenne en Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:494, punten 47-49).

94 In feite verschilt de beoordeling door de rechter in het geval van de vermelding van de herkomst niet van die in het geval dat de onjuiste informatie betrekking heeft op het geschatte gewicht of de rijpheid van de betrokken groente of het betrokken fruit.

95 Zie in die zin arrest Vignoble Psagot, punt 51.

117. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging om op het deel van de vierde vraag dat betrekking heeft op de positieve etiketteringsverplichting aldus te antwoorden dat de voedselinformatieverordening, de landbouwproductenverordening en uitvoeringsverordening nr. 543/2011 vereisen dat op de betrokken producten een etiket met de vermelding van het land van oorsprong wordt aangebracht waaruit blijkt dat zij afkomstig zijn uit het grondgebied van de Westelijke Sahara.

d) Is er ruimte voor een verwijzing naar het Koninkrijk Marokko?

118. Laat bovenstaande slotsom enige ruimte voor een aanvullende verwijzing naar het Koninkrijk Marokko?

119. In de zaak Vignoble Psagot, waarnaar in casu wordt verwezen, kreeg het Hof de vraag voorgelegd of de correcte vermelding van het gebied van oorsprong (in dat geval de Golanhoogte of de Westelijke Jordaanoever) op zich als onvoldoende kon worden beschouwd om de consument correct te informeren over het land van oorsprong van uit dat gebied afkomstige producten.

120. Bijgevolg kan men zich de vraag stellen of de toevoeging „Koninkrijk Marokko" bij de vermelding van het land van oorsprong op het etiket van producten van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara de consument van de Unie eveneens objectief correcte informatie zou verschaffen.

121. De specifieke situatie in het geografische gebied waar het in het arrest Vignoble Psagot om ging, waarin bepaalde delen van de Arabische Republiek Syrië (de Golanhoogte) of van het Palestijnse grondgebied (de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem) waaruit de betrokken producten afkomstig waren, bezet waren door „Israëlische nederzettingen", bracht het Hof tot de slotsom dat het weglaten van aanvullende geografische informatie de consument kan misleiden. [96]

122. Zonder vermelding van de werkelijke plaats van herkomst zou de consument dus (ten onrechte) kunnen denken dat een product, in het geval van de Westelijke Jordaanoever (met inbegrip van Oost-Jeruzalem), afkomstig is van een Palestijnse producent of, in het geval van de Golanhoogten, van een Syrische producent. [97]

123. Een enkele verwijzing naar „Israëlische nederzetting" zou onvoldoende zijn om dat soort misverstanden te voorkomen. [98]

124. De omstandigheden, rechtens en feitelijk, en de aan het Hof voorgelegde vraag zijn in casu verschillend.

125. Ten behoeve van de vermelding van de oorsprong voor douane- en etiketteringsdoeleinden is het grondgebied van de Westelijke Sahara een afzonderlijk gebied.

126. Het is juist dat momenteel alleen de Marokkaanse autoriteiten in staat zijn – en de door de Unie erkende bevoegdheid hebben – om te verifiëren of een product werkelijk uit het grondgebied van de Westelijke Sahara van oorsprong is (zie de punten 97 en 98 van deze conclusie).

96 Arrest Vignoble Psagot, punt 51.

97 Arrest Vignoble Psagot, punt 49.

98 Arrest Vignoble Psagot, punt 50.

127. Dat betekent echter niet dat de oorsprong van een product uit de Westelijke Sahara verandert wanneer dat type certificering plaatsvindt.

128. In de zaak Vignoble Psagot kreeg het Hof niet de vraag voorgelegd of *twee landen of gebieden* konden worden vermeld, maar veeleer of *de vermelding van de meer gedetailleerde „plaats van herkomst"* kon worden toegevoegd aan de informatie over het land/gebied van herkomst, niettegenstaande het voegwoord „of" tussen de begrippen „land van oorsprong" en „plaats van herkomst" in de voedselinformatieverordening.

129. Rekening houdend met het feit dat de internationale gemeenschap en de Unie bezwaar maken tegen de Israëlische nederzettingen in die gebieden, heeft het Hof geoordeeld dat het weglaten van informatie over de werkelijke herkomst van goederen uit dergelijke nederzettingen een goed doordachte aankoopbeslissing van de consumenten zou verhinderen. [99]

130. In casu zou de toevoeging van de vermelding „Koninkrijk Marokko" aan de informatie over het land van oorsprong van de betrokken producten evenwel geen duidelijker uitsluitsel geven over de plaats van herkomst ervan.

131. Ten eerste is dat soort informatie niet objectief correct.

132. Ten tweede kan een goed geïnformeerde en omzichtige consument de benodigde informatie over de oorsprong van de betrokken producten afleiden als alleen de Westelijke Sahara als land van oorsprong wordt vermeld.

133. Ongeacht het subjectieve standpunt van een consument ten aanzien van de aanwezigheid van het Koninkrijk Marokko op het grondgebied van de Westelijke Sahara, kan de toevoeging van de vermelding „Koninkrijk Marokko" aan producten die daar niet vandaan komen, een consument dus misleiden juist „omdat zij de werkelijkheid niet volledig [weergeeft]". [100]

134. Tot slot vereist, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft uiteengezet, het begrip „land van oorsprong", zoals opgevat binnen de algemene en specifieke handelsnormen die van toepassing zijn op de betrokken producten [101], *één enkele* oorsprongsbenaming. [102]

135. In de eerste plaats ben ik van mening dat dit voortvloeit uit het feit dat het begrip „land" in de bewoordingen en de overwegingen van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 in het enkelvoud wordt gebruikt. [103]

99 Zie in die zin arrest Vignoble Psagot, punten 48-51.

100 Aldus advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie in de zaak Gut Springenheide en Tusky (C-210/96, EU:C:1998:102, punt 78), waarin hij tevens een onderscheid heeft gemaakt tussen „objectief juiste vermeldingen; objectief onjuiste vermeldingen; [en] objectief juiste vermeldingen die de consument niettemin in dwaling kunnen brengen, omdat zij de werkelijkheid niet volledig weergeven".

101 Zoals besproken in de punten 66-81 van deze conclusie.

102 Voor de volledigheid: deze regel geldt ook in het geval van in een mengsel opgenomen groenten en fruit van oorsprong uit meer dan één lidstaat of derde land; in dat geval wordt ofwel een algemene oorsprongsvermelding toegevoegd (zoals „mengsel van niet uit de EU afkomstige groenten en fruit"; zie artikel 7, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011), ofwel moet elk afzonderlijk „land van oorsprong" bij de naam van de betrokken groenten en het betrokken fruit worden vermeld (zie bijvoorbeeld in het geval van een mengsel van tomaten van verschillende oorsprong bijlage I, deel A, punt 4, en bijlage I, deel B, deel 10, afdeling VI, onder C, van dezelfde verordening).

103 Zie bijvoorbeeld de overwegingen 4 en 49 en artikel 5, lid 4, en artikel 6, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Zie ook bijlage I, deel A, deel 4, en bijlage I, deel B, deel 10, afdeling VI, onder C, waarin eveneens het enkelvoud „land van oorsprong" wordt gebruikt.

136. In de tweede plaats is deze aanpak gebaseerd op de algemene logica die ten grondslag ligt aan de bepaling van de „oorsprong" op grond van artikel 60 van het douanewetboek van de Unie. Volgens die bepaling kunnen „[g]oederen die geheel en al in één enkel land of gebied zijn verkregen" [104] enkel van oorsprong zijn uit één land of gebied. [105]

137. Met dat in gedachten zouden dezelfde redenen van samenhangende uitlegging die ervoor pleiten om bij de uitlegging van het begrip „oorsprong" in de Uniewetgeving inzake de etikettering van levensmiddelen aansluiting te zoeken bij de regels die van toepassing zijn op de statistiek van de douane en de buitenlandse handel, ook moeten pleiten voor de soortgelijke opvatting dat voor etiketteringsdoeleinden sprake is van *één enkele* oorsprong.

138. Als deze regels worden gevolgd, moeten producten van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara als zodanig worden geëtiketteerd, met uitsluiting van elke andere herkomst.

139. Deze redenering vindt steun in het standpunt van de Commissie ter terechtzitting die heeft ingestemd met de opvatting dat de toepassing van deze regels tot de slotsom leidt dat het onjuist is de betrokken producten als van oorsprong uit het Koninkrijk Marokko te etiketteren.

140. Zoals de Commissie evenwel ook heeft uiteengezet, mag in het kader van het lopende proces van zelfbeschikking van dat gebied geen enkele uitkomst worden uitgesloten, gelet op het feit dat de Unie een neutraal standpunt heeft ingenomen over de toekomst van het grondgebied van de Westelijke Sahara. [106]

141. De vermelding „Koninkrijk Marokko" als het land van oorsprong van een product van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara bij een verwijzing naar de „Westelijke Sahara" zou derhalve indruisen tegen het door de Unie geformuleerde standpunt over het grondgebied van de Westelijke Sahara, in strijd zijn met het vereiste dat informatie, met name over het land van oorsprong van de betrokken producten, „juist, neutraal en objectief" is [107], en niet stroken met de keuze van de Uniewetgever om voor etiketteringsdoeleinden één enkele oorsprong voor te schrijven.

142. Samenvattend mag de vermelding van het land van oorsprong op het etiket van de betrokken producten geen andere territoriale aanduiding bevatten dan die van de Westelijke Sahara.

104 Artikel 60, lid 1, van het douanewetboek van de Unie.

105 Dat wil zeggen, tenzij de groenten en fruit in een mengsel afkomstig zijn uit meer dan één derde land. Zie artikel 7, lid 3, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011.

106 Het huidige standpunt van de Unie lijkt te zijn dat het politieke proces over de kwestie van de Westelijke Sahara gericht moet zijn op het bereiken van „een rechtvaardige, realistische, pragmatische, duurzame en wederzijds aanvaardbare politieke oplossing […], op basis van een compromis", zoals vermeld in punt 13 van de gezamenlijke verklaring van de Europese Unie en Marokko voor de veertiende bijeenkomst van de Associatieraad (27 juni 2019), beschikbaar op: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/.

107 Zie arrest van 13 januari 2022, Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2022:15, punten 44 en 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

IV. Conclusie

143. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Conseil d'État te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 207 VWEU en artikel 134, lid 1, van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij op zichzelf niet toestaan dat een lidstaat eenzijdig een nationale maatregel vaststelt waarbij de invoer van groenten en fruit uit een derde land op zijn grondgebied wordt verboden wegens het ontbreken van een correcte vermelding van het land van oorsprong op het etiket.

2) Artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 1, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, de artikelen 9 en 26 van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, richtlijn 90/496/EEG van de Raad, richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie, en artikel 76 van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, gelezen in het licht van artikel 60 van verordening nr. 952/2013 en bijlage I bij uitvoeringsverordening (EU) 2020/1470 van de Commissie van 12 oktober 2020 betreffende de nomenclatuur van landen en gebieden voor de Europese statistieken over internationale handel in goederen en betreffende de geografische uitsplitsing voor andere bedrijfsstatistieken,

moeten aldus worden uitgelegd dat

op de verpakking van kerstomaten en Charentaismeloenen van oorsprong uit het grondgebied van de Westelijke Sahara een etiket met de vermelding van het land van oorsprong moet zijn aangebracht, waaruit blijkt dat zij uit dit gebied afkomstig zijn.

Bij de huidige stand van het recht en het beleid van de Unie mag een dergelijk etiket niet verwijzen naar het Koninkrijk Marokko."