ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

4 oktober 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijke handelspolitiek – Internationale overeenkomsten – Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds – Wijziging van de protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane overeenkomst – Verordening (EU) nr. 1169/2011 – Artikel 9 – Artikel 26, lid 2 – Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 – Artikel 3, leden 1 en 2 – Artikel 5, leden 1 en 2 – Artikel 8 – Artikel 15, leden 1 en 4 – Bijlage I – Bijlage IV – Verordening (EU) nr. 1308/2013 – Artikel 76 – Verstrekking van voedselinformatie aan consumenten – Verplichte vermelding van het land van oorsprong of van de plaats van herkomst van een levensmiddel – Groenten en fruit die in de Westelijke Sahara zijn geoogst – Verzoek aan een lidstaat om eenzijdig de invoer van die producten op zijn grondgebied te verbieden – Verplichte vermelding van de Westelijke Sahara als plaats van herkomst van de op dat grondgebied geoogste tomaten en meloenen”

In zaak C-399/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 9 juni 2022, ingekomen bij het Hof op 15 juni 2022, in de procedure

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,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, kamerpresidenten, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (rapporteur), M. L. Arastey Sahún en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

* Procestaal: Frans.

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 oktober 2023,

gelet op de opmerkingen van:

– de Confédération paysanne, vertegenwoordigd door G. Devers, avocat,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door G. Bain, J.-L. Carré, B. Herbaut, T. Stéhelin en B. Travard als gemachtigden,

– de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door F. Naert en V. Piessevaux als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart en M. Konstantinidis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 oktober 2023,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging 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 (PB 2011, L 304, blz. 18), met name de artikelen 9 en 26 ervan, 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), met name artikel 76 ervan, 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), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 594/2013 van de Commissie van 21 juni 2013 (PB 2013, L 170, blz. 43) (hierna: „uitvoeringsverordening nr. 543/2011”), 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”), en 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 de geldigheid van dat besluit in het licht van artikel 3, lid 5, en artikel 21 VEU en artikel 1 van het Handvest van de Verenigde Naties, ondertekend te San Francisco op 26 juni 1945.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds de Confédération paysanne, een Franse landbouworganisatie, en anderzijds de ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (minister van Landbouw en Voedselvoorziening, Frankrijk) en de ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (minister van Economische Zaken, Financiën en Industriële en Digitale Soevereiniteit, Frankrijk) over de wettigheid van het impliciete besluit van laatstgenoemden tot afwijzing van haar verzoek om de invoer van op het grondgebied van de Westelijke Sahara geoogste kerstomaten en charentaismeloenen (hierna: „in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten") te verbieden.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Uitvoeringsverordening nr. 543/2011

3 De overwegingen 4, 8, 12 en 16 van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 luiden:

„(4) Krachtens artikel 113, lid 1, onder b) en c), van verordening (EG) nr. 1234/2007 [van de Raad 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)] kan de [Europese] Commissie handelsnormen vaststellen voor, respectievelijk, de sector groenten en fruit en de sector verwerkte groenten en fruit. Op grond van artikel 113 bis, lid 1, van die verordening mogen producten van de sector groenten en fruit die bestemd zijn om vers aan de consument te worden verkocht, alleen worden afgezet als ze van een deugdelijke handelskwaliteit zijn en als het land van oorsprong is vermeld. Met het oog op de geharmoniseerde tenuitvoerlegging van deze bepaling moet een uitgewerkte algemene handelsnorm voor alle verse groenten en fruit worden vastgesteld.

[…]

(8) De op grond van de handelsnormen vereiste aanduidingen moeten duidelijk op de verpakking en/of het etiket worden aangebracht. Om fraude en misleiding van de consument te voorkomen, moet de consument alvorens tot aankoop over te gaan, beschikken over de op grond van de handelsnormen vereiste gegevens, met name bij transacties in het kader van verkoop op afstand, die kennelijk fraudegevoelig zijn en de op grond van de handelsnormen vereiste bescherming van de consument omzeilen.

[…]

(12) Elke lidstaat moet de controle-instanties aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van normcontroles in alle stadia van de afzet. Een van deze instanties moet verantwoordelijk zijn voor de contacten met en de coördinatie tussen alle andere aangewezen instanties.

[…]

(16) Uit derde landen ingevoerde groenten en fruit moeten voldoen aan de handelsnormen of aan daaraan gelijkwaardige normen. Derhalve moet een normcontrole plaatsvinden voordat dergelijke goederen het douanegebied van de [Europese] Unie worden binnengebracht, behalve wanneer het kleine partijen betreft waarvoor de controle-instanties het risico dat de goederen niet aan de normen voldoen, als gering beschouwen. Derde landen die voldoende kunnen garanderen dat aan de normen wordt voldaan, mogen de controles voorafgaand aan de uitvoer door hun eigen controle-instanties laten uitvoeren. In dat geval moeten de lidstaten regelmatig nagaan of de door de controle-instanties van deze derde landen uitgevoerde controles voorafgaand aan de uitvoer doeltreffend en deugdelijk zijn."

4 Artikel 3 van deze uitvoeringsverordening draagt het opschrift „Handelsnormen; houders" en bepaalt:

„1. De voorschriften van artikel 113 bis, lid 1, van verordening (EG) nr. 1234/2007 worden als de algemene handelsnorm beschouwd. De nadere bepalingen van de algemene handelsnorm worden vastgesteld in bijlage I, deel A, van de onderhavige verordening.

Groenten en fruit waarvoor geen specifieke handelsnorm geldt, moeten voldoen aan de algemene handelsnorm. […]

2. De in artikel 113, lid 1, onder b), van verordening (EG) nr. 1234/2007 bedoelde specifieke handelsnormen zijn opgenomen in bijlage I, deel B, van de onderhavige verordening, voor wat de volgende producten betreft:

[…]

j) tomaten.

[…]"

5 Artikel 5 van die uitvoeringsverordening draagt het opschrift „Aanduidingen" en bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De op grond van dit hoofdstuk vereiste aanduidingen moeten duidelijk zichtbaar en leesbaar op een van de zijkanten van de verpakking worden aangebracht door directe en onuitwisbare opdruk of door middel van een in de verpakking geïntegreerd of stevig daarop bevestigd etiket.

2. Voor los verzonden goederen die rechtstreeks in een vervoermiddel worden geladen, moeten de in lid 1 bedoelde aanduidingen voorkomen op een begeleidend document of op een notitie die goed zichtbaar in het vervoermiddel is aangebracht."

6 Titel II van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 bevat een hoofdstuk II, met als opschrift „Handelsnormcontroles". Dit hoofdstuk bevat artikel 8 („Werkingssfeer"), dat bepaalt:

„Dit hoofdstuk bevat voorschriften inzake normcontroles, d.w.z. controles van groenten en fruit die in alle afzetstadia worden uitgevoerd om na te gaan of de betrokken producten voldoen aan de handelsnormen en aan andere bepalingen van deze titel en van de artikelen 113 en 113 bis van verordening (EG) nr. 1234/2007."

7 Artikel 15 van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, met als opschrift „Erkenning van door derde landen vóór de invoer in de Unie verrichte normcontroles", bepaalt in de leden 1 en 4:

„1. Op verzoek van een derde land kan de Commissie volgens de in artikel 195, lid 2, van verordening (EG) nr. 1234/2007 bedoelde procedure, de normcontroles met betrekking tot de naleving van handelsnormen erkennen die door dat derde land vóór invoer in de Unie zijn verricht.

[…]

4. De lijst van derde landen waarvan de normcontroles op grond van dit artikel zijn erkend, en van de betrokken producten wordt opgenomen in bijlage IV.

[…]"

8 Artikel 17, lid 3, eerste en vijfde alinea, van deze uitvoeringsverordening luidt als volgt:

„Indien de goederen niet aan de normen voldoen, stelt de controle-instantie een verklaring van niet-conformiteit op voor de marktdeelnemer of diens vertegenwoordiger. Goederen waarvoor een verklaring van niet-conformiteit is afgegeven, mogen niet worden verplaatst zonder toestemming van de controle-instantie die deze verklaring heeft afgegeven. Voor die toestemming kan als voorwaarde worden gesteld dat aan de door de controle-instantie vastgestelde eisen wordt voldaan.

[…]

Wanneer de goederen niet met de normen in overeenstemming kunnen worden gebracht, en ook niet voor diervoeding, voor industriële verwerking of voor andere niet-voedingsdoeleinden kunnen worden bestemd, kan de controle-instantie de marktdeelnemers desnoods verzoeken de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de producten niet worden afgezet. De marktdeelnemers verstrekken alle gegevens die de lidstaten nodig achten voor de toepassing van dit lid."

9 Artikel 18, lid 2, van die uitvoeringsverordening luidt:

„Een lidstaat op het grondgebied waarvan een partij producten uit een derde land is afgewezen voor het in het vrije verkeer brengen vanwege niet-naleving van de handelsnormen, meldt dit onmiddellijk aan de Commissie, aan de lidstaten die hiermee te maken kunnen krijgen, en aan het betrokken in bijlage IV opgenomen derde land."

10 Bijlage I bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011, die betrekking heeft op de handelsnormen als bedoeld in artikel 3, vermeldt in punt 4 van deel A als algemene handelsnorm de aanduiding van de oorsprong van het product, meer bepaald de volledige naam van het land van oorsprong van het product. De handelsnorm voor tomaten die is vastgesteld in deel 10 van deel B van bijlage I bij die uitvoeringsverordening, bepaalt dat op iedere verpakking op één kant duidelijk leesbaar, onuitwisbaar en van buitenaf zichtbaar de gegevens met betrekking tot het land van oorsprong en, eventueel, het productiegebied moeten worden vermeld.

11 Marokko is een van de derde landen in bijlage IV bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011 waarvan de normcontroles voor „verse groenten en fruit" zijn goedgekeurd in het kader van artikel 15.

Verordening nr. 1169/2011

12 Artikel 1, lid 4, van verordening nr. 1169/2011 luidt:

„Deze verordening is van toepassing onverminderd de etiketteringsvoorschriften die zijn vastgesteld in specifieke bepalingen van de Unie voor bijzondere levensmiddelen."

13 Artikel 9 („Lijst van verplichte vermeldingen") van deze verordening bepaalt in lid 1, onder i):

„Overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 35 en behoudens de in dit hoofdstuk vervatte uitzonderingen zijn de volgende vermeldingen verplicht:

[…]

i) het land van oorsprong of de plaats van herkomst overeenkomstig artikel 26".

14 Artikel 26 van die verordening draagt als opschrift „Land van oorsprong of plaats van herkomst" en bepaalt in lid 2, onder a):

„Het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst is verplicht:

a) indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van het levensmiddel, met name als de bij het levensmiddel gevoegde informatie of het etiket in zijn geheel anders zou impliceren dat het levensmiddel een ander land van oorsprong of een andere plaats van herkomst heeft".

Douanewetboek van de Unie

15 Artikel 59 van het douanewetboek van de Unie bepaalt het volgende:

„In de artikelen 60 en 61 zijn de regels vastgesteld voor de bepaling van de niet-preferentiële oorsprong van goederen met het oog op de toepassing van:

[…]

c) andere Uniemaatregelen met betrekking tot de oorsprong van goederen."

16 Artikel 60 van dit wetboek („Verkrijging van de oorsprong") is als volgt verwoord:

„1. Goederen die geheel en al in één enkel land of gebied zijn verkregen, worden geacht van oorsprong uit dat land of gebied te zijn.

2. Goederen bij de vervaardiging waarvan meer dan één land of gebied betrokken is, worden geacht van oorsprong te zijn uit het land of gebied waar, in een daartoe ingerichte onderneming, de laatste ingrijpende, economisch verantwoorde verwerking of bewerking heeft plaatsgevonden die hetzij tot de fabricage van een nieuw product heeft geleid, hetzij een belangrijk fabricagestadium vertegenwoordigt."

17 Artikel 134 van dat wetboek, „Douanetoezicht", bepaalt in lid 1:

„Goederen die het douanegebied van de Unie binnenkomen, zijn aan douanetoezicht onderworpen vanaf het tijdstip van binnenkomst en kunnen aan douanecontroles worden onderworpen. Zij zijn in voorkomend geval onderworpen aan de verboden of beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van, onder meer, de openbare zedelijkheid, de openbare orde of de openbare veiligheid, de bescherming van de gezondheid en het leven van mens, dier of plant, de bescherming van het milieu, de bescherming van het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit en de bescherming van industriële en commerciële eigendom, inclusief controles op drugsprecursoren, goederen die inbreuk maken op bepaalde intellectuele-eigendomsrechten en liquide middelen, alsmede aan de uitvoering van maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en van handelspolitieke maatregelen.

Deze goederen blijven onder dit toezicht zolang dit nodig is om de douanestatus ervan te bepalen en worden er niet aan onttrokken zonder toestemming van de douaneautoriteiten.

Onverminderd artikel 254 zijn Uniegoederen niet aan douanetoezicht onderworpen zodra de douanestatus ervan is vastgesteld.

Niet-Uniegoederen blijven aan douanetoezicht onderworpen totdat zij een andere douanestatus krijgen of totdat zij het douanegebied van de Unie hebben verlaten of vernietigd zijn."

Verordening nr. 1308/2013

18 Artikel 74 van verordening nr. 1308/2013 („Algemeen beginsel") luidt:

„De producten waarvoor overeenkomstig deze onderafdeling sector- of productspecifieke handelsnormen zijn vastgesteld, mogen slechts in de Unie worden afgezet als zij aan die normen voldoen."

19 Artikel 75 van deze verordening bepaalt:

„1. Handelsnormen kunnen worden toegepast op een of meer van de volgende producten en sectoren:

[…]

b) groenten en fruit;

[…]

3. Onverminderd artikel 26 van verordening [nr. 1169/2011] kunnen de in lid 1 bedoelde handelsnormen betrekking hebben op een of meer van de volgende elementen te bepalen op sector- of productspecifieke grondslag, die berusten op de kenmerken van de sector, op de noodzaak het op de markt brengen te reguleren en op de in lid 5 van dit artikel bepaalde voorwaarden:

[…]

j) de ligging van het landbouwbedrijf, en/of de oorsprong, uitgezonderd voor vlees van pluimvee en smeerbare vetproducten;

[…]”

20 Artikel 76 van verordening nr. 1308/2013, met als opschrift „Aanvullende eisen betreffende de afzet van producten in de sector groenten en fruit”, bepaalt:

„1. Naast de toepasselijke, in artikel 75 bedoelde, handelsnormen, in voorkomend geval, mogen producten in de sectoren groenten en fruit die bestemd zijn om vers aan de consument te worden verkocht, slechts worden afgezet als ze gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit zijn, en het land van oorsprong is aangeduid.

2. De in lid 1 bedoelde handelsnormen, en alle overeenkomstig deze onderafdeling vastgestelde handelsnormen voor de sector groenten en fruit, zijn van toepassing tijdens alle handelsstadia, met inbegrip van de in- en uitvoer, en kunnen betrekking hebben op de kwaliteit, de indeling, het gewicht, de omvang, de onmiddellijke verpakking, de eindverpakking, de opslag, het vervoer, de aanbiedingsvorm en de afzet.

3. De houder van producten van de sector groenten en fruit waarvoor handelsnormen zijn vastgesteld, mag die producten binnen de Unie alleen uitstallen, te koop aanbieden, leveren of op enige andere wijze verhandelen indien zij aan die normen voldoen. De houder van de producten is verantwoordelijk voor de naleving van deze bepaling.

[…]”

21 Deel III van deze verordening („Handel met derde landen”) bevat artikel 194 („Vrijwaringsmaatregelen”), dat bepaalt:

„1. Vrijwaringsmaatregelen tegen invoer in de Unie worden, met inachtneming van lid 3 van dit artikel, door de Commissie genomen overeenkomstig de verordeningen (EG) nr. 260/2009 [van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de gemeenschappelijke invoerregeling (PB 2009, L 84, blz. 1)] en (EG) nr. 625/2009 van de Raad [van 7 juli 2009 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer uit bepaalde derde landen (PB 2009, L 185, blz. 1)].

2. Tenzij in andere rechtshandelingen van het Europees Parlement en de Raad [van de Europese Unie], of in andere rechtshandelingen van de Raad anders is bepaald, worden vrijwaringsmaatregelen tegen invoer in de Unie waarin is voorzien in op grond van het VWEU gesloten internationale overeenkomsten, door de Commissie genomen overeenkomstig lid 3 van dit artikel.

3. De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen waarin de in de leden 1 en 2 bedoelde maatregelen worden vastgelegd op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief. […]

Als de Commissie een dergelijk verzoek van een lidstaat ontvangt, neemt zij daarover binnen vijf werkdagen na ontvangst van het verzoek een besluit door middel van uitvoeringshandelingen. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 229, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie stelt de Commissie volgens de in artikel 229, lid 3, bedoelde procedure onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vast.

De genomen maatregelen worden onverwijld aan de lidstaten gemeld en zijn met onmiddellijke ingang van toepassing.

4. De Commissie kan uitvoeringshandelingen vaststellen waarin de op grond van lid 3 vastgestelde vrijwaringsmaatregelen van de Unie worden ingetrokken of gewijzigd. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 229, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie stelt de Commissie volgens de in artikel 229, lid 3, bedoelde procedure onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vast."

Verordening 2015/478

22 Artikel 1 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") bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op de invoer van producten van oorsprong uit derde landen, met uitzondering van:

a) textielproducten waarop de specifieke invoerregels van verordening (EG) nr. 517/94 [van de Raad van 7 maart 1994 betreffende een gemeenschappelijke regeling voor de invoer van textielproducten uit bepaalde derde landen, die niet vallen onder bilaterale overeenkomsten, protocollen of andere regelingen, noch onder een andere, bijzondere, communautaire regeling (PB 1994, L 67, blz. 1)] van toepassing zijn.

b) producten van oorsprong uit bepaalde derde landen die zijn opgenomen in verordening [nr. 625/2009].

2. De invoer in de Unie van in lid 1 bedoelde producten is vrij en is dus aan geen enkele kwantitatieve beperking onderworpen, onverminderd de vrijwaringsmaatregelen die op grond van hoofdstuk V kunnen worden genomen."

23 Artikel 15 van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen bepaalt:

„1. Wanneer de invoer in de Unie van een product in dermate gestegen hoeveelheden en/of onder zulke omstandigheden plaatsvindt dat de producenten in de Unie hierdoor ernstige schade lijden of dreigen te lijden, kan de Commissie, ter bescherming van de belangen van de Unie, op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief:

a) de geldigheidsduur verkorten van de in artikel 11 bedoelde toezichtsdocumenten die na de inwerkingtreding van deze maatregel worden afgegeven;

b) de regeling voor de invoer van dit product zo wijzigen dat het eerst in het vrije verkeer mag worden gebracht na overlegging van een invoervergunning die op de door haar vastgestelde voorwaarden en binnen de door haar gestelde grenzen wordt verleend.

De onder a) en b) bedoelde maatregelen treden onmiddellijk in werking.

2. Met betrekking tot [leden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)], worden de in lid 1 vermelde maatregelen slechts genomen wanneer aan de twee voorwaarden van de eerste alinea van dat lid is voldaan.

[…]

5. De in dit artikel bedoelde maatregelen zijn van toepassing op elk product dat na inwerkingtreding van deze maatregelen in het vrije verkeer wordt gebracht. Overeenkomstig artikel 17 kunnen deze maatregelen tot een of meer regio's van de Unie worden beperkt.

Deze maatregelen vormen evenwel geen beletsel voor het in het vrije verkeer brengen van producten die reeds naar de Unie onderweg zijn en waarvan de bestemming niet kan worden gewijzigd en de producten die, op grond van de artikelen 10 en 11, eerst na overlegging van een toezichtsdocument in het vrije verkeer mogen worden gebracht, daadwerkelijk van dat document vergezeld gaan.

6. Wanneer een lidstaat de Commissie verzoekt in te grijpen, neemt de Commissie binnen een termijn van vijf werkdagen na de datum van ontvangst van het verzoek een besluit overeenkomstig de in artikel 3, lid 3, of in spoedeisende gevallen, artikel 3, lid 4, bedoelde onderzoeksprocedure."

24 Artikel 24, lid 2, onder a), van deze verordening bepaalt:

„Onverminderd andere Uniebepalingen vormt deze verordening geen beletsel voor de vaststelling of toepassing door de lidstaten van:

a) verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen die zijn ingesteld uit hoofde van de bescherming van de openbare zeden, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid of het leven van mensen, dieren of planten, het nationale artistieke, historische of archeologische erfgoed of de industriële of commerciële eigendom".

Besluit 2019/217

25 Artikel 1 van besluit 2019/217 bepaalt dat 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. 4; hierna: „overeenkomst in de vorm van een briefwisseling"), namens de Europese Unie wordt goedgekeurd.

26 De overeenkomst in de vorm van een briefwisseling luidt:

„De [Unie] en het Koninkrijk Marokko zijn overeengekomen om de onderstaande gemeenschappelijke verklaring in te voegen na protocol nr. 4 van de [Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, die is ondertekend te Brussel op 26 februari 1996 (PB 2000 L 70, blz. 2; hierna: „associatieovereenkomst")].

‚Gezamenlijke verklaring betreffende de toepassing van de protocollen nrs. 1 en 4 van de [associatieovereenkomst]

1. De producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die zijn onderworpen aan controle door de douaneautoriteiten van het Koninkrijk Marokko, genieten dezelfde handelspreferenties als die welke door de [Unie] zijn toegekend aan de producten die onder de associatieovereenkomst vallen.

2. Protocol nr. 4 is van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van de oorsprongsstatus van de in punt 1 bedoelde producten, met inbegrip van de bewijzen van oorsprong.

3. De douaneautoriteiten van de lidstaten van de [Unie] en van het Koninkrijk Marokko moeten de toepassing van protocol nr. 4 op deze producten waarborgen.'"

Frans recht

27 Artikel 23 bis van de Franse code des douanes (douanewetboek) luidt:

„Onder voorbehoud van de toepassing van internationale overeenkomsten kan de invoer van levensmiddelen, stoffen en producten van welke aard en oorsprong ook, die niet voldoen aan de wettelijke of bestuursrechtelijke verplichtingen die ten aanzien van de vermarkting of de verkoop zijn vastgesteld voor soortgelijke binnenlandse levensmiddelen, stoffen en producten, worden verboden of gereguleerd bij gezamenlijke besluiten van de ministre de l'[É]conomie et des [F]inances (minister van Economie en Financiën), de ministre responsable de la [R]essource (voor bronnen bevoegde minister) en de ministre de l'[A]griculture chargé de la répression des fraudes (de voor fraudebestrijding bevoegde minister van Landbouw)."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

28 Op 2 oktober 2020 heeft de Confédération paysanne bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), de verwijzende rechter, een beroep ingesteld dat ertoe strekte het impliciete besluit nietig te verklaren waarbij de minister van Landbouw en Voedselvoorziening en de minister van Economische Zaken, Financiën en Industriële en Digitale Soevereiniteit haar verzoek afwezen om de invoer van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten krachtens artikel 23 bis van het Franse douanewetboek te verbieden, en die ministers te gelasten die invoer te verbieden. Zij betoogt in wezen dat het grondgebied van de Westelijke Sahara geen deel uitmaakt van het grondgebied van het Koninkrijk Marokko en dat daarom een etiket dat vermeldt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten van oorsprong uit Marokko zijn, in strijd is met de bepalingen van het Unierecht inzake de verstrekking van informatie aan consumenten over de oorsprong van te koop aangeboden groenten en fruit.

29 De verwijzende rechter brengt in de eerste plaats in herinnering dat uit de relevante regels van het Unierecht blijkt dat het vereiste om het land of gebied van oorsprong van een product te vermelden in beginsel moet worden nageleefd vanaf het stadium van invoer van het product. Deze rechter merkt ook op dat deze regels de lidstaten niet uitdrukkelijk de bevoegdheid verlenen om maatregelen te nemen om de invoer van producten te verbieden die niet aan dit vereiste voldoen. De verwijzende rechter is echter van mening dat een dergelijke maatregel met

name gerechtvaardigd kan zijn als het door een „grootschalige" schending van die regels moeilijk is pas controles uit te voeren zodra de betrokken producten op het grondgebied van de Unie zijn verspreid.

30 Bijgevolg vraagt die rechter zich af of die regels aldus kunnen worden uitgelegd dat zij een lidstaat toestaan om een nationale maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van producten uit een derde land waarvan het etiket het land of gebied van oorsprong niet correct vermeldt, wanneer er sprake is van een „grootschalige" praktijk die het moeilijk maakt die producten pas te controleren zodra zij zich op het grondgebied van de Unie bevinden.

31 In de tweede plaats brengt de verwijzende rechter in herinnering dat het Hof in zijn arresten van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), en 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), heeft geoordeeld dat uit het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen volgt dat het grondgebied van de Westelijke Sahara niet kan worden geacht deel uit te maken van het grondgebied van het Koninkrijk Marokko in de zin van de associatieovereenkomst en de daaraan ondergeschikte overeenkomsten. Deze rechter merkt evenwel op dat het Koninkrijk Marokko en de Europese Unie na deze arresten de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling hebben gesloten die bij besluit 2019/217 is goedgekeurd. Bij deze overeenkomst zijn de tariefpreferenties die zijn verleend aan producten van Marokkaanse oorsprong die naar de Unie worden uitgevoerd, uitgebreid tot producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara.

32 De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat besluit 2019/217 weliswaar bij het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 29 september 2021, Front Polisario/Raad (T-279/19, EU:T:2021:639), nietig is verklaard, maar dat de gevolgen ervan niettemin zijn gehandhaafd tot de uitspraak van het arrest van het Hof in de door de Commissie tegen dat arrest ingestelde hogere voorziening. Derhalve wijst deze rechter erop dat, voor het geval het een lidstaat kan worden toegestaan een nationale maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van producten waarvan het etiket het land of gebied van oorsprong niet correct vermeldt, de vraag rijst of de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling aldus moet worden uitgelegd dat het Koninkrijk Marokko het land van oorsprong is van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten en of de Marokkaanse autoriteiten bevoegd zijn om de in uitvoeringsverordening nr. 543/2011 bedoelde normcontrolecertificaten af te geven.

33 In de derde plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat, indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, ook moet worden nagegaan of besluit 2019/217 verenigbaar is 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.

34 In de vierde plaats vraagt de verwijzende rechter zich ten slotte af of de relevante regels van het Unierecht, gelet op de beoordelingen van de situatie op het grondgebied van de Westelijke Sahara in de arresten van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), en 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), aldus moeten worden uitgelegd dat het etiket van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten zowel in het stadium van de invoer als in het stadium van de verkoop aan de consument het Koninkrijk Marokko als land van oorsprong mag vermelden dan wel alleen het grondgebied van de Westelijke Sahara moet vermelden.

35 In die omstandigheden heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de bepalingen van de verordeningen nr. 1169/2011, nr. 1308/2013, [uitvoeringsverordening nr. 543/2011] en [het douanewetboek van de Unie] 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 die niet voldoen aan artikel 26 van verordening nr. 1169/2011 of artikel 76 van verordening nr. 1308/2013 wordt verboden 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 [2019/217] goedgekeurde overeenkomst in de vorm van een briefwisseling 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 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 [besluit 2019/217] 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?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

36 Bij arrest van 29 september 2021, Front Polisario/Raad (T-279/19, EU:T:2021:639), heeft het Gerecht besluit 2019/217 nietig verklaard.

37 In het arrest van vandaag, Commissie en Raad/Front Polisario (C-779/21 P en C-799/21 P), heeft het Hof de tegen dat arrest van het Gerecht ingestelde hogere voorzieningen afgewezen.

38 Zoals blijkt uit het arrest van vandaag, Commissie en Raad/Front Polisario (C-779/21 P en C-799/21 P), worden de gevolgen van dit besluit gehandhaafd tot 4 oktober 2025. Hieruit volgt dat de invoer in de Unie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten tot die datum kan blijven vallen onder de protocollen nrs. 1 en 4 van de associatieovereenkomst, zoals gewijzigd bij de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling.

39 De ongeldigverklaring van besluit 2019/217 was en is in dit stadium daarom nog steeds niet van invloed op de invoer van deze producten. Derhalve blijft het noodzakelijk om in antwoord op de eerste en de vierde vraag vast te stellen welke oorsprongsaanduiding op die producten moet worden vermeld en welk soort vrijwaringsmaatregel een lidstaat kan nemen wanneer wordt vastgesteld dat die producten systematisch een onjuiste oorsprongsaanduiding vermelden.

Eerste vraag

40 Volgens vaste rechtspraak is het, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren. Tevens kan het Hof rekening houden met bepalingen van het Unierecht waarvan de nationale rechter bij de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt. Dat een nationale rechter bij de formulering van een prejudiciële vraag formeel gesproken heeft gerefereerd aan bepaalde voorschriften van het Unierecht, staat er namelijk niet aan in de weg dat het Hof die rechter alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of hij naar die voorschriften heeft verwezen in zijn vragen. In dit verband staat het aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing de elementen van het Unierecht te putten die uitlegging behoeven gelet op het voorwerp van het geding [arrest van 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique en Premier ministre (Staatsaansprakelijkheid voor luchtverontreiniging), C-61/21, EU:C:2022:1015, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

41 In casu blijkt uit de toelichting van de verwijzende rechter dat de Confédération paysanne de minister van Landbouw en Voedselvoorziening en de minister van Economische Zaken, Financiën en Industriële en Digitale Soevereiniteit in wezen heeft verzocht om de invoer van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten uit het grondgebied van de Westelijke Sahara te verbieden op grond dat de vermelding van het land van oorsprong op het etiket van die producten onjuist was. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht, en meer in het bijzonder verordening nr. 1169/2011, verordening nr. 1308/2013, uitvoeringsverordening nr. 543/2011 en het douanewetboek van de Unie, de vaststelling van een dergelijke maatregel door een lidstaat toestaan.

42 Zoals de advocaat-generaal in punt 21 van haar conclusie heeft opgemerkt, valt de invoer van goederen in de Unie binnen de werkingssfeer van de handelsbetrekkingen van de Unie met derde landen of internationale organisaties, die volgens artikel 207, lid 1, VWEU onder de gemeenschappelijke handelspolitiek vallen.

43 Uit deze bepaling, en met name uit de tweede volzin van lid 1, volgens welke de gemeenschappelijke handelspolitiek in het kader van „het externe optreden van de Unie” wordt gevoerd, volgt namelijk dat die politiek betrekking heeft op het handelsverkeer met derde landen (zie in die zin arresten van 18 juli 2013, Daiichi Sankyo en Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, EU:C:2013:520, punt 50, en 22 oktober 2013, Commissie/Raad, C-137/12, EU:C:2013:675, punt 56).

44 Aangezien de eerste vraag van de verwijzende rechter betrekking heeft op de invoer van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten in een lidstaat en niet op de voorwaarden waaronder deze worden verkocht, moet deze vraag worden getoetst aan de Unierechtelijke handelingen die de gemeenschappelijke handelspolitiek regelen, of aan de bepalingen inzake handelspolitieke instrumenten in andere Unierechtelijke handelingen.

45 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met deze vraag in wezen van het Hof wenst te vernemen of artikel 207 VWEU, de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen en verordening nr. 1308/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat zij een lidstaat toestaan eenzijdig een maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van landbouwproducten waarvan het etiket systematisch niet in overeenstemming is met het Unierecht inzake de vermelding van het land of het gebied van oorsprong.

46 Dienaangaande zij er ten eerste aan herinnerd dat artikel 3, lid 1, onder e), VWEU de Unie een exclusieve bevoegdheid op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek toekent. Overeenkomstig artikel 207, lid 1, VWEU wordt deze politiek gegrond op eenvormige beginselen en wordt zij gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie.

47 Ten tweede bepaalt artikel 2, lid 1, VWEU dat, in de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld, alleen de Unie wetgevend kan optreden en juridisch bindende handelingen kan vaststellen, en de lidstaten uitsluitend wetgevend kunnen optreden en juridisch bindende handelingen kunnen vaststellen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie.

48 Hieruit volgt dat de lidstaten niet eenzijdig een maatregel mogen vaststellen om de invoer van een categorie producten van oorsprong uit een derdelandsgebied of derde land te verbieden wanneer deze invoer anderszins is toegestaan en gereguleerd door een door de Unie gesloten handelsovereenkomst, tenzij zij daartoe door het Unierecht uitdrukkelijk zijn gemachtigd.

49 In dit verband zij erop gewezen dat artikel 1 van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen in wezen bepaalt dat de invoer in de Unie van producten van oorsprong uit derde landen, met uitzondering van textielproducten en producten uit bepaalde derde landen waartoe het Koninkrijk Marokko en de Westelijke Sahara niet behoren, vrij is en dus aan geen enkele kwantitatieve beperking is onderworpen, waarbij wordt toegevoegd dat dit de vrijwaringsmaatregelen die op grond van hoofdstuk V van die verordening worden genomen, onverlet laat. Artikel 15, lid 1, van de verordening bepaalt dat de Commissie op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief vrijwaringsmaatregelen vaststelt wanneer de producenten in de Unie ernstige schade dreigen te lijden.

50 Bovendien voert artikel 194 van verordening nr. 1308/2013, dat is opgenomen in deel III van die verordening inzake de handel met derde landen, een vrijwaringsregeling in die vergelijkbaar is met die welke voortvloeit uit artikel 15 van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen. Ook deze regeling is namelijk gebaseerd op maatregelen van de Commissie met betrekking tot de invoer in de Unie van producten die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1308/2013 vallen.

51 Bijgevolg staan de bepalingen betreffende de vrijwaringsmaatregelen die overeenkomstig de twee in de punten 49 en 50 van het onderhavige arrest genoemde verordeningen kunnen worden vastgesteld, een lidstaat niet toe om eenzijdig een maatregel te nemen die de invoer van bepaalde producten in de Unie verbiedt.

52 Artikel 24, lid 2, onder a), van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen bepaalt inderdaad dat deze verordening geen beletsel vormt voor de vaststelling of toepassing door de lidstaten van „verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen die zijn ingesteld uit hoofde van de bescherming van de openbare zeden, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid of het leven van mensen, dieren of planten, het nationale artistieke, historische of archeologische erfgoed of de industriële of commerciële eigendom”. Deze bepaling maakt om redenen die vergelijkbaar zijn met die van artikel 36 VWEU, dat betrekking heeft op het interne aspect van de interne markt (zie in die zin en naar analogie arrest van 30 mei 2002, Expo Casa Manta, C-296/00, EU:C:2002:316, punt 34), een inmenging mogelijk in de door artikel 1, lid 2, van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen gewaarborgde vrijheid van invoer in de Unie, zoals de advocaat-generaal in punt 40 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt.

53 Zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 24, lid 2, onder a), van die verordening, laat die bepaling echter andere relevante bepalingen van het Unierecht onverlet. In een geval als dat in het hoofdgeding, dat betrekking heeft op de invoer van landbouwproducten, omvatten die andere relevante bepalingen met name artikel 194 van verordening nr. 1308/2013, op grond waarvan de Commissie, zoals is opgemerkt in punt 50 van het onderhavige arrest, als enige bevoegd is om vrijwaringsmaatregelen te nemen met betrekking tot de invoer in de Unie van producten die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1308/2013 vallen. Artikel 24, lid 2, onder a), van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen kan derhalve niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent eenzijdig vrijwaringsmaatregelen vast te stellen met betrekking tot de invoer van landbouwproducten.

54 Bovendien heeft het algemene verbod op de invoer van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten, dat de Franse Republiek in casu door de Confédération paysanne is verzocht in te voeren, volgens laatstgenoemde tot doel de eerbiediging te verzekeren van de bepalingen van het Unierecht inzake de verstrekking van informatie aan consumenten over de oorsprong van te koop aangeboden groenten en fruit. Wanneer exporteurs deze bepalingen echter op grote schaal niet naleven, is het aan de Commissie, en niet aan een lidstaat, om in te grijpen in het kader van de samenwerkingsmechanismen waarin de associatieovereenkomst voorziet.

55 Gelet op al het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 207 VWEU, de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen en verordening nr. 1308/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat zij een lidstaat niet toestaan eenzijdig een maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van landbouwproducten waarvan het etiket systematisch niet in overeenstemming is met het Unierecht inzake de vermelding van het land of het gebied van oorsprong.

Tweede en derde vraag

56 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter de tweede en de derde vraag alleen stelt voor het geval dat het Hof van oordeel is dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord.

57 Zoals is geoordeeld in punt 55 van dit arrest, moet de eerste vraag evenwel ontkennend worden beantwoord.

58 Derhalve hoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

Vierde vraag

Ontvankelijkheid

59 De Franse regering en de Commissie zijn in wezen van mening dat, indien uit het antwoord op de eerste vraag zou volgen dat de vaststelling van een maatregel als die waarom verzoekster in het hoofdgeding heeft verzocht, niet verenigbaar kan zijn met het Unierecht, de vraag of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten daadwerkelijk voldoen aan het Unierecht inzake de vermelding van de oorsprong van levensmiddelen, niet relevant zou zijn voor de beslechting van het voor de verwijzende rechter aanhangige geding.

60 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden [arrest van 21 maart 2023, Mercedes-Benz Group (Aansprakelijkheid van fabrikanten van met een manipulatie-instrument uitgeruste voertuigen), C-100/21, EU:C:2023:229, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

61 Bijgevolg geldt voor prejudiciële vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van een Unieregel geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 21 maart 2023, Mercedes-Benz Group (Aansprakelijkheid van fabrikanten van met een manipulatie-instrument uitgeruste voertuigen), C-100/21, EU:C:2023:229, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

62 Terwijl in casu de eerste vraag enkel betrekking heeft op de invoer van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten, betreft de vierde vraag zowel het stadium van de invoer van deze producten als het stadium van de verkoop ervan aan de consument. In haar schriftelijke opmerkingen wijst de Confédération paysanne er bovendien herhaaldelijk op dat de oorsprong van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten correct moet worden vermeld met het oog op het in de handel brengen ervan.

63 De verwijzende rechter geeft dan ook aan dat voor een antwoord op de in het hoofdgeding aangevoerde middelen moet worden uitgemaakt of zowel in het stadium van de invoer van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten als bij het in de handel brengen ervan op de verpakking van die producten het grondgebied van de Westelijke Sahara en niet het grondgebied van het Koninkrijk Marokko als land van oorsprong moet worden vermeld.

64 Uit het voorgaande volgt dat de vierde vraag betrekking heeft op de uitlegging van bepalingen van het Unierecht die verband houden met het voorwerp van het hoofdgeding. In deze context moet deze vraag worden beschouwd als relevant in de zin van de in punt 60 van dit arrest aangehaalde rechtspraak.

65 Derhalve is de vierde vraag ontvankelijk.

Ten gronde

66 Uit de in punt 40 van dit arrest aangehaalde rechtspraak volgt in wezen dat het Hof, teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding, de voorgelegde vragen indien nodig dient te herformuleren en in voorkomend geval Unierechtelijke bepalingen in aanmerking dient te nemen die de nationale rechter in zijn vraag niet heeft genoemd.

67 In casu betreft de vierde vraag de uitlegging van de artikelen 9 en 26 van verordening nr. 1169/2011 en artikel 76 van verordening nr. 1308/2013, die onder meer verplichtingen op het gebied van de vermelding van de herkomst van de betrokken levensmiddelen bevatten.

68 In dit verband blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten groenten en fruit zijn. Uit artikel 1, lid 4, van verordening nr. 1169/2011 volgt dat deze verordening van toepassing is onverminderd de etiketteringsvoorschriften die zijn vastgesteld in specifieke bepalingen van de Unie voor bijzondere levensmiddelen, hetgeen in wezen wordt bevestigd door artikel 26, lid 1, van deze verordening. Verder bepaalt artikel 75, lid 1, onder b), van verordening nr. 1308/2013, gelezen in samenhang met artikel 75, lid 3, onder j), ervan, dat de handelsnormen voor groenten en fruit betrekking kunnen hebben op de plaats van oorsprong, terwijl artikel 76 van die verordening bepaalt dat voor de eindverbruiker bestemde verse groenten en fruit slechts mogen worden afgezet als het land van oorsprong is aangeduid en dat die normen van toepassing zijn in alle handelsstadia, met inbegrip van de in- en uitvoer.

69 Tegelijkertijd zijn in artikel 1, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 bepalingen vastgesteld voor de uitvoering van verordening nr. 1234/2007, die is ingetrokken bij verordening nr. 1308/2013. Volgens overweging 4 van deze uitvoeringsverordening mogen groenten en fruit die bestemd zijn om vers aan de consument te worden verkocht, alleen worden afgezet als het land van oorsprong is vermeld. Meer in het bijzonder gelden voor charentaismeloenen de algemene handelsnormen in deel A van bijlage I bij die uitvoeringsverordening, terwijl voor kerstomaten de specifieke handelsnormen gelden zoals vastgelegd in deel 10 van deel B van bijlage I bij die uitvoeringsverordening. Beide typen handelsnormen omvatten bovendien eisen met betrekking tot de vermelding van de herkomst van de producten waarop zij betrekking hebben. Uit het voorgaande volgt dus dat verordening nr. 1169/2011 niet relevant is voor het antwoord op de vierde vraag, aangezien verordening nr. 1308/2013 en uitvoeringsverordening nr. 543/2011 specifieke eisen stellen aan de aanduiding van de herkomst van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten.

70 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn vierde vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 76 van verordening nr. 1308/2013, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, aldus moet worden uitgelegd dat op het etiket van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten, in de stadia van invoer en verkoop aan de consument de Westelijke Sahara als land van oorsprong moet worden vermeld en het Koninkrijk Marokko niet als zodanig genoemd mag worden.

71 In de eerste plaats bepalen de handelsnormen voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten, zoals blijkt uit de punten 68 en 69 van dit arrest, dat het land van oorsprong in alle handelsstadia, met inbegrip van de in- en uitvoer, moet worden vermeld.

72 In overweging 8 van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, in het licht waarvan de in artikel 3, lid 1, van die uitvoeringsverordening vastgestelde eisen moeten worden gelezen, is in wezen vermeld dat de op grond van de handelsnormen vereiste aanduidingen duidelijk op de verpakking en/of het etiket van de betrokken producten moeten worden aangebracht, met name om misleiding van de consument te voorkomen.

73 Uit het voorgaande volgt dat de vermelding van het land van oorsprong die noodzakelijkerwijs op producten als die in het hoofdgeding moet worden aangebracht, niet misleidend mag zijn (zie naar analogie arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punt 25).

74 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat het Hof met betrekking tot verordening nr. 1308/2013 reeds heeft geoordeeld dat het begrip „land van oorsprong” als bedoeld in artikel 76 van die verordening ook moet worden gedefinieerd door verwijzing naar het douanewetboek van de Unie (zie in die zin arrest van 4 september 2019, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main, C-686/17, EU:C:2019:659, punt 46).

75 Overeenkomstig artikel 59, onder c), van het douanewetboek zijn de in de artikelen 60 en 61 van dat wetboek vastgestelde regels voor de bepaling van de niet-preferentiële oorsprong van goederen namelijk van toepassing op andere Uniemaatregelen met betrekking tot de oorsprong van goederen, zoals artikel 76 van verordening nr. 1308/2013 en artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011.

76 Hieruit volgt dat het begrip „land van oorsprong”, dat zowel wordt genoemd in punt 4 van deel A van bijlage I bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011, dat onder meer betrekking heeft op charentaismeloenen, als in afdeling VI van deel 10 van deel B van die bijlage, die onder meer betrekking heeft op kerstomaten, moet worden gedefinieerd door verwijzing naar het douanewetboek van de Unie (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).

77 Volgens artikel 60 van het douanewetboek van de Unie moeten goederen worden geacht van oorsprong te zijn uit een bepaald „land” of „gebied” wanneer deze goederen geheel en al in dit land of gebied zijn verkregen, of wanneer de laatste ingrijpende verwerking of bewerking van die goederen in dat land of gebied heeft plaatsgevonden.

78 Bijgevolg is het land van oorsprong van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten het land of gebied waar zij zijn geoogst.

79 Wat om te beginnen het begrip „land” betreft, zij opgemerkt dat het in het VEU en het VWEU in tal van gevallen wordt gebruikt als synoniem voor het begrip „staat”. Teneinde een consistente uitlegging van het Unierecht te waarborgen, moet aan dat begrip dan ook dezelfde betekenis worden toegekend in het douanewetboek van de Unie, in verordening nr. 1308/2013 en in uitvoeringsverordening nr. 543/2011 (zie naar analogie arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punt 28).

80 Vervolgens moet het begrip „staat” aldus worden opgevat dat het ziet op een soevereine entiteit die binnen haar geografische grenzen de door het internationale recht erkende bevoegdheden in hun volle omvang uitoefent (arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 Wat ten slotte het begrip „gebied” betreft, blijkt uit de alternatieve formulering van artikel 60 van het douanewetboek van de Unie dat dit begrip betrekking heeft op andere entiteiten dan „landen” en dus op andere entiteiten dan „staten” (arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punt 30).

82 Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, behoren tot dergelijke entiteiten onder meer 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 (zie in die zin arresten van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punten 62-64, en 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

83 Uit het voorgaande volgt dat, gelet op artikel 60 van het douanewetboek van de Unie, de verplichting om het land van oorsprong van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten te vermelden, die enerzijds voortvloeit uit de algemene handelsnormen in deel A van bijlage I bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011 en uit de specifieke handelsnormen van deel 10 van deel B van die bijlage, en anderzijds uit artikel 76, lid 1, van verordening nr. 1308/2013, niet alleen van toepassing is op producten die afkomstig zijn uit „landen” als bedoeld in de punten 79 en 80 van het onderhavige arrest, maar ook op producten die afkomstig zijn uit „gebieden” als bedoeld in de punten 81 en 82 van dit arrest.

84 In de derde plaats blijkt in casu uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten zijn geoogst op het grondgebied van de Westelijke Sahara.

85 Het grondgebied van de Westelijke Sahara vormt een van het Koninkrijk Marokko onderscheiden gebied (arresten van 21 december 2016, Raad/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punt 92, en 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punt 62).

86 Bovendien voorziet 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), die van toepassing is op het gebied van de douanewetgeving van de Unie, in afzonderlijke codes en omschrijvingen voor de Westelijke Sahara en het Koninkrijk Marokko.

87 In deze omstandigheden moet het grondgebied van de Westelijke Sahara worden beschouwd als een douanegebied in de zin van artikel 60 van het douanewetboek van de Unie en, bijgevolg, van verordening nr. 1308/2013 en uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Bijgevolg kan de aanduiding van het land van oorsprong die op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten moet worden aangebracht, enkel de Westelijke Sahara als zodanig vermelden, aangezien die producten op dat gebied zijn geoogst.

88 Elke andere aanduiding zou misleidend zijn in de zin van de in punt 73 van dit arrest genoemde rechtspraak. Zij zou de consument immers kunnen misleiden ten aanzien van de werkelijke oorsprong van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten, aangezien zij de indruk kan wekken dat deze producten afkomstig zijn van een andere plaats dan het grondgebied waar zij zijn geoogst (zie in die zin arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punt 51).

89 Gelet op een en ander moet op de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 76 van verordening nr. 1308/2013, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, aldus moet worden uitgelegd dat op het etiket van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten, in de stadia van invoer en verkoop aan de consument de Westelijke Sahara bij uitsluiting als land van oorsprong moet worden vermeld.

Kosten

90 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 207 VWEU, verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer en 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**

   moeten aldus worden uitgelegd dat

   zij een lidstaat niet toestaan eenzijdig een maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van landbouwproducten waarvan het etiket systematisch niet in overeenstemming is met het Unierecht inzake de vermelding van het land of het gebied van oorsprong.

2) **Artikel 76 van verordening nr. 1308/2013, gelezen in samenhang met artikel 3, 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, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 594/2013 van de Commissie van 21 juni 2013,**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   op het etiket van op het grondgebied van de Westelijke Sahara geoogste charentaismeloenen en kerstomaten, in de stadia van invoer en verkoop aan de consument de Westelijke Sahara bij uitsluiting als land van oorsprong moet worden vermeld.

ondertekeningen