Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 16 maart 2016[1]

Zaak C-134/15

Lidl GmbH & Co. KG
tegen
Freistaat Sachsen

[verzoek van het Sächsische Oberverwaltungsgericht (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Verordening (EG) nr. 543/2008 van de Commissie — Handelsnormen voor vlees van pluimvee — Geldigheid van artikel 5, lid 4, onder b) — Vers voorverpakt vlees van pluimvee — Verplichting om de totale prijs en de prijs per gewichtseenheid in de detailverkoop op de voorverpakking of op het daaraan gehechte etiket te vermelden — Artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten — Vrijheid om een vrijelijk gekozen beroep uit te oefenen — Vrijheid van ondernemerschap — Evenredigheid — Artikel 40, lid 2, VWEU — Non-discriminatie”

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 5, lid 4, onder b), van verordening (EG) nr. 543/2008 van de Commissie[2], dat een etiketteringsplicht vaststelt voor vers vlees van pluimvee. Die bepaling vereist dat op het niveau van de detailhandel van vers vlees van pluimvee hetzij op de voorverpakking hetzij op het aan de voorverpakking gehechte etiket de totale prijs en de prijs per gewichtseenheid wordt aangeduid (hierna: „etiketteringsplicht”).

2. De verwijzende rechter heeft het Hof gevraagd of de etiketteringsplicht strookt met artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Voorts wordt het Hof, aangezien de etiketteringsplicht slechts voor vers vlees van pluimvee, en niet voor ander vlees, wordt opgelegd, ook verzocht na te gaan of artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 verenigbaar is met het in artikel 40, lid 2, VWEU neergelegde non-discriminatiebeginsel.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening van 16 juni 2008 houdende uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de handelsnormen voor vlees van pluimvee (PB 2008, L 157, blz. 46).

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

3. Artikel 121, onder e), iv), van verordening nr. 1234/2007[3] bepaalt dat wat betreft het in de handel brengen van vlees van pluimvee de Commissie het recht heeft uitvoeringsbepalingen vast te stellen, waaronder „regels betreffende de overige gegevens die moeten worden vermeld op de begeleidende handelsdocumenten, de etikettering en presentatie van en de reclame voor vlees van pluimvee dat voor de eindverbruiker is bestemd, en de benaming waaronder het product wordt verkocht in de zin van artikel 3, lid 1, punt 1, van richtlijn 2000/13/EG".

4. De op artikel 121, onder e), en artikel 4 van verordening nr. 1234/2007 gebaseerde verordening nr. 543/2008 van de Commissie stelt uitvoeringsbepalingen vast wat betreft de handelsnormen voor vlees van pluimvee.

5. Overweging 10 van verordening nr. 543/2008 luidt als volgt: „Teneinde de consument omtrent de te koop aangeboden producten toereikende, ondubbelzinnige en objectieve informatie te verschaffen en terzelfder tijd het vrije verkeer van die producten in de Gemeenschap te garanderen, dient ervoor te worden gezorgd dat bij de handelsnormen voor vlees van pluimvee in de mate van het mogelijke rekening wordt gehouden met richtlijn 76/211/EEG van de Raad van 20 januari 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het voorverpakken naar gewicht of volume van bepaalde producten in voorverpakkingen".

6. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 543/2008 bepaalt dat „[o]nverminderd de overeenkomstig richtlijn 2000/13/EG vastgestelde nationale voorschriften [...] inzake etikettering, aanbiedingsvorm en reclame met betrekking tot voor de eindverbruiker bestemd vlees van pluimvee de in de leden 3 en 4 van dit artikel genoemde aanvullende bijkomende eisen in acht [moeten] worden genomen".

7. Artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008, waarin de inhoud van artikel 5, lid 3, onder b), van verordening (EEG) nr. 1906/90 van de Raad[4] is opgenomen, bepaalt dat „[v]oor voorverpakt vlees van pluimvee [...] op de voorverpakking of op het daaraan gehechte etiket tevens de volgende gegevens [dienen] te worden vermeld: [...] voor vers vlees van pluimvee, de totale prijs en de prijs per gewichtseenheid in de detailverkoop".[5]

3 — Verordening van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (integrale-GMO-verordening) (PB 2007, L 299, blz. 1). Die verordening is ingetrokken bij 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 (PB 2013, L 347, blz. 671). De bepaling waarop verordening nr. 543/2008 is gebaseerd, artikel 121, onder e), iv), van verordening nr. 1234/2007, behoort tot de bepalingen die volgens artikel 230, lid 1, onder c), van verordening nr. 1308/2013 van kracht blijven. Op grond van artikel 230, lid 2, van verordening nr. 1308/2013 gelden verwijzingen naar verordening nr. 1234/2007 als verwijzingen naar verordening nr. 1308/2013 en naar verordening (EU) nr. 1306/2013 volgens de concordantietabel in bijlage XIV bij verordening nr. 1308/2013.

4 — Verordening van 26 juni 1990 tot vaststelling van handelsnormen voor vlees van pluimvee (PB 1990, L 173, blz. 1), ingetrokken bij verordening nr. 1234/2007.

5 — Volgens artikel 2, onder c), van verordening nr. 543/2008 betekent „voorverpakt vlees van pluimvee" vlees van pluimvee dat wordt aangeboden in de vorm als bedoeld in artikel 1, lid 3, onder b), van richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 (PB 2000, L 109, blz. 29). Overeenkomstig artikel 1, lid 3, onder b), van richtlijn 2000/13 betekent „voorverpakt levensmiddel" „de verkoopeenheid, die bestemd is als zodanig aan de eindverbruiker en instellingen te worden aangeboden en bestaat uit een levensmiddel en het verpakkingsmateriaal waarin dit, alvorens ten verkoop te worden aangeboden, is verpakt, waarbij dit verpakkingsmateriaal het levensmiddel geheel of ten dele kan bedekken, maar zodanig dat de inhoud niet kan worden veranderd zonder dat het verpakkingsmateriaal wordt geopend of aangetast". Richtlijn 2000/13 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (PB 2011, L 304, blz. 18). Artikel 2, lid 2, onder e), van verordening nr. 1169/2011 behoudt echter de eerdere definitie en voegt eraan toe dat „levensmiddelen die op de plaats van verkoop op verzoek van de consument of met het oog op de onmiddellijke verkoop worden voorverpakt [niet] vallen [...] onder" het begrip voorverpakte levensmiddelen.

8. Richtlijn 2000/13 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame bevatte geen bepaling wat betreft etiketteringsplichten met betrekking tot de prijs.

9. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 98/6/EG betreffende de bescherming van de consument inzake de prijsaanduiding van aan de consument aangeboden producten[6] worden „[v]oor alle in artikel 1 bedoelde producten [...] de verkoopprijs en de prijs per meeteenheid aangeduid, waarbij voor de aanduiding van de prijs per meeteenheid het bepaalde in artikel 5 geldt. De eenheidsprijs hoeft niet te worden aangeduid als deze identiek is aan de verkoopprijs."

II – Feiten, procedure en prejudiciële vragen

10. Lidl GmbH & Co. KG (verzoekster) is een detailhandelsonderneming die in heel Duitsland discount-levensmiddelenwinkels exploiteert. In sommige van haar filialen in de regio rond Lamperswalde biedt verzoekster onder andere voorverpakt vers vlees van pluimvee te koop aan. De prijs van vers vlees van pluimvee wordt niet rechtstreeks op het aan het product zelf gehechte etiket aangeduid. De prijsetiketten worden in plaats daarvan aan de schappen bevestigd.

11. Na tijdens een aantal inspecties die gewoonte van prijsaanduiding te hebben vastgesteld, was de toenmalige Sächsiche Landesanstalt für Landwirtschaft (overheidsdienst landbouw van de deelstaat Saksen; tegenwoordig: Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, overheidsdienst milieu, landbouw en geologie van de deelstaat Saksen) van mening dat die gewoonte in strijd was met het ten tijde van de inspecties toepasselijke artikel 5, lid 3, onder b), van verordening nr. 1906/90, dat overeenkomt met het huidige artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008.

12. In 2007 heeft verzoekster een beroep ingesteld, waarbij zij een verklaring vorderde dat de wijze waarop zij de prijs van voorverpakt vers vlees van pluimvee aanduidt, verenigbaar is met de etiketteringsplicht van artikel 5, lid 3, onder b), van verordening nr. 1906/90 en vervolgens artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008. Volgens verzoekster was artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 ongeldig, omdat het in strijd zou zijn met artikel 6, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 15, lid 1, van het Handvest. Naar haar mening is de etiketteringsplicht een onevenredige aantasting van de vrijheid van beroepsuitoefening. Het Verwaltungsgericht Dresden (bestuursrechter Dresden) heeft het beroep in 2010 verworpen.

13. Verzoekster is vervolgens in hoger beroep gegaan bij de verwijzende rechter, het Sächsische Oberverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Saksen). In zijn verwijzingsbeslissing trekt de verwijzende rechter de geldigheid van artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 om twee redenen in twijfel.

14. Ten eerste weet de verwijzende rechter niet zeker of de aantasting die het gevolg is van de etiketteringsplicht, is gerechtvaardigd met het oog op artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest. Naar zijn oordeel heeft de etiketteringsplicht geen gevolg voor de feitelijke essentie van de rechten en vrijheden in kwestie, beantwoordt deze waarlijk aan het doel om de consumentenbescherming – een door de Unie erkend algemeen belang – te versterken, en is deze geschikt en noodzakelijk voor het doel. De verwijzende rechter geeft echter blijk van twijfel over de vraag of de belangen die op het spel staan naar behoren tegen elkaar zijn afgewogen.

15. Ten tweede betwist de verwijzende rechter de geldigheid van de etiketteringsplicht voor vlees van pluimvee in het licht van het non-discriminatiebeginsel van artikel 40, lid 2, VWEU. De verwijzingsbeslissing haalt naar voren dat met betrekking tot ander voorverpakt vlees, zoals rundvlees, kalfsvlees, varkensvlees, schapenvlees en geitenvlees, waarvoor in verordening nr. 1308/2013 eveneens

6 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 (PB 1998, L 80, blz. 27).

regelingen voor een gemeenschappelijke marktordening worden vastgesteld, een dergelijke etiketteringsplicht niet bestaat. De etiketteringsplicht voor vers vlees van pluimvee heeft volgens de verwijzende rechter derhalve een ongelijke behandeling tot gevolg, omdat vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld. De verwijzende rechter betwijfelt met name of een dergelijke ongelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is op grond van het algemene belang van de consumentenbescherming.

16. Derhalve heeft het Sächsische Oberverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is artikel 5, lid 4, onder b), van verordening (EG) nr. 543/2008 verenigbaar met artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU junctis artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest?

2) Is artikel 5, lid 4, onder b), van verordening (EG) nr. 543/2008 verenigbaar met artikel 40, lid 2, tweede alinea, VWEU?”

17. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Lidl GmbH & Co. KG, de Freistaat Sachsen (deelstaat Saksen, verwerende partij in het hoofdgeding) en de Commissie, die alle hebben deelgenomen aan de terechtzitting op 13 januari 2016.

III – Beoordeling van de prejudiciële vragen

A – *Eerste vraag: de verenigbaarheid van de etiketteringsplicht met artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest*

18. Met het oog op de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag zal ik eerst de relevante bepaling van het Handvest identificeren ten opzichte waarvan de geldigheid van artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 moet worden beoordeeld (afdeling 1). Vervolgens zal ik de verenigbaarheid van de etiketteringsplicht met die specifieke bepaling van het Handvest beoordelen (afdeling 2), waarbij ik naga of deze beperking wettelijk is toegestaan en de essentie van dat recht eerbiedigt [onderafdeling a)], en of zij strookt met het evenredigheidsbeginsel [onderafdeling b)].

1. Toepasselijke bepaling: artikel 15, lid 1, of artikel 16 van het Handvest?

19. De verwijzende rechter is van oordeel dat de geldigheid van de etiketteringsplicht moet worden onderzocht in het licht van zowel artikel 15, lid 1, als artikel 16 van het Handvest. Hij stelt dat verzoekster wordt geraakt door de etiketteringsplicht met betrekking tot haar vrijheid van beroep en haar vrijheid van ondernemerschap. In dezelfde geest is verzoekster tevens van oordeel dat de etiketteringsplicht een beperking vormt van de in artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest gewaarborgde rechten en vrijheden. De Freistaat Sachsen heeft in zijn opmerkingen ook naar beide bepalingen verwezen. De Commissie is daarentegen van oordeel dat alleen artikel 16 van het Handvest voor deze zaak relevant is.

20. Zoals duidelijk blijkt uit de rechtspraak van het Hof zijn de in artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest neergelegde rechten en vrijheden nauw met elkaar verbonden. Dit blijkt heel duidelijk uit de rechtspraak van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Destijds gebruikte het Hof andere formuleringen om in hun hoedanigheid van algemene rechtsbeginselen te verwijzen naar de vrijheid van handel, arbeid en andere professionele werkzaamheden, het recht van vrije beroepsuitoefening, het recht tot oprichting en uitoefening van een bedrijf en de vrijheid om een

economische activiteit [7] uit te oefenen. Het Hof heeft erkend dat die concepten elkaar overlappen, waarbij het stelde dat de ondernemingsvrijheid „samenvalt met de vrije uitoefening van een beroepsactiviteit". [8]

21. Die overlap blijft zichtbaar in de rechtspraak van na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest zijn vaak samen ingeroepen en uitgelegd, samen met artikel 17 van het Handvest (het recht op eigendom). [9] Van al deze bepalingen kan worden gezegd dat zij de economische belangen van individuen beschermen.

22. Het feit dat het Handvest tegenwoordig twee afzonderlijke bepalingen bevat, suggereert echter dat er sprake zou moeten zijn van een zeker onderscheid tussen het recht om „te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen" – artikel 15, lid 1 – de „vrijheid van ondernemerschap" – artikel 16.

23. Qua indeling is het onderscheid tussen de twee bepalingen niet zonder gevolg. Zoals de Commissie en de Freistaat Sachsen hebben aangevoerd, staat artikel 16 van het Handvest een ruimere beoordelingsvrijheid toe met betrekking tot wetgeving die de vrijheid van ondernemerschap kan aantasten. Dit blijkt uit de tekst van die bepaling, die in tegenstelling tot andere vrijheden op grond van titel II van het Handvest naar het recht van de *Unie* en de *nationale* wetgevingen en praktijken verwijst. Voorts heeft het Hof gesteld dat „door de overheid op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap [kan] worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld." [10]

24. Deze relatief ruime beoordelingsvrijheid van de lidstaten bij het reguleren van economische activiteiten komt tevens tot uitdrukking in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM"). Het EHRM heeft bij de uitlegging van artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden erkend dat staten een ruime beoordelingsvrijheid hebben „om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang [...]". [11]

25. Het lijdt derhalve geen twijfel dat wat de toegestane beperkingen betreft, artikel 16 van het Handvest een grotere mate van overheidsingrijpen toestaat dan artikel 15, lid 1. Ondanks het feit dat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen de mogelijke beperkingen die aan elke afzonderlijke vrijheid mogen worden gesteld, werpt dit niet veel licht op de *initiële* definitie van de werkingssfeer van het recht zelf. Beide artikelen beschermen de autonomie van het individu op de nauw verbonden terreinen van het beroeps- en het bedrijfsleven. Beide zijn intrinsiek verbonden aan het verrichten van

7 — Zie onder andere voor de verschillende formuleringen de arresten Nold/Commissie (4/73, EU:C:1974:51, punt 14), Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punt 32), Eridania (230/78, EU:C:1979:216, punt 21), Biovilac/EEG (59/83, EU:C:1984:380, punt 21), Keller (234/85, EU:C:1986:377, punt 8), Finsider/Commissie (63/84 en 147/84, EU:C:1985:358, punt 24), Rau Lebensmittelwerke e.a. (133/85–136/85, EU:C:1987:244, punt 19), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punt 15), Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest (C-143/88 en C-92/89, EU:C:1991:65, punt 76), Kühn (C-177/90, EU:C:1992:2, punt 16), Duitsland/Raad (C-280/93, EU:C:1994:367, punt 81) en Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, punt 22).

8 — Arrest Spanje en Finland/Parlement en Raad (C-184/02 en C-223/02, EU:C:2004:497, punt 51).

9 — Zie bijvoorbeeld de arresten Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punten 44 e.v.), Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, punt 43) en Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 57 e.v.).

10 — Arresten Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punt 46) en Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 123).

11 — Zie de arresten van 23 september 1982, Sporrong en Lönnroth, serie A, nr. 52, punt 61; van 24 oktober 1986, AGOSI tegen Verenigd Koninkrijk, serie A, nr. 108, blz. 18, punt 52; van 25 oktober 1989, Allan Jacobsson tegen Zweden (nr. 1), verzoekschrift nr. 10842/84 A163, punt 55, en van 20 augustus 2007, J.A. Pye (Oxford) LTD en J.A. Pye (Oxford) Land LTD tegen Verenigd Koninkrijk, verzoekschrift nr. 44302/02 2007-III, punt 55. Zie ook de beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens in de zaak Pinnacle Meat Processors Company e.a. tegen Verenigd Koninkrijk, 21 oktober 1998, verzoekschrift nr. 33298/96.

een economische activiteit. Er is dus geen sprake van vastomlijnde criteria die in abstracto kunnen worden opgesteld om een onderscheid te maken tussen de twee artikelen, bijvoorbeeld gebaseerd op de hoedanigheid van de betrokken personen (rechtspersonen of natuurlijke personen) of de zelfstandigheid of de afhankelijkheid van de economische activiteiten in kwestie. [12]

26. Zelfs bij gebreke van precieze criteria die de werkingssfeer van artikel 15, lid 1, en artikel 16 van het Handvest afbakenen, kunnen ten minste bij benadering enkele richtsnoeren worden onderscheiden. Enerzijds richt artikel 15, lid 1, zich op het element keuze en persoonlijke autonomie, die nauw verbonden zijn met persoonlijkheidsrechten en de ontwikkeling ervan. De verwijzing naar „werken" benadrukt een relevanter, hoewel niet exclusief, gevolg voor natuurlijke personen en arbeidsverhoudingen. [13] Anderzijds heeft de vrijheid van ondernemerschap op grond van artikel 16 meer betrekking op ondernemersactiviteiten, met een sterker verband met het recht op eigendom. [14] De materiële werkingssfeer van artikel 16 van het Handvest, zoals stap voor stap door de rechtspraak van het Hof gedefinieerd, draait derhalve meer om het economische aspect van ondernemersactiviteiten, waaronder contractsvrijheid, vrije mededinging, de vrijheid om zelf te kiezen met wie men zaken doet en de vrijheid om de prijs voor een verrichting te bepalen. [15] Daarnaast omvat de vrijheid van ondernemerschap ook het recht om vrij te beschikken over ter beschikking staande economische, technische en financiële middelen. [16]

27. In een notendop is het waarschijnlijker dat artikel 15, lid 1, van het Handvest van toepassing is als de voorliggende situatie natuurlijke personen betreft en onderwerpen als toegang tot werk en beroepskeuze. Artikel 16, daarentegen, is relevanter voor rechtspersonen en de wijze waarop een reeds gevestigde onderneming, of een reeds gekozen beroep, wordt gevoerd dan wel uitgeoefend en bij wet wordt geregeld. [17]

28. Richtlijnen die bij benadering de onderscheiden parameters van artikel 15, lid 1, en artikel 16 afbakenen, sluiten niet uit dat artikel 15 en artikel 16 van het Handvest in voorkomend geval elkaar blijven overlappen of mogelijk gezamenlijk in acht worden genomen. Voorbeelden waarbij zij gezamenlijk in acht zouden kunnen worden genomen, zijn regels die toegang tot een beroep beperken door middel van een vergunningenstelsel of toelatingseisen, of wanneer aan bedrijven zeer zware vereisten worden gesteld.

29. In deze zaak voert Lidl GmbH & Co. KG aan dat de eisen met betrekking tot de etikettering van haar handelswaar in de weg staan aan de manier waarop zij haar commerciële activiteiten wenst te ontplooien. De etiketteringsplicht beperkt op geen enkele wijze verzoeksters recht om een beroep te kiezen of een vrijelijk gekozen beroep uit te oefenen. Het heeft hoofdzakelijk betrekking op de wijze waarop een bedrijf (reeds gekozen) activiteiten kan uitvoeren.

30. Wat betreft de toepassing van de hierboven beschreven algemene richtlijnen, ben ik derhalve van mening dat de zaak naar behoren dient te worden beoordeeld op grond van artikel 16 van het Handvest.

12 — Zoals advocaat-generaal Wahl stelde in zijn conclusie in de zaak Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punt 69), geldt artikel 15 van het Handvest inderdaad voor bedrijven.

13 — Zie in dit opzicht de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, punt 24).

14 — Zie bijvoorbeeld arrest Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punt 32). Zoals advocaat-generaal Cruz Villalón heeft gesteld in zijn conclusie in de zaak Alemo-Herron e.a. (C-426/11, EU:C:2013:82, punt 51), beschermen het grondrecht op eigendom en de vrijheid van ondernemerschap echter andere rechtssituaties.

15 — Zie bijvoorbeeld de arresten Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punten 42 e.v.), Alemo-Herron e.a. (C-426/11, EU:C:2013:521, punten 32 e.v.) en Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 25).

16 — Arrest UPC Telekabel Wien (C-314/12, EU:C:2014:192, punten 49 en 50).

17 — Zie de benadering in de arresten Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:771), McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43), Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661) en Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823).

2. Verenigbaarheid van de etiketteringsplicht met artikel 16 van het Handvest

31. Zoals de Commissie en de Freistaat Sachsen terecht hebben opgemerkt, is de vrijheid van ondernemerschap niet absoluut. Deze moet worden beschouwd in relatie tot haar maatschappelijke functie. [18] Artikel 52, lid 1, van het Handvest staat beperkingen toe van de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden, indien zij bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van het grondrecht of de vrijheid in kwestie waarborgen en indien zij, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, „noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”. [19]

32. Ik zal nu één voor één nagaan of de etiketteringsplicht strookt met die vereisten.

a) De toegestane beperkingen van het recht van ondernemerschap

33. Zoals verzoekster in haar schriftelijke opmerkingen heeft toegegeven, lijdt het geen twijfel dat de etiketteringsplicht *bij wet is gesteld*.

34. Voorts heeft het Hof reeds geoordeeld dat Unieregels inzake etikettering de beroepsactiviteit van de betrokken ondernemers op een duidelijk afgebakend gebied weliswaar aan bepaalde beperkingen onderwerpen, „doch het wezen van het recht op vrije uitoefening van dit beroep onverlet la[ten]”. [20] De situatie is in deze zaak niet anders. Ik ben het daarom eens met de Commissie en de Freistaat Sachsen dat de etiketteringsplicht geen gevolgen heeft voor de *essentie* van de vrijheid van ondernemerschap.

b) Evenredigheid

35. In dit stadium dient nog te worden nagegaan of de etiketteringsplicht strookt met het evenredigheidsbeginsel.

i) Algemene overwegingen

36. Het Hof heeft vastgesteld dat „de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie beperkt kan zijn. Dit hangt af van een aantal factoren, waaronder met name het betrokken domein, de aard van het door het Handvest gewaarborgde recht dat aan de orde is, alsook de aard, de ernst en het doel van de inmenging.” [21]

37. Dit betekent dat de striktheid van de rechterlijke controle van het Hof, en met name de indringendheid van de evenredigheidstoets, van geval tot geval kan verschillen. Twee factoren zijn in het bijzonder van belang om te bepalen hoe deze zaak moet worden aangepakt: het betrokken gebied van materieel Unierecht en de aard van de rechten in kwestie.

18 — Zie bijvoorbeeld de arresten Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punt 45) en Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punt 54).

19 — Zie bijvoorbeeld arrest Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 65).

20 — Arrest Keller (234/85, EU:C:1986:377, punt 9). Zie ook de arresten Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punten 57 en 58) en Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punt 71).

21 — Arrest Digital Rights Ireland (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 47).

38. Met betrekking tot het betrokken gebied heeft het Hof consistent aanvaard dat op het gebied van de landbouw de Uniewetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt die overeenstemt met de hem bij artikel 40 tot en met artikel 43 VWEU toegekende politieke verantwoordelijkheid. [22] Het toezicht door het Hof beperkt zich derhalve tot het onderzoek of de wetgever de grenzen van deze ruime beoordelingsbevoegdheid niet *kennelijk* heeft overschreden. [23]

39. De ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie beschikt, wordt in deze zaak tevens bevestigd door de aard van het recht in kwestie. Zoals het Hof heeft gesteld, kan „[d]oor de overheid [...] op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld.” [24]

40. In het algemeen gaat het bij evenredigheid om de toetsing van de afstemming tussen het beoogde doel (de beoogde doelen) en het gekozen middel (de gekozen middelen). Om aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen, moeten de vastgestelde maatregelen *geschikt* zijn voor de verwezenlijking van de nagestreefde legitieme doelstellingen; niet buiten de grenzen treden van wat *noodzakelijk* is voor de verwezenlijking ervan (wanneer er meerdere geschikte maatregelen zijn, moet die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt), en de veroorzaakte nadelen mogen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (*intern evenwicht* of *evenredigheid in enge zin*). [25]

41. Het drietrapsevenredigheidsonderzoek is in aanzienlijke mate intern flexibel. Het kan worden uitgevoerd in verschillende maten van striktheid, waarbij derhalve de mate van afstand ten opzichte van de wetgever verschilt. Tegelijkertijd dient de evenredigheid echter alle drie de fasen te omvatten. Het feit dat een maatregel is vastgesteld op een gebied waarop de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, zoals het geval is op het gebied van de landbouw, brengt naar mijn mening niet met zich mee dat de evenredigheidstoetsing door het Hof dient te worden beperkt tot de mate van geschiktheid. Het vereist veeleer een grotere mate van afstand *binnen* dezelfde toetsing. De toetsing beperkt zich dan tot het opsporen van *kennelijke gebreken*. [26] Maar het brengt een nauwkeurige toetsing van elk der drie individuele fasen met zich mee.

42. Volledig in lijn met de reeds door andere advocaten-generaal [27] helder verkende argumentatie, strekt de maatstaf van de „kennelijke ongeschiktheid” zich derhalve uit over alle drie de fasen van het evenredigheidsonderzoek. In dergelijke gevallen is de rechterlijke toetsing, zoals advocaat-generaal Kokott recentelijk heeft geschreven [28], beperkt tot het nagaan of de maatregel niet *kennelijk* ongeschikt is voor het bereiken van de nagestreefde doelstellingen, of deze niet *kennelijk* verder gaat dan noodzakelijk is om ze te bereiken, dan wel of deze met betrekking tot die doelstellingen niet *kennelijk* onevenredige nadelen met zich meebrengt.

22 — Zie bijvoorbeeld de arresten Fédesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punt 14), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punt 22) en Spanje/Raad (C-310/04, EU:C:2006:521, punten 96 e.v.).

23 — Zie onder andere de arresten Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 48) en AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punt 80).

24 — Zie onder andere arrest Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 28).

25 — Zie onder andere de arresten Jippes e.a. (C-189/01, EU:C:2001:420, punt 81), Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, punt 42), Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 29) en Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, punt 58).

26 — Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak ABNA e.a. (C-453/03, EU:C:2005:202, punt 57).

27 — Zie onder andere de conclusies van advocaat-generaal Kokott in de zaak S.P.C.M. e.a. (C-558/07, EU:C:2009:142, punten 74 e.v.) en in de zaak Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:28, punt 61) en de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, punt 40).

28 — Conclusies van advocaat-generaal Kokott in de zaak Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2015:848, punt 89), in de zaak Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2015:854, punt 58) en in de zaak Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2015:853, punt 150). Zie in die zin ook de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Chabo (C-213/09, EU:C:2010:372, punten 80 e.v.).

43. Daarnaast zijn er twee bredere staatsrechtelijke argumenten ter ondersteuning van de noodzaak voor een grondigere toetsing van maatregelen van instellingen van de Unie, die een volledige evenredigheidstoetsing in drie fasen inhoudt. Ten eerste heeft het Verdrag van Lissabon het Handvest van de Grondrechten tot het niveau van bindend primair recht verheven. Hierdoor heeft het de grondrechtentoetsing van Uniehandelingen naar voren geschoven.

44. Ten tweede ligt, bij gebreke van een externe toetsing [29], het mandaat tot het toetsen van de verenigbaarheid met de grondrechten van handelingen van de instellingen van de Unie uitsluitend bij het Hof van Justitie. Bij de vervulling van dit mandaat brengt het door het Handvest beoogde hoge niveau van bescherming de noodzakelijkheid met zich mee om een volledige en doeltreffende interne toetsing uit te voeren van het Unierecht en van de handelingen van instellingen van de Unie.

45. Het voorgaande in ogenschouw nemende, ga ik nu over tot een beschouwing over de vraag of de etiketteringsplicht strookt met het drietandige evenredigheidsbeginsel.

ii) In deze zaak toegepaste evenredigheid

46. De Commissie en de Freistaat Sachsen voeren aan dat de etiketteringsplicht geschikt en evenredig is met betrekking tot de legitieme doelstelling van consumentenbescherming.

47. De bescherming van consumenten is inderdaad een doelstelling van algemeen belang, die door de Unie is erkend in met name artikel 114, lid 3, en artikel 169 VWEU en artikel 38 van het Handvest. Zij is echter niet, zoals het geval is met een aantal andere doelstellingen en waarden, absoluut van aard. De noodzaak om een juist evenwicht tot stand te brengen tussen de bescherming van consumenten en andere waarden, waaronder de vrijheid van ondernemerschap, is veelvuldig door het Hof erkend. [30]

48. In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Commissie verwezen naar overweging 10 van verordening nr. 543/2008. Teneinde consumenten „omtrent de te koop aangeboden producten toereikende, ondubbelzinnige en objectieve informatie te verschaffen", stelt die overweging dat ervoor dient te worden gezorgd dat bij de handelsnormen voor vlees van pluimvee „in de mate van het mogelijke" rekening wordt gehouden met de bepalingen van richtlijn 76/211/EEG. [31] Ik ben het er derhalve mee eens dat deze en andere overwegingen, zelfs indien er geen rechtstreeks verband bestaat met de in casu aan de orde zijnde etiketteringsplicht, aangeven dat de doelstelling om consumenten betere informatie te verschaffen, uitdrukkelijk is erkend bij verordening nr. 543/2008. [32]

49. Verzoekster voert echter aan dat de etiketteringsplicht in de praktijk niet de doelstelling van de consumentenbescherming bevordert. Prijsaanpassingen worden er moeilijker door, waardoor de mogelijkheid voor prijsconcurrentie binnen een kort tijdsbestek wordt beperkt, hetgeen uiteindelijk niet in het belang van de consument zou kunnen zijn.

50. Hoewel verzoeksters argumenten relevant kunnen zijn bij de beoordeling of de etiketteringsplicht strookt met het non-discriminatiebeginsel, kan er weinig twijfel over bestaan dat het verschaffen van informatie over prijzen door middel van etikettering de doelstelling van de consumentenbescherming bevordert. De etiketteringsplicht vereist een aanduiding van de prijs per gewichtseenheid en van de totale prijs op de voorverpakking of op een daaraan gehecht etiket. Deze plicht maakt derhalve meer

29 — Zie in dit opzicht advies 2/13 (EU:C:2014:2454).

30 — Zie bijvoorbeeld de arresten McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punt 63) en Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, punt 74).

31 — Richtlijn van de Raad van 20 januari 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake het voorverpakken naar gewicht of volume van bepaalde producten in voorverpakkingen (PB 1976, L 46, blz. 1).

32 — Zie met name de overwegingen 6, 11 en 12.

informatie beschikbaar voor de consument door een nauwkeurige en duidelijke prijsaanduiding te geven, hetgeen de consument in staat stelt een geïnformeerde keuze te maken. Vanuit dit standpunt bezien, is de etiketteringsplicht duidelijk niet kennelijk ongeschikt voor het bereiken de legitieme doelstelling om de consument betere informatie te verschaffen.

51. Wat betreft het element noodzakelijkheid is vlug duidelijk uit de rechtspraak van het Hof dat etikettering in het algemeen wordt beschouwd als een van de minst ingrijpende vormen van regelgevend optreden. [33]

52. Verzoekster voert evenwel aan dat de gewoonte om prijskaartjes aan de schappen te bevestigen een minder bezwarende mogelijkheid tot regelgeving is die geschikt is om de doelstelling van de consumentenbescherming te bereiken. Volgens verzoekster beantwoordt de algemene verplichting van artikel 3, lid 1, van richtlijn 98/6, op grond waarvan de verkoopprijs en de prijs per meeteenheid moeten worden aangeduid (zonder dat is aangegeven waar), reeds aan de doelstelling om consumenten voldoende informatie te verschaffen.

53. Zelfs als de gewoonte van verzoekster zou kunnen worden beschouwd als een geschikte manier om informatie over de prijs te verschaffen, is deze naar mijn mening niet *even* doeltreffend als de etiketteringsplicht. Men kan zich een hele reeks situaties voorstellen, waarbij de aanduiding van prijs per gewichtseenheid en de totale prijs op een etiket dat rechtstreeks aan de voorverpakking is gehecht, een doeltreffendere wijze van informeren van de consument biedt.

54. Ten eerste waarborgt de etiketteringsplicht de voortdurende beschikbaarheid van prijsinformatie tijdens het gehele aankoopproces. Het maakt het mogelijk om prijzen te vergelijken wanneer het artikel van het schap is genomen. Tevens beschermt het de consument in het geval dat handelswaar verkeerd is geplaatst.

55. Ten tweede is de aanduiding van de totale prijs en de prijs per gewichtseenheid zelfs relevanter wanneer het voorverpakkingen met een niet-genormaliseerd gewicht betreft. In dit verband draagt de etiketteringsplicht zeker bij aan de doelstelling van de consumentenbescherming. Deze waarborgt nauwkeurigheid van de prijsinformatie en garandeert dat de consument een geïnformeerde keuze kan maken.

56. Toegegeven, wat betreft verpakkingen met een niet-genormaliseerd gewicht, vereist naleving van de bepalingen van richtlijn 98/6 reeds dat de totale prijs en de prijs per gewichtseenheid op de voorverpakking worden aangeduid.

57. Zoals hierboven reeds gesteld, heeft de Commissie op dit gebied niettemin een ruime beoordelingsbevoegdheid. Met dit in mijn achterhoofd ben ik van mening dat de Commissie niet kennelijk verder is gegaan dan wat noodzakelijk was om de doelstelling te bereiken van een verbetering van de consumentenbescherming.

58. Ten slotte moet worden nagegaan of de etiketteringsplicht geen kennelijk onevenredige nadelen oplegt aan de exploitanten die eraan zijn onderworpen.

59. Verzoekster benadrukt de financiële en organisatorische last die de etiketteringsplicht met zich meebrengt en voert aan dat er geen geschikt evenwicht is gevonden tussen de tegenstrijdige belangen.

33 — Zie bijvoorbeeld op het gebied van het vrije verkeer van goederen arrest Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, punt 17).

60. Zoals echter blijkt uit de uitleg van de Freistaat Sachsen in de mondelinge behandeling bij het Hof, brengt de etiketteringsplicht in de praktijk voor producenten geen aanzienlijke bijkomende lasten met zich mee in de zin van tijd of kosten. De omvang en de gedetailleerdheid van de informatie die op het etiket moet verschijnen, kan zonder wezenlijke bijkomende kosten flexibel op de computer worden gewijzigd wanneer de etiketten worden vervaardigd.

61. Bovendien zijn de bijkomende kosten van mogelijk heretiketteren in de detailhandelzaak in het geval van een latere prijsaanpassing of reclamecampagnes niet te hoog. Ten eerste zijn, zoals de Commissie en de Freistaat Sachsen tijdens de mondelinge behandeling hebben aangevoerd, de hoeveelheden handelswaar die door dergelijke acties worden geraakt, relatief klein. Ten tweede zou heretiketteren in het geval van prijsaanpassingen zeker aanleiding zijn voor enig extra werk dat gedeeltelijk moet worden uitgevoerd door de detailhandelaren. Zoals de Freistaat Sachsen tijdens de mondelinge behandeling heeft opgemerkt, zou echter met een op het oorspronkelijke etiket aangebrachte sticker zijn voldaan aan de vereisten van de etiketteringsplicht. Daarvan kan niet worden gezegd dat het onevenredige kosten met zich meebrengt met betrekking tot de doelstelling om de consument te informeren over de prijswijziging.

62. Om die redenen denk ik dat de etiketteringsplicht geen kennelijk onevenredige last oplegt met betrekking tot verzoeksters belangen en niet onevenredig is aan het bereiken van het doel van consumentenbescherming. Bijgevolg brengt deze geen niet-toegestane beperking van de vrijheid van ondernemerschap op grond van artikel 16 van het Handvest met zich mee.

63. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de eerste vraag te beantwoorden als volgt: bij de behandeling van de gestelde vraag is niet gebleken van een omstandigheid die gevolgen heeft voor de geldigheid van artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 in het licht van artikel 16 van het Handvest.

B – *Tweede vraag: de verenigbaarheid van de etiketteringsplicht met artikel 40, lid 2, VWEU*

64. Volgens vaste rechtspraak van het Hof komt het non-discriminatiebeginsel op het gebied van de landbouw tot uiting in artikel 40, lid 2, VWEU.[34] Het is van toepassing op marktdeelnemers die aan een gemeenschappelijke marktordening zijn onderworpen.[35] Deze bepaling vormt een specifieke uitdrukking van het algemene beginsel van non-discriminatie, op grond waarvan vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.[36]

65. Al bij het begin dient te worden benadrukt dat het antwoord op de eerste prejudiciële vraag niet vooruit loopt op de behandeling van de verenigbaarheid van de etiketteringsplicht met het beginsel van non-discriminatie. Het beoordelen van de verenigbaarheid van de etiketteringsplicht met de in artikel 16 van het Handvest neergelegde vrijheid van ondernemerschap betreft een „verticaal" soort toetsing: het gestelde doel van consumentenbescherming wordt getoetst aan het middel van de etiketteringsplicht, maar alleen met betrekking tot het product in kwestie, dat wil zeggen vers vlees van pluimvee. Een dergelijke toetsing wordt in hoge mate los van andere producten en sectoren uitgevoerd. Het non-discriminatiebeginsel op grond van artikel 40, lid 2, VWEU, gebiedt daarentegen een ander soort toetsing, die „horizontaal" van aard is: komt de etiketteringsplicht, die uitsluitend en alleen op vers vlees van pluimvee van toepassing is, neer op een verschillende behandeling in vergelijkbare situaties? Zo ja, kan een dergelijke behandeling objectief worden gerechtvaardigd?

34 — Zie onder andere arrest Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 — Zie in die zin arrest Duitsland/Raad (C-280/93, EU:C:1994:367, punt 68).

36 — Zie onder andere de arresten Ruckdeschel e.a. (117/76 en 16/77, EU:C:1977:160, punt 10), Moulins et huileries de Pont-à-Mousson en Providence agricole de la Champagne (124/76 en 20/77, EU:C:1977:161, punt 22), Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, punt 51) en Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1. Vergelijkbaarheid

66. De inleidende vraag betreft de vergelijkbaarheid: van welke producenten, consumenten, en via hen, producten, kan worden gesteld dat zij zich in de zin van artikel 40, lid 2, VWEU in dezelfde situatie bevinden? De meningen lopen uiteen.

67. Enerzijds hebben de verwijzende rechter en verzoekster een ruim idee van vergelijkbaarheid omarmd. Zij suggereren dat artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 tot een verschil in behandeling leidt ten opzichte van andere soorten vlees die niet door die verplichting worden geraakt, zoals varkens-, rund-, lams- of geitenvlees. Zij voeren aan dat al deze soorten vers vlees in de zin van etikettering vergelijkbaar zijn.

68. Anderzijds verdedigt de Commissie een engere kijk op vergelijkbaarheid en voert zij aan dat vers vlees van pluimvee zich niet in dezelfde situatie bevindt als andere vleesproducten. Het belangrijkste argument dat de Commissie naar voren brengt ter handhaving van deze bewering is geschiedkundig van aard: het berust op een gedetailleerde uiteenzetting over de ontwikkeling van de verschillende wettelijke regelingen waaraan de verschillende vleessectoren onderworpen zijn geweest. De Commissie voert aan de Uniewetgever in de pluimveesector vergeleken met andere vleessectoren minder heeft ingegrepen. Onder de weinige door de Unie vastgestelde maatregelen ter ondersteuning van de pluimveesector bevinden zich handelsnormen, zoals de etiketteringsplicht. De Commissie verzekert dat die plicht door het beschermen van consumenten de verkoop stimuleert en derhalve de doelstelling om de inkomsten van boeren te verbeteren, bevordert.

69. Ik zie een aantal problemen met de overwegingen van de Commissie. Bovenal houdt de kwestie van vergelijkbaarheid naar haar aard een *objectieve* toetsing in. Er wordt onderzocht of met betrekking tot een bepaalde hoedanigheid (dat wil zeggen *tertium comparationis*, hetgeen een waarde, een doel, een actie enz. kan zijn), de onderscheidende elementen (personen, producten enz.) meer overeenkomsten of meer verschillen laten zien. Wanneer een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd, zijn *subjectieve* regelgevende keuzes uit het verleden zeker relevant, in het bijzonder voor het omschrijven van het *tertium comparationis*.[37] Deze keuzes zijn echter niet beslissend.

70. Niettemin hoeven de tamelijk complexe vragen van vergelijkbaarheid in verschillende sectoren van de landbouw hier om een eenvoudige reden niet te worden behandeld: zelfs als men de argumenten van de Commissie inzake de niet-vergelijkbaarheid van vleesproducten uit verschillende sectoren zou aanvaarden, blijft het een feit dat artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 alleen één product aan de etiketteringsplicht onderwerpt, namelijk vers vlees van pluimvee. Zoals verzoekster opmerkt, is ander vlees van pluimvee waarop verordening nr. 543/2008 ook van toepassing is, zoals bevroren of diepgevroren vlees van pluimvee[38], niet onderworpen aan de etiketteringsplicht.[39]

71. Dus zelfs indien men het door de Commissie naar voren gebrachte enge idee van vergelijkbaarheid – beperkt tot slechts vlees van pluimvee – omarmt, is er nog steeds sprake van een verschil in behandeling *binnen* de sector vlees van pluimvee alleen.

37 — Vergelijkbaarheid moet inderdaad „met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de gemeenschapshandeling die het betrokken onderscheid invoert” (zie arrest Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voor bijzonderheden met betrekking tot de toepassing van het non-discriminatiebeginsel in verschillende sectoren op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zie Barents, R., „The Significance of the Non-Discrimination Principle for the Common Agricultural Policy: Between Competition and Intervention”, *Mélanges H. G. Schermers*, deel 2, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, blz. 527, met name blz. 538.

38 — Volgens punt III, lid 2, van deel B van bijlage XIV bij verordening nr. 1234/2007, kunnen vlees van pluimvee en bereidingen op basis van vlees van pluimvee onder drie omstandigheden worden verhandeld: vers, bevroren of diepgevroren. Deze bepaling is thans vervat in punt III van deel V van bijlage VII bij verordening nr. 1308/2013.

39 — Daarnaast moet worden aangetekend dat verordening (EG) nr. 1047/2009 van de Raad van 19 oktober 2009 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, met betrekking tot de handelsnormen voor vlees van pluimvee (PB 2009, L 290, blz. 1) de werkingssfeer van de handelsnormen voor vlees van pluimvee heeft uitgebreid, zodat „bereidingen op basis van vlees van pluimvee” en „producten op basis van vlees van pluimvee” eronder vallen.

2. Objectieve rechtvaardiging

72. Daar het verschil in behandeling reeds is vastgesteld, zal ik nu nagaan of dit verschil in behandeling objectief kan worden gerechtvaardigd.

73. De Commissie heeft een beroep gedaan op haar beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot het bereiken van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zoals hiervoor reeds opgemerkt in punt 38 van deze conclusie, heeft het Hof consistent erkend dat de instellingen van de Unie in zaken die de landbouw betreffen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken. Derhalve beperkt het Hof bij het onderzoeken van vermeende schendingen van het non-discriminatiebeginsel op het gebied van de landbouw zijn toezicht tot het onderzoek of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid is begaan, dan wel of de betrokken instelling de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden. [40]

74. Dat gezegd zijnde, dient een verschil in behandeling op dit gebied om niet discriminerend te zijn nog steeds te worden gerechtvaardigd door *objectieve redenen* die niet *kennelijk ongeschikt* zijn. [41] Het is in het bijzonder de taak van de instelling die de maatregel in kwestie heeft opgesteld om het bestaan van dergelijke objectieve criteria aan te tonen en het Hof passende informatie te verschaffen om die criteria te beoordelen. [42]

75. Ondanks de tijdens de mondelinge behandeling herhaaldelijk aan de Commissie gestelde vragen, is het een feit dat er een onmiskenbaar gebrek aan duidelijkheid blijft bestaan met betrekking tot de objectieve redenen die als rechtvaardiging zouden kunnen dienen voor de instelling van een etiketteringsplicht die beperkt is tot alleen vers vlees van pluimvee, maar niet van toepassing is op andere soorten van vlees van pluimvee. De Commissie heeft twee mogelijke objectieve redenen aangedragen: ten eerste, consumentenbescherming als zodanig en, ten tweede, versterkte consumentenbescherming als tussendoel voor het bevorderen van de doelstelling om het inkomen van boeren te laten stijgen.

76. Ik vind het moeilijk om deze argumenten te aanvaarden als geldige rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling in kwestie.

77. Hoewel een etiketteringsplicht kan worden geacht per se geschikt te zijn om een hoog niveau van consumentenbescherming te bereiken, zijn er geen objectieve redenen aangevoerd om uit te leggen waarom deze plicht alleen op vers vlees van pluimvee moet worden toegepast en niet ook op andere soorten vlees van pluimvee die onder de verordening in kwestie vallen.

78. In het algemeen kan in het geval van verse producten de beperkte houdbaarheid hypothetisch gezien bepaalde verschillen rechtvaardigen met betrekking tot de informatie die etiketten die aan de voorverpakkingen van vleesproducten zijn gehecht, moeten bevatten. [43] Er zijn echter geen specifieke eigenschappen ingeroepen om verschillende etiketteringsvereisten met betrekking tot *prijs*aanduidingen te rechtvaardigen. [44] Integendeel, tijdens de mondelinge behandeling hebben verzoekster en de Freistaat Sachsen bevestigd dat de vermeende specifieke eigenschappen van vers vlees van pluimvee met betrekking tot het bewaren, vervoeren, slachten, uitbenen, verhandelen en op

40 — Zie onder andere de arresten Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punt 43) en AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punt 80).

41 — Bijvoorbeeld de arresten Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 58) en Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169, punten 44 e.v.)

42 — Zie in die zin bijvoorbeeld de arresten Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 78) en Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 — Zoals bijvoorbeeld voorzien in verordening nr. 1169/2011, aangehaald in voetnoot 5.

44 — Daarvoor verschilt deze zaak van de situatie in zaken als bijvoorbeeld Niemann (C-14/01, EU:C:2003:128, punten 51 e.v.) en Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punt 73).

grootte sorteren van vlees van pluimvee geen enkel gevolg hebben voor de productie van verpakkingen met een genormaliseerd gewicht. In ieder geval zouden die specifieke eigenschappen, als ze er al zijn, niet alleen specifiek zijn voor vers vlees van pluimvee, maar ook voor andere soorten vlees van pluimvee die niet aan de etiketteringsplicht zijn onderworpen.

79. Voorts heeft de Commissie gesteld dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 98/6 de verschillen verkleint tussen de wettelijke regelingen die van toepassing zijn op vlees van pluimvee en andere soorten vlees, aangezien die bepaling, met name wat betreft producten met een niet-genormaliseerd gewicht, de verplichting met zich meebrengt om de prijs aan te duiden op de voorverpakking. De Commissie stelt dat het bestaan van een dergelijke algemene regeling niet betekent dat het beschermingsniveau in de sector vlees van pluimvee moet worden verlaagd. Volgens dezelfde argumentatie voert de Freistaat Sachsen ook aan dat toepassing van het non-discriminatiebeginsel niet mag leiden tot het laagste beschermingsniveau, naar analogie verwijzend naar de rechtspraak van het Hof op het gebied van veterinairrechtelijke en volksgezondheidsvoorschriften. [45]

80. Naar mijn mening geven die argumenten ook geen geldige rechtvaardiging voor een verschil in behandeling.

81. Ten eerste is het argument van de Commissie dat het verschil in behandeling wordt „verkleind" door de algemene verplichting van artikel 3, lid 1, van richtlijn 98/6 niet relevant. Om te beginnen rechtvaardigt zij op geen enkele manier het „overblijvende" verschil in behandeling en zij rechtvaardigt zeker niet het verschil in behandeling als zodanig.

82. Ten tweede moet deze zaak worden onderscheiden van de zaak ABNA e.a., waarop de Freistaat Sachsen zich beroept. In de zaak ABNA e.a. onderzocht het Hof de verenigbaarheid met het non-discriminatiebeginsel van een vereiste op grond van richtlijn 2002/2/EG [46], namelijk dat fabrikanten van diervoeders onderworpen waren aan een informatieregeling die niet was voorgeschreven voor levensmiddelen voor menselijke consumptie. In dit verband stelde het Hof dat het feit dat even restrictieve maatregelen ook gerechtvaardigd kunnen zijn op andere, nog niet-geregelde, gebieden onvoldoende reden is om vast te stellen dat de maatregelen in kwestie niet rechtmatig zijn wegens het discriminerende karakter ervan. Het Hof oordeelde dat indien „dat anders [was], [...] het niveau van bescherming van de volksgezondheid [zou] worden aangepast aan de minst beschermende regeling die er bestaat". [47]

83. De situatie in deze zaak verschilt duidelijk van die in de zaak ABNA e.a. Ten eerste betrof die zaak niet een verschil in behandeling van producten die onder een gemeenschappelijke marktordening op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vallen. Integendeel, de grondslag van richtlijn 2002/2 was artikel 152, lid 4, onder b), EG [huidig artikel 168, lid 4, onder b), VWEU] – een rechtsgrondslag die verband houdt met de vaststelling van maatregelen ter verzekering van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid. In tegenstelling tot de zaak ABNA e.a. stelt de in casu aan de orde zijnde etiketteringsplicht een verschil in behandeling in met betrekking tot landbouwproducten die tot dezelfde sector behoren, namelijk de sector vlees van pluimvee, zoals gedefinieerd in verordening nr. 1234/2007 en uitvoeringsverordening nr. 543/2008. Ten tweede zouden de strengere regels voor diervoeders objectief kunnen worden gerechtvaardigd, zoals de advocaat-generaal in die zaak opmerkte, door het nauwere verband tussen de sector van de diervoeders en de spongiforme encefalopathie en de dioxinecrisis, waarmee de vaststelling van richtlijn 2002/2 verband hield. [48]

45 — Arrest ABNA e.a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, EU:C:2005:741, punt 65).

46 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot wijziging van richtlijn 79/373/EEG van de Raad betreffende het verkeer van mengvoeders en tot intrekking van richtlijn 91/357/EEG van de Commissie (PB 2002, L 63, blz. 23).

47 — Arrest ABNA e.a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, EU:C:2005:741, punt 65).

48 — Conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak ABNA e.a. (C-453/03, EU:C:2005:202, punt 138).

84. Het tweede element van een mogelijke rechtvaardiging die de Commissie heeft aangevoerd, houdt verband met de doelstelling van de consumentenbescherming, nu echter niet als een doel op zichzelf, maar een overdraagbare waarde richting het einddoel van verbetering van het inkomen van boeren. De redenering luidt als volgt: door consumenten van bijkomende informatie te voorzien, versterkt de prijsinformatie het vertrouwen van de consument in het product. Een versterkt consumentenvertrouwen leidt tot toegenomen verkopen, waardoor uiteindelijk het inkomen van boeren toeneemt.

85. Dit betoog kan niet overtuigen. Het zou van gezond verstand getuigen aan te nemen dat verzoekster en andere detailhandelaren ook geïnteresseerd zijn in het bevorderen van precies die verkopen. Zoals verzoekster tamelijk uitvoerig opmerkt, zorgen bijkomende, met de etiketteringsplicht verbonden kosten voor zwaardere lasten voor detailhandelaren bij het doen van prijsaanpassingen en het in de reclame brengen van vers vlees van pluimvee, waardoor de verkoop van juist dat product wordt ontmoedigd. Het is derhalve moeilijk in te zien hoe een bijkomende etiketteringsplicht in dit opzicht zou bijdragen tot toenemende verkopen.

86. Speculaties over de maatschappelijke werkelijkheid en percepties van de consument daargelaten, heeft de Commissie evenwel nog geen enkele objectieve rechtvaardiging gegeven die zou verklaren waarom – zelfs wanneer men de aanname zou delen dat de etiketteringsplicht bijdraagt tot het verbeteren van het inkomen van boeren – een dergelijke maatregel zou moeten worden beperkt tot alleen vers vlees van pluimvee en niet van toepassing zou moeten zijn op andere soorten vlees van pluimvee.

87. Naar mijn mening kan derhalve noch de eerste, noch de tweede door de Commissie aangevoerde reden een objectieve rechtvaardiging verschaffen voor verschillende etiketteringsplichten in de sector vlees van pluimvee.

88. De Commissie beroept zich ten slotte op de rechtspraak van het Hof op grond waarvan de wettigheid van een handeling van de Unie moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld.[49] Tijdens de mondelinge behandeling suggereerde de Commissie dat wanneer tegenwoordig gelijkaardige regels zouden moeten worden vastgesteld, zij wellicht anders zouden zijn geweest. Er werd derhalve aangevoerd dat een deel van de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie ook een historische dimensie had: het zou de Commissie moeten worden toegestaan veranderingen geleidelijk door te voeren. In een dergelijke context zou het niet de rol van het Hof moeten zijn om te interveniëren en te beginnen dergelijke bepalingen ongeldig te verklaren.

89. Op dit betoog kan een tweeledig antwoord worden gegeven: het één concreet, op de zaak toegespitst en het ander breder, staatsrechtelijk. Wat betreft het concrete antwoord, volstaat het in deze zaak te wijzen op het feit dat de etiketteringsplicht, oorspronkelijk voorzien in artikel 5, lid 3, onder b), van verordening nr. 1906/90[50], opnieuw werd ingevoerd bij de uitvoeringsverordening in kwestie, die in 2008 werd vastgesteld. Op een bepaalde manier leek de wetgever in 2008 dus weer dezelfde regelgevende keuze te maken. Op grond van de aan dit Hof overgelegde stukken kan niet worden vastgesteld dat er destijds technische of anderszins objectieve redenen waren die het verschil in behandeling waarvan in casu sprake is, zouden kunnen rechtvaardigen.

49 — Zie bijvoorbeeld arrest Agrana Zucker (C-309/10, EU:C:2011:531, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 — Opgemerkt moet worden dat het artikel 5, lid 3, van het voorstel van de Commissie voor een verordening (EEG) van de Raad tot vaststelling van handelsnormen voor vlees van pluimvee [COM(89) 580 def., van 23 november 1989] rekening hield met „voorverpakt vlees van pluimvee" in het algemeen. De enige specifieke verplichtingen betreffende het etiketteren van vers vlees van pluimvee hadden betrekking op de uiterste consumptiedatum.

90. Wat het meer algemene antwoord betreft, kan de ruime beoordelingsbevoegdheid die de instellingen van de Unie op bepaalde terreinen hebben, naar mijn mening niet worden opgevat als een tijdelijk onbeperkte „carte blanche", waarbij regelgevende keuzes uit het verleden inzake marktordening als permanent zouden moeten worden beschouwd en als een voldoende rechtvaardiging voor de voortdurende toepassing ervan in een context die zowel qua markt als qua samenleving aanzienlijk is veranderd. In overdrachtelijke zin gezegd, een wetgever moet, net als een boswachter, regelmatig zorg dragen voor de staat van het wetgevende bos. Hij moet niet alleen nieuwe bomen blijven planten, maar ook regelmatig het bos uitdunnen en het dode hout kappen. Doet hij dit niet, dan moet hij niet verrast zijn als iemand anders verplicht kan zijn in te grijpen.

91. Om al die redenen kan ik, zelfs als ik de ruime beoordelingsbevoegdheid van de Commissie erken en een lichte toetsing heb gedaan, niet anders dan concluderen dat de Commissie geen enkele objectieve criteria heeft verschaft waarmee voor zover het etiketteringsplichten betreft het verschil in behandeling tussen de verschillende soorten vlees van pluimvee kan worden gerechtvaardigd.

92. Ik ben derhalve van oordeel dat het Hof op de tweede prejudiciële vraag het volgende antwoord zou moeten geven: artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 is ongeldig, voor zover het in strijd met artikel 40, lid 2, VWEU een onderscheid maakt tussen verschillende soorten vlees van pluimvee.

IV – Conclusie

93. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Sächsische Oberverwaltungsgericht als volgt te beantwoorden:

„1) Bij de behandeling van de eerste gestelde vraag is niet gebleken van een omstandigheid die gevolgen heeft voor de geldigheid van artikel 5, lid 4, onder b), van verordening (EG) nr. 543/2008 van de Commissie van 16 juni 2008 houdende uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de handelsnormen voor vlees van pluimvee, in het licht van artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

2) Artikel 5, lid 4, onder b), van verordening nr. 543/2008 is ongeldig, voor zover het in strijd met artikel 40, lid 2, VWEU een onderscheid maakt tussen verschillende soorten vlees van pluimvee."