Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 5 april 2016*

Zaak C-113/15

Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG
tegen
Landeshauptstadt München

[verzoek van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van Beieren, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2001/110/EG — Artikel 2, lid 4 — Vermelding van het land of de landen van oorsprong waar de honing is vergaard — Richtlijn 2000/13/EG — Artikel 1, lid 3, onder b) — Betekenis van ‚voorverpakt levensmiddel' — Al dan niet vermelden van het land van oorsprong op portieverpakkingen honing die in dozen aan instellingen te koop worden aangeboden en vervolgens afzonderlijk worden verkocht of in gekochte maaltijden worden geleverd — Artikel 13, lid 4 — Draagwijdte van de uitzondering voor kleine verpakkingen — Verordening (EU) nr. 1169/2011 — Artikel 2, lid 2, onder e) — Betekenis van ‚voorverpakt levensmiddel' — Artikel 16, lid 2 — Draagwijdte van de uitzondering voor kleine verpakkingen"

1. Deze zaak betreft de etikettering van portieverpakkingen honing die samen worden verpakt en verkocht in een doos waarvan het etiket het land van oorsprong van de honing vermeldt. Het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van Beieren) wenst in wezen te vernemen of de Uniewetgeving vereist dat het land van oorsprong van de honing ook wordt vermeld op elke portieverpakking die nadien ofwel afzonderlijk wordt verkocht, ofwel als deel van een gekochte maaltijd wordt aangeboden. Deze vraag is gerezen in het kader van een procedure die door een bedrijf dat honing produceert en verpakt (Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG; hierna: „Breitsamer") is ingeleid tegen de Landeshauptstadt München (hierna: „stad München"). Breitsamer kreeg in 2012 een boete opgelegd omdat het bedrijf in het eerste halfjaar van 2011 portieverpakkingen honing op de markt had gebracht zonder vermelding van het land van oorsprong van de honing.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

Unierecht

Etikettering van levensmiddelen: richtlijn 2000/13 en verordening nr. 1169/2011

2. Bij richtlijn 2000/13/EG** (hierna: „richtlijn levensmiddelenetikettering") is eerdere wetgeving tot onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen en de daarvoor gemaakte reclame gecodificeerd.*** De richtlijn strekte ertoe Unievoorschriften van algemene aard op te stellen die van toepassing waren op alle in de handel gebrachte levensmiddelen.**** Voorschriften van specifieke aard die uitsluitend van toepassing waren op bepaalde levensmiddelen, moesten worden vastgesteld in het kader van de bepalingen die voor deze producten golden.***** Bij iedere vorm van reglementering op het gebied van de etikettering van levensmiddelen diende in de eerste plaats te worden uitgegaan van de noodzaak de consumenten voor te lichten en te beschermen.****** Een gedetailleerde etikettering betreffende de precieze aard en de karakteristieken van de producten, die de verbruiker in staat stelt met kennis van zaken zijn keuze te bepalen, werd het meest geschikt geacht, aangezien zij het vrije handelsverkeer het minst belemmerde.*******

3. Artikel 1, lid 1, bepaalde dat de richtlijn levensmiddelenetikettering onder andere betrekking had op de etikettering van levensmiddelen die bestemd waren om als zodanig aan de eindverbruiker te worden geleverd. Artikel 1, lid 2, verruimde de werkingssfeer van de richtlijn tot levensmiddelen bestemd om te worden geleverd aan restaurants, ziekenhuizen, kantines en andere soortgelijke instellingen (in de richtlijn samen „instellingen" genoemd).

4. In artikel 1, lid 3, onder a), werd „etikettering" gedefinieerd als „de vermeldingen, aanwijzingen, fabrieks- of handelsmerken, afbeeldingen of tekens die betrekking hebben op een levensmiddel en voorkomen op enig verpakkingsmiddel, document, schriftstuk, etiket, band of label, dat bij dit levensmiddel is gevoegd of daarop betrekking heeft". Volgens artikel 1, lid 3, onder b), werd onder „voorverpakt levensmiddel" verstaan „de verkoopeenheid, die bestemd is als zodanig aan de eindverbruiker en instellingen te worden geleverd en bestaat uit een levensmiddel en de verpakking waarin dat levensmiddel, alvorens ten verkoop te worden aangeboden, is verpakt, ongeacht of deze verpakking het levensmiddel geheel of ten dele bedekt, maar zodanig dat de inhoud niet kan worden veranderd zonder dat de verpakking wordt geopend of aangetast".

5. Volgens artikel 2, lid 1, onder a), i), mocht de etikettering de koper niet kunnen misleiden, onder meer ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel, waaronder de oorsprong ervan. Artikel 2, lid 3, onder a), bepaalde dat dit voorschrift ook gold voor de wijze van aanbieding van de levensmiddelen en met name de vorm of het uiterlijk van de levensmiddelen of de verpakking, het gebruikte verpakkingsmateriaal, de wijze waarop zij werden gepresenteerd en de omgeving waarin zij werden uitgestald.

** Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 109, blz. 29), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 596/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 (PB L 188, blz. 14). Richtlijn 2000/13 is inmiddels ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1169/2011: zie de punten 11-23 hieronder.

*** Overweging 1.

**** Overweging 4.

***** Overweging 5.

****** Overweging 6.

******* Overweging 8.

6. Op grond van artikel 3, lid 1, moesten „[o]p de etikettering van levensmiddelen [...], onder de voorwaarden en onder voorbehoud van de afwijkende bepalingen zoals bedoeld in de artikelen 4 tot en met 17, uitsluitend de [in de punten 1-10 opgesomde] gegevens worden vermeld”.******** Punt 8 van die opsomming luidde: „de plaats van oorsprong of herkomst indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande de werkelijke oorsprong of herkomst van het levensmiddel”.

7. Op grond van artikel 4, lid 2, kon in Unievoorschriften die alleen op bepaalde levensmiddelen van toepassing waren, worden bepaald dat naast de in artikel 3 genoemde vermeldingen nog andere vermeldingen op het etiket moesten worden opgenomen. Bij het ontbreken van dergelijke Unievoorschriften konden de lidstaten zelf dergelijke vermeldingen voorschrijven overeenkomstig de procedure van artikel 19.*********

8. Artikel 13, lid 1, onder a), schreef voor dat in geval van voorverpakte levensmiddelen de in de artikelen 3 en 4, lid 2, genoemde vermeldingen op de voorverpakking of op een daaraan gehecht etiket werden aangebracht. In afwijking van dat voorschrift en onverminderd de Unievoorschriften inzake nominale hoeveelheden was het volgens artikel 13, lid 1, onder b), toegestaan dat wanneer dergelijke levensmiddelen bestemd waren „voor de eindverbruiker, doch [werden] verhandeld in een stadium vóór de verkoop aan de eindverbruiker en indien dit stadium niet de verkoop aan een instelling [was]” (eerste streepje), of „om aan instellingen te worden geleverd om daar te worden toebereid, verwerkt, verdeeld of versneden” (tweede streepje), deze vermeldingen slechts op de op die levensmiddelen betrekking hebbende handelsdocumenten voorkwamen, wanneer kon worden gegarandeerd dat deze documenten met alle etiketteringsgegevens de levensmiddelen waarop zij betrekking hadden vergezelden, dan wel tegelijkertijd met of vóór de levering werden verzonden.**********

9. Artikel 13, lid 4, beschreef omstandigheden waarin het was toegestaan beperktere verplichte informatie te vermelden. Meer bepaald waren slechts de in artikel 3, lid 1, punten 1, 4 en 5, genoemde vermeldingen********** verplicht „bij verpakkingen of recipiënten waarvan het grootste vlak kleiner [was] dan 10 cm^2 [...]”.

10. Artikel 14, eerste alinea, bepaalde: „Voor levensmiddelen die niet voorverpakt ten verkoop aan de eindverbruiker of instellingen worden aangeboden of voor levensmiddelen die op de plaats van verkoop op verzoek van de koper worden verpakt of met het oog op de onmiddellijke verkoop worden voorverpakt, bepalen de lidstaten de wijze waarop de in artikel 3 en in artikel 4, lid 2, bedoelde vermeldingen worden aangebracht.” Artikel 14, tweede alinea, stond de lidstaten toe te bepalen dat deze vermeldingen of enkele daarvan niet verplicht waren, mits de voorlichting van de koper gewaarborgd bleef.

******** Zie ook overweging 9. De andere vermeldingen betroffen de benaming waaronder een product werd verkocht (punt 1); de lijst van ingrediënten (punt 2); de hoeveelheid van bepaalde (categorieën) ingrediënten (punt 3); de nettohoeveelheid (punt 4); de datum van minimale houdbaarheid of de uiterste consumptiedatum (punt 5); bijzondere bewaarvoorschriften en gebruiksvoorwaarden (punt 6); informatie over de fabrikant, de verpakker of de verkoper (punt 7); een gebruiksaanwijzing (punt 9), en (voor zover van toepassing) het effectieve alcoholvolumegehalte (punt 10).

********* De details van die procedure zijn voor de onderhavige zaak niet van belang.

********** Zie ook overweging 15.

********** Het betrof (zoals eerder vermeld): de benaming waaronder het product werd verkocht (punt 1); bij voorverpakte levensmiddelen: de nettohoeveelheid (punt 4), en de datum van minimale houdbaarheid of, voor bepaalde levensmiddelen, de uiterste consumptiedatum (punt 5).

11. Bij verordening (EU) nr. 1169/2011 ********** is onder meer de richtlijn levensmiddelenetikettering met ingang van 13 december 2014 ingetrokken. **********

12. Volgens overweging 3 van verordening nr. 1169/2011 moet met het oog op een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de consumenten en ter waarborging van hun recht op informatie ervoor worden gezorgd dat zij de nodige informatie krijgen over de levensmiddelen die zij consumeren. In overweging 8 wordt verklaard dat de algemene etiketteringsvoorschriften worden aangevuld met bepalingen die van toepassing zijn op alle levensmiddelen in bijzondere omstandigheden of op bepaalde categorieën levensmiddelen, en dat er bovendien specifieke voorschriften bestaan die op specifieke levensmiddelen van toepassing zijn. Volgens overweging 17 is het hoofddoel van verplichte voedselinformatie de consumenten in staat te stellen een levensmiddel te identificeren en er passend gebruik van te maken en keuzes te maken volgens hun individuele voedingsbehoeften. In overweging 20 staat dat in de voedselinformatiewetgeving een verbod moet worden ingesteld op informatie die misleidend is voor de consument, in het bijzonder wat betreft de kenmerken, effecten of eigenschappen van de levensmiddelen. Om doeltreffend te zijn moet dat verbod ook gelden voor de presentatie van levensmiddelen en de levensmiddelenreclame. In overweging 22 wordt vastgesteld dat een lijst moet worden opgesteld van alle verplichte informatie die in beginsel moet worden verstrekt voor alle levensmiddelen die zijn bestemd voor de eindverbruiker en grote cateraars. Op die lijst moet de informatie blijven staan die reeds krachtens de bestaande wetgeving van de Unie wordt voorgeschreven, aangezien die over het algemeen wordt beschouwd als een waardevol acquis voor de consumenteninformatie. Volgens overweging 32 zijn er bindende oorsprongsvoorschriften ontwikkeld op basis van „verticale benaderingen", bijvoorbeeld voor honing, in welk verband wordt verwezen naar richtlijn 2001/110/EG ********** (hierna: „honingrichtlijn").

13. Ingevolge artikel 1, lid 2, stelt verordening nr. 1169/2011 „[...] de middelen voor de waarborging van het recht van de consumenten op informatie en de procedures voor de verstrekking van voedselinformatie vast [...]". Artikel 1, lid 3, bepaalt dat de verordening van toepassing is op „[...] exploitanten van levensmiddelenbedrijven in alle schakels van de voedselketen wier activiteiten de verstrekking van voedselinformatie aan de consumenten betreffen" en „[...] alle voor de eindverbruiker bestemde levensmiddelen, inclusief door grote cateraars geleverde levensmiddelen, en op voor levering aan grote cateraars bestemde levensmiddelen". Volgens artikel 1, lid 4, is de verordening voorts van toepassing onverminderd de etiketteringsvoorschriften in specifieke bepalingen van de Unie voor bijzondere levensmiddelen.

14. Onder „in de handel brengen" wordt verstaan „het voorhanden hebben van levensmiddelen [...] met het oog op de verkoop, met inbegrip van het ten verkoop aanbieden, of enige andere vorm van al dan niet gratis overdracht, alsmede de eigenlijke verkoop, distributie en andere vormen van overdracht zelf" [artikel 2, lid 1, onder a)] **********. Onder „verplichte voedselinformatie" wordt verstaan „de gegevens die uit hoofde van bepalingen van de Unie aan de eindverbruiker moeten worden verstrekt" [artikel 2, lid 2, onder c)]. De term „voorverpakt levensmiddel" heeft dezelfde betekenis als eerder in de richtlijn levensmiddelenetikettering: de definitie ervan in artikel 2, lid 2, onder e), is gelijk aan die in artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn [al spreekt artikel 2, lid 2, onder e), van „grote cateraars" en niet van „instellingen"]. Levensmiddelen die op de plaats van verkoop op verzoek van de consument

********** Verordening 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, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB L 304, blz. 18).

********** Zie de overwegingen 6 en 11 en de artikelen 53, lid 1, en 55.

********** Richtlijn van de Raad van 20 december 2001 inzake honing (PB 2002, L 10, blz. 47).

********** Dit is de definitie van artikel 3, punt 8, van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1), waarnaar artikel 2, lid 1, onder a), verwijst.

of met het oog op de onmiddellijke verkoop worden voorverpakt, vallen niet onder „voorverpakt levensmiddel" [artikel 2, lid 2, onder e)]. Artikel 2, lid 3, bepaalt dat het land van oorsprong van een levensmiddel verwijst naar de oorsprong van een levensmiddel als bepaald overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 26 van verordening (EEG) nr. 2913/92**********.

15. Artikel 3, lid 1, bepaalt: „Bij de verstrekking van voedselinformatie wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en de belangen van de consumenten door de eindverbruikers een basis te verschaffen voor het maken van goed doordachte keuzes en een veilig gebruik van levensmiddelen [...]."

16. Het basisvoorschrift, dat is neergelegd in artikel 6, luidt dat levensmiddelen die zijn bestemd voor levering aan de eindverbruiker of aan grote cateraars, vergezeld gaan van voedselinformatie overeenkomstig de verordening.

17. Artikel 8 heeft als opschrift „Verantwoordelijkheden". Lid 6 betreft informatie over niet-voorverpakte levensmiddelen die zijn bestemd voor de eindverbruiker. Wat deze categorie levensmiddelen betreft, moeten exploitanten van levensmiddelenbedrijven in het onder hun controle staande bedrijf ervoor zorgen dat dergelijke informatie wordt doorgegeven aan de exploitant van een levensmiddelenbedrijf die het levensmiddel ontvangt, om hem in staat te stellen, wanneer dit is vereist, de verplichte voedselinformatie aan de eindverbruiker te verstrekken.

18. Artikel 9, lid 1, onder i), schrijft voor dat, voor zover artikel 26 daarin voorziet********** (overeenkomstig de artikelen 10-35 en behoudens de in hoofdstuk IV inzake verplichte voedselinformatie vervatte uitzonderingen), het land van oorsprong of de plaats van herkomst wordt vermeld.

19. Krachtens artikel 12, lid 2, moet de verplichte voedselinformatie bij voorverpakte levensmiddelen rechtstreeks op de verpakking of op een daaraan bevestigd etiket worden aangebracht.

20. Artikel 16, lid 2, bepaalt dat bij verpakkingen of recipiënten waarvan het grootste oppervlak minder dan 10 cm^2 bedraagt, alleen de vermeldingen genoemd in artikel 9, lid 1, onder a), c), e) en f)**********, op de verpakking of op het etiket verplicht zijn. De in artikel 9, lid 1, onder b), genoemde vermelding********** moet met behulp van andere middelen worden verstrekt of moet op verzoek van de consument beschikbaar worden gesteld. In overweging 39 wordt uitgelegd dat deze vrijstelling bedoeld is om onnodige lasten voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven te vermijden en dat zij van toepassing is voor zover de verstrekking van die informatie in andere Unievoorschriften niet verplicht is gesteld.

21. Artikel 26 bevat gedetailleerde voorschriften voor onder meer de vermelding van het land van oorsprong van het levensmiddel. Volgens artikel 26, lid 1, is het artikel van toepassing onverminderd de etiketteringsvoorschriften die in specifieke voorschriften van de Unie zijn vastgesteld. Krachtens artikel 26, lid 2, onder a), is het vermelden van het land van oorsprong of de plaats van herkomst verplicht „indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande het werkelijke

********** Verordening van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1), zoals gewijzigd. De artikelen 23 tot en met 26 betreffen de vaststelling van de niet-preferentiële oorsprong van goederen.

********** Zie punt 21 hieronder.

********** Te weten de benaming van het levensmiddel (punt a), bepaalde ingrediënten of technische hulpstoffen (punt c), de nettohoeveelheid van het levensmiddel (punt e) en de datum van minimale houdbaarheid of de uiterste consumptiedatum (punt f).

********** Dat wil zeggen de lijst van ingrediënten.

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”. **********

22. Voor levensmiddelen die niet-voorverpakt aan de eindverbruiker of aan grote cateraars te koop worden aangeboden of voor levensmiddelen die op de plaats van verkoop op verzoek van de consument worden verpakt of met het oog op de onmiddellijke verkoop worden voorverpakt, bepaalt artikel 44, lid 1, – ten eerste – onder a), dat de in artikel 9, lid 1, onder c), genoemde vermeldingen verplicht zijn, en – ten tweede – onder b), dat andere, in de artikelen 9 en 10********** genoemde vermeldingen niet verplicht zijn, tenzij de lidstaten nationale maatregelen vaststellen waarbij het weergeven van bepaalde of alle vermeldingen of elementen van deze vermeldingen verplicht wordt gesteld. Volgens artikel 44, lid 2, mogen de lidstaten nationale maatregelen aannemen betreffende de middelen waarmee de in artikel 44, lid 1, bedoelde vermeldingen of elementen van vermeldingen beschikbaar moeten worden gesteld en, waar nodig, betreffende de daarvoor gebruikte uitdrukkings- of presentatievorm.

23. Artikel 54 stelt overgangsmaatregelen vast. In artikel 54, lid 1, eerste alinea, is bepaald dat levensmiddelen die voor 13 december 2014 in de handel zijn gebracht of zijn geëtiketteerd en die niet voldoen aan de bepalingen van verordening nr. 1169/2001, mogen worden verhandeld totdat de voorraden zijn uitgeput.

Productie en afzet van honing: de honingrichtlijn

24. Bij de honingrichtlijn is richtlijn 74/409/EEG********** geheel herzien teneinde de voorschriften inzake de voorwaarden voor de productie en het in de handel brengen van honing te verduidelijken en toegankelijker te maken en teneinde laatstgenoemde richtlijn aan te passen aan de algemene Uniewetgeving voor levensmiddelen, met name de wetgeving met betrekking tot, onder meer, de etikettering.********** Volgens overweging 5 moeten de algemene regels inzake de etikettering van levensmiddelen van de richtlijn levensmiddelenetikettering behoudens bepaalde afwijkingen worden toegepast; is het gelet op het nauwe verband tussen de kwaliteit en de oorsprong van honing absoluut noodzakelijk om volledige informatie over deze aspecten (de kwaliteit en de oorsprong van de honing) te waarborgen, teneinde te voorkomen dat de consument omtrent de kwaliteit van het product wordt misleid, en moet gelet op de specifieke belangen van de consument met betrekking tot de geografische kenmerken van de honing en tot de volledige transparantie op dit punt, het land van oorsprong (het land waar de honing is vergaard) op het etiket worden vermeld.

25. Artikel 1 bepaalt dat de honingrichtlijn van toepassing is op de in bijlage I („Benamingen, omschrijvingen en definities van de producten”) omschreven producten. Deze producten dienen te voldoen aan de eisen van bijlage II („Kenmerken van de samenstelling van de honing”).

26. Artikel 2 bevestigt dat de richtlijn levensmiddelenetikettering op de in bijlage I omschreven producten van toepassing is, onder een aantal nader omschreven voorwaarden. De voorwaarde van artikel 2, punt 4, onder a), luidt dat „het land of de landen van oorsprong waar de honing is vergaard, [...] op het etiket [wordt (worden)] vermeld”. Artikel 2, punt 4, onder a), bepaalt ook: „Indien de honing [...] van oorsprong is uit meer dan één lidstaat of derde land, mag deze vermelding in voorkomend geval vervangen worden door [...] ‚gemengde EG-honing'[,] ‚gemengde niet-EG-honing' [of] ‚gemengde

********** Zie ook overweging 29.

********** Artikel 10 betreft bijkomende verplichte vermeldingen voor specifieke typen of categorieën levensmiddelen en is voor de onderhavige procedure niet relevant.

********** Richtlijn van de Raad van 22 juli 1974 betreffende de harmonisatie van de wettelijke voorschriften van de lidstaten inzake honing (PB L 221, blz. 10).

********** Overweging 4.

EG- en niet-EG-honing'". Artikel 2, punt 4, onder b), stipuleert dat, gelet op de richtlijn levensmiddelenetikettering, met name op de artikelen 13, 14, 16 en 17, de bijzonderheden die volgens artikel 2, punt 4, onder a), van de honingrichtlijn moeten worden vermeld, dienen te worden beschouwd als gegevens in de zin van artikel 3 van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

27. De honingrichtlijn is gewijzigd bij richtlijn 2014/63/EU**********, die op 23 juni 2014 in werking is getreden, dat wil zeggen nadat de portieverpakkingen honing in kwestie op de markt waren gebracht. Volgens artikel 2, leden 1 en 2, van richtlijn 2014/63 zijn de lidstaten sinds 24 juni 2015 verplicht de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen om aan de artikelen 1 („Wijzigingen"), punten 1, 2 en 6, en 3 („Overgangsmaatregelen") van richtlijn 2014/63 te voldoen. Volgens artikel 3 mogen producten die vóór 24 juni 2015 overeenkomstig de honingrichtlijn in de handel zijn gebracht of zijn geëtiketteerd, nog worden verhandeld totdat de voorraden uitgeput zijn.********** Hoe dan ook houdt richtlijn 2014/63 wat de vermelding van het land van oorsprong betreft enkel een aanpassing van de honingrichtlijn aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in, in de zin dat de vermelding „EG" in artikel 2, punt 4, onder a), van de honingrichtlijn is vervangen door de vermelding „EU".**********

Duits recht

28. Onder „voorverpakking" moet volgens § 42, lid 1, van het Gesetz über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen (wet betreffende het in het verkeer brengen en beschikbaar stellen van meetinstrumenten op de markt, het gebruik en de ijking ervan, alsook betreffende voorverpakkingen) van 25 juli 2013 worden verstaan alle soorten verpakkingen waarin producten buiten aanwezigheid van de koper worden verpakt en die buiten aanwezigheid van de koper zodanig worden afgesloten dat de hoeveelheid van de daarin verpakte producten zonder openen of merkbaar manipuleren van de verpakking niet kan worden veranderd. Volgens de verwijzende rechter is zowel voor de definitie in de Uniewetgeving („voorverpakt levensmiddel") als voor die in de nationale wetgeving („voorverpakking") bepalend dat sprake is van een verkoopeenheid.

29. § 1, lid 1, van de Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung (verordening inzake de etikettering van levensmiddelen; hierna: „LMKV")********** bepaalt dat deze verordening van toepassing is op de etikettering van voorverpakte levensmiddelen die voor levering aan de consument zijn bestemd. Restaurants, kantines en bedrijfskantines gelden als „consumenten" voor zover zij levensmiddelen afnemen die bestemd zijn om daar worden verbruikt.

30. § 3, lid 4, van de Honigverordnung (honingverordening; hierna: „HonigV") van 16 januari 2004, dat volgens de verwijzende rechter overeenkomt met artikel 2, punt 4, onder a), van de honingrichtlijn, bepaalt dat de etikettering van de producten die worden genoemd in bijlage 1 (die de definities en benamingen voor de verkoop van honing bevat en volgens de verwijzende rechter op het betrokken product van toepassing is), naast de bij de LMKV voorgeschreven informatie, het land of de landen van oorsprong moet vermelden waar de honing is vergaard. Bij meer dan één land van oorsprong kunnen, voor zover de honing aldaar is vergaard, de vermeldingen bestaan in a) „gemengde EG-honing", b) „gemengde niet-EG-honing" of c) „gemengde EG- en niet-EG-honing".

********** Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot wijziging van richtlijn 2001/110/EG van de Raad inzake honing (PB L 164, blz. 1).

********** Zie ook artikel 2, lid 1, en overwegingen 11 en 12.

********** Zie artikel 1, lid 1, en overweging 6.

********** De verwijzende rechter gaat uit van de versie die is gepubliceerd op 15 december 1999 (BGBl. 1999 I, blz. 2464) en laatstelijk gewijzigd bij artikel 2 van de Verordnung (verordening) van 25 februari 2014 (BGBl. 2014 I, blz. 218).

31. Krachtens § 3, lid 3, eerste volzin, LMKV – welke bepaling (volgens § 3, lid 5, HonigV) ook van toepassing is op de informatie die krachtens § 3, lid 4, HonigV op het etiket moet worden vermeld – dient de informatie op de verpakking of op een daaraan bevestigd etiket op een goed zichtbare plaats in het Duits te worden aangebracht en gemakkelijk te begrijpen, duidelijk leesbaar en onuitwisbaar te zijn. § 4, lid 3, HonigV verbiedt het in de handel brengen van producten die niet voldoen aan de verplichte voorschriften van § 3, lid 4, HonigV.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

32. Een van de door Breitsamer in de handel gebrachte producten is „Breitsamer Imkergold". Het gaat om 120 portieverpakkingen van dezelfde honing van elk 20 gram met afgesloten aluminium deksel. Het land van oorsprong van de honing wordt noch op de etiketten noch op de verpakking van de porties honing vermeld. De 120 portieverpakkingen bevinden zich in één doos. Het etiket op elke doos bevat de vereiste vermeldingen, waaronder die van het land van oorsprong van de honing.

33. Op 30 oktober 2012 heeft de stad München de bedrijfsleider van Breitsamer een geldboete opgelegd wegens het in de handel brengen van portieverpakkingen honing waarop het land van oorsprong van de honing niet was vermeld. Op 5 november 2012 heeft Breitsamer bij de stad München administratief bezwaar tegen deze geldboete ingediend. Diezelfde dag heeft zij bij het Verwaltungsgericht München (bestuursrechter te München) een vordering ingesteld tot verkrijging van een verklaring voor recht dat het land van oorsprong niet hoefde te worden vermeld omdat de portieverpakkingen niet waren bestemd om afzonderlijk te worden verkocht en dus geen voorverpakte levensmiddelen waren. Op verzoek van Breitsamer heeft de stad München de bij haar aanhangige administratieve procedure opgeschort. Op 25 september 2013 heeft het Verwaltungsgericht München de vordering van Breitsamer tot verkrijging van een declaratoir vonnis afgewezen. Breitsamer heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

34. Tegen die achtergrond heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om beantwoording van de volgende vragen:

„1) Vormen portieverpakkingen met honing, [die zijn verpakt] in een buitenverpakking met alle etiketteringselementen – met inbegrip van de vermelding van het land van oorsprong – en niet als dergelijke portieverpakkingen afzonderlijk aan de eindverbruiker worden verkocht en niet afzonderlijk aan instellingen worden geleverd, een ‚voorverpakt levensmiddel' in de zin van artikel 1, lid 3, onder b), van [de richtlijn levensmiddelenetikettering] en artikel 2, lid 2, onder e), van verordening nr. 1169/2011, dat is onderworpen aan een dienovereenkomstige etiketteringsplicht, of vormen dergelijke portieverpakkingen met honing geen voorverpakte levensmiddelen waarvoor de etiketteringsplicht geldt, doordat zij niet gelden als een verkoopeenheid?

2) Dient de vraag anders te worden beantwoord wanneer deze portieverpakkingen in instellingen niet alleen worden geleverd in klaargemaakte gerechten die tegen een vaste prijs worden betaald, maar daar ook afzonderlijk worden verkocht?"

35. Breitsamer, de Landesanwaltschaft Bayern (parket van de deelstaat Beieren, Duitsland), de stad München en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en pleidooi gehouden ter terechtzitting van 28 januari 2016.

Beoordeling

Opmerkingen vooraf

36. Met zijn twee vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de Uniewetgeving vereist dat het land van oorsprong van honing wordt vermeld op portieverpakkingen honing die zijn verpakt in een doos waarin zij samen aan instellingen worden verkocht en vervolgens door die instellingen afzonderlijk aan de eindverbruiker van de honing te koop worden aangeboden of als deel van een gekochte maaltijd worden geleverd. Uit de verwijzingsbeslissing en de ingediende schriftelijke opmerkingen kan ik niet goed opmaken – ook de formulering van de eerste vraag helpt me hier niet – of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde portieverpakkingen honing uiteindelijk afzonderlijk aan de eindverbruikers zijn (en nog steeds worden) verkocht. Hoe dan ook is dat een feitelijke kwestie waarover de bevoegde nationale rechter zal moeten oordelen. Verder is het voor mijn analyse van de twee vragen niet relevant of de feiten in kwestie met de eerste of de tweede vraag overeenkomen; in mijn optiek geldt dat bij de beantwoording van de ene vraag rekening moet worden gehouden met de feitelijke premisse van de andere vraag.

37. De verwijzende rechter wenst toelichting bij de etiketteringsvoorschriften voor honing van zowel de richtlijn levensmiddelenetikettering als verordening nr. 1169/2011. Vast staat dat op het moment waarop de betwiste geldboete werd opgelegd de richtlijn levensmiddelenetikettering van toepassing was.********** Om die reden is deze richtlijn, en niet zozeer verordening nr. 1169/2011, relevant voor de uitkomst van het administratieve bezwaar van Breitsamer**********. Met de door haar ingestelde gerechtelijke procedure die tot de onderhavige verwijzingsbeslissing heeft geleid, beoogt Breitsamer evenwel een verklaring voor recht te verkrijgen dat voor het op de markt brengen van portieverpakkingen honing *die samen in een doos zijn verpakt* niet is vereist dat het land van oorsprong op elke portieverpakking wordt vermeld. De verwijzende rechter merkt op dat Breitsamer haar praktijk wenst voort te zetten (indien dat wettelijk blijkt toegestaan, naar ik aanneem). Verordening nr. 1169/2011 (met inbegrip van de overgangsbepalingen ervan**********) is relevant voor de activiteiten van Breitsamer vanaf 13 december 2014. Daarom zal ik de prejudiciële vragen in het licht van zowel de richtlijn levensmiddelenetikettering als verordening nr. 1169/2011 behandelen.

Honingrichtlijn en richtlijn levensmiddelenetikettering

38. Volgens de verwijzende rechter valt de honing in kwestie onder bijlage I bij de honingrichtlijn.********** Ook de richtlijn levensmiddelenetikettering is, onder bepaalde voorwaarden, op deze honing van toepassing.********** Beide richtlijnen zijn dus tegelijkertijd van toepassing, met dien verstande dat de honingrichtlijn specifiekere voorschriften bevat ten aanzien van materies die in beide richtlijnen worden geregeld.

********** De richtlijn levensmiddelenetikettering is met ingang van 13 december 2014 ingetrokken. Zie artikel 53, lid 1, van verordening nr. 1169/2011.

********** Zie punt 33 hierboven.

********** Zie in het bijzonder artikel 54, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1169/2001.

********** Zie artikel 1 van de honingrichtlijn.

********** Zie artikel 2 van de honingrichtlijn. Zie ook artikel 4, lid 2, van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

39. De honingrichtlijn biedt, op zichzelf beschouwd, geen antwoord op de vragen van de verwijzende rechter. Weliswaar vereist deze richtlijn vermelding van het land of de landen van oorsprong van de honing op het etiket en stelt zij voorschriften vast ten aanzien van de inhoud van die vermelding**********, maar zij verduidelijkt niet op welk specifiek product of in welke specifieke schakel van de leveringsketen dat etiket moet worden aangebracht. Bevatte de richtlijn levensmiddelenetikettering, voor zover zij horizontale werking voor alle in de handel gebrachte levensmiddelen had**********, dergelijke gedetailleerde voorschriften?

40. Mijns inziens wel.

41. De richtlijn levensmiddelenetikettering had betrekking op de etikettering van levensmiddelen „bestemd om als zodanig aan de eindverbruiker te worden geleverd" en op levensmiddelen „bestemd om aan [...] instellingen [...] te worden geleverd".********** De etiketteringsvoorschriften verschilden naargelang de levensmiddelen al dan niet waren voorverpakt. Werden levensmiddelen verpakt voordat zij werden verkocht, dan golden bepaalde verplichte etiketteringsvoorschriften.********** Werden zij niet voorverpakt, op de plaats van verkoop op verzoek van de consument verpakt of met het oog op onmiddellijke verkoop voorverpakt, dan moesten de lidstaten voorschrijven hoe de in de artikelen 3 en 4, lid 2, genoemde vermeldingen werden aangebracht en konden zij bepalen dat deze vermeldingen of enkele daarvan niet verplicht waren, mits de voorlichting van de koper gewaarborgd bleef.**********

42. Hieruit volgt dat, zouden de portieverpakkingen honing in kwestie voorverpakte levensmiddelen zijn, de verpakking of het etiket ervan in beginsel een vermelding zou moeten bevatten van „de plaats van oorsprong of herkomst indien het weglaten daarvan de consument zou kunnen misleiden aangaande de werkelijke oorsprong of herkomst van [de honing]".********** Op grond van artikel 3, lid 1, punt 8), van de richtlijn levensmiddelenetikettering kon dus weliswaar worden verondersteld dat het om een in beginsel voorwaardelijk vereiste ging, maar het komt mij voor dat deze voorwaarde in het geval van honing automatisch was vervuld. De wetgever heeft in de honingrichtlijn namelijk uitdrukkelijk aanvaard dat het absoluut noodzakelijk is volledige informatie over de oorsprong van honing te waarborgen, teneinde te voorkomen dat de consument omtrent de kwaliteit van de honing (die met de oorsprong ervan nauw verband houdt) wordt misleid.********** In het kader van de honingrichtlijn is vermelding van de oorsprong op het etiket in beginsel dus een verplichting zonder voorbehoud.**********

43. Vast staat dat de portieverpakkingen honing in kwestie onder het tweede en derde bestanddeel van de definitie van „voorverpakte" honing in de richtlijn levensmiddelenetikettering********** vallen. Blijkbaar wordt de honing verpakt in een kleine recipiënt met afgesloten aluminium deksel, kan de inhoud daarvan alleen worden veranderd door het deksel te openen en werd de honing op deze wijze verpakt voordat hij (als portieverpakking of in een doos met meerdere portieverpakkingen) te koop werd aangeboden. Voor

********** Zie artikel 2, punt 4, onder a), van de honingrichtlijn.

********** Zie overweging 4 van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Artikel 1, leden 1 en 2, van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Artikelen 2, 4, lid 2, en 13, lid 1, onder a), van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Artikel 14 van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Artikelen 1, lid 3, onder b), 3, lid 1, punt 8, en 13, lid 1, onder a), van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Overweging 5 van de honingrichtlijn.

********** Artikel 2, punt 4, onder a), van de honingrichtlijn.

********** Artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

elke portieverpakking honing die uiteindelijk de schakel in de leveringsketen bereikte waar het product zou worden verbruikt, gold dat de honing op deze manier was verpakt. In de schakel daarvoor werd de verpakte honing samen met andere soortgelijke portieverpakkingen honing in een doos verpakt.

44. Het belangrijkste geschilpunt tussen partijen betreft de vraag of de etiketteringsverplichting voor een portieverpakking honing die door een instelling als deel van een gekochte maaltijd aan de eindverbruiker wordt geleverd, ook vermelding van de naam van het land van oorsprong van de honing omvat. Hierom draait het in de eerste vraag van de verwijzende rechter. Breitsamer en de Commissie betogen dat dergelijke portieverpakkingen niet onder de definitie van voorverpakt levensmiddel vallen; het parket van de deelstaat Beieren en de stad München zijn van mening dat dit wel zo is.

45. Ik deel laatstgenoemde opvatting.

46. Het is juist dat delen van de tekst van sommige taalversies van artikel 1, lid 3, onder b), en andere bepalingen van de richtlijn levensmiddelenetikettering, op zichzelf beschouwd, grond lijken te bieden voor een striktere uitlegging, namelijk dat alleen portieverpakkingen die als zodanig aan de consument te koop worden aangeboden, zijn te beschouwen als „verkoopeenheid, die bestemd is als zodanig aan de eindverbruiker [...] te worden aangeboden" en dus als „voorverpakte levensmiddelen" moeten worden aangemerkt.

47. Terwijl sommige taalversies van artikel 1, lid 3, onder b), een term met de neutrale betekenis van één enkel artikel („single item") hanteren (zoals de Engelse en de Poolse versie), wordt in andere taalversies (waaronder de Duitse, de Spaanse, de Franse, de Nederlandse en de Italiaanse) een term gebruikt die veeleer de betekenis van voor verkoop bestemd artikel („sales item") heeft. Dat is ook de betekenis die een door het directoraat-generaal Gezondheid en Consumenten van de Commissie ingestelde werkgroep (van deskundigen van de lidstaten) aan het tekstdeel in kwestie heeft gegeven. In een document zonder formele juridische status heeft deze werkgroep zich op het standpunt gesteld dat „schaaltjes met individuele porties (bijvoorbeeld jam, honing, mosterd) die als deel van een maaltijd worden geserveerd aan gasten van grote cateraars niet als verkoopeenheden moeten worden beschouwd" ********** en dus niet onder de definitie van artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering vallen. Wordt de frase in kwestie aldus uitgelegd, dan beperkt de definitie van artikel 1, lid 3, onder b), zich tot één enkel (dat wil zeggen afzonderlijk) levensmiddel dat, alvorens te worden verkocht, wordt verpakt en in die vorm te koop wordt aangeboden aan de eindverbruiker, dat wil zeggen de verbruiker in de laatste schakel van de leveringsketen, die vervolgens kan beslissen of hij dat levensmiddel koopt en uiteindelijk consumeert.

48. Voorts kan voor een strikte uitlegging worden gepleit op grond dat de wetgever in artikel 14, inzake de etiketteringsvoorschriften voor levensmiddelen die *niet* zijn voorverpakt in de zin van artikel 1, lid 3, onder b), heeft verwezen naar levensmiddelen die te koop worden aangeboden, te weten „levensmiddelen die [...] ten verkoop aan de eindverbruiker [...] worden aangeboden", „levensmiddelen die op de plaats van verkoop [...] worden verpakt" (en dus niet voordat zij te koop worden aangeboden) en levensmiddelen die „met het oog op de onmiddellijke verkoop worden voorverpakt". Daarnaast werd in andere delen van de richtlijn levensmiddelenetikettering niet van „consument"

********** „Vragen en antwoorden over de toepassing van verordening (EU) nr. 1169/2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten". Dit document bevat antwoorden op bepaalde vragen over de toepassing van verordening nr. 1169/2011 [„voorverpakt levensmiddel" is in dit document op dezelfde wijze gedefinieerd als in artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering; zie punt 14 hierboven en punt 71 hieronder]. Op het voorblad wordt bevestigd dat het document „geen formele rechtskracht [heeft] en [dat] bij geschillen [...] de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de rechtsinterpretatie bij het Hof van Justitie van de Europese Unie [ligt]". Zie voor een versie van dit document in het Nederlands: http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_qanda_application_reg1169-2011_nl.pdf

maar van „koper” gesproken.********** Verder was in artikel 5, lid 1, geregeld onder welke naam het levensmiddel werd „verkocht”, maar ontbrak een afzonderlijke bepaling voor de naam waaronder levensmiddelen aan de consument werden geleverd of waarin artikel 5, lid 1, op dergelijke leveringen van toepassing werd verklaard.

49. Bovendien (zo zou kunnen worden betoogd) voorzag de wetgeving erin dat bij wijze van uitzondering in stadia *vóór* de verkoop aan de eindverbruiker alleen informatie over essentiële elementen op de buitenverpakking kon worden aangebracht.********** Wanneer voorverpakte levensmiddelen werden verhandeld in een *aan de verkoop aan de eindverbruiker voorafgaand* stadium en dit stadium niet de verkoop aan een instelling was, was het dus *niet* nodig de oorsprong van het levensmiddel op de verpakking of op het daaraan gehechte etiket te vermelden. Volgens artikel 13, lid 1, onder b), kon ermee worden volstaan – onder bepaalde voorwaarden – die informatie slechts op de afgegeven handelsdocumenten te vermelden. Hogerop in de leveringsketen, in het stadium vóór de verkoop aan de eindconsument of een instelling, was artikel 13, lid 1, onder a), dus niet van toepassing op wat anders levensmiddelen in de zin van artikel 1, lid 3, onder b), waren. (In mijn optiek bevestigt dit weliswaar dat artikel 13, lid 1, onder a), inderdaad in ieder geval op afzonderlijk aan de eindconsument of een instelling verkochte portieverpakkingen honing van toepassing was**********, maar betekent het niet noodzakelijkerwijs dat levensmiddelen lager in de leveringsketen, zoals de levensmiddelen in kwestie, niet onder deze bepaling vielen.)

50. Tot slot werd althans in de Engelse versie van de oorspronkelijke richtlijn betreffende de etikettering van levensmiddelen (richtlijn 79/112/EEG) verklaard dat het zinvol was de werkingssfeer ervan te beperken tot levensmiddelen „*intended for sale* to the ultimate consumer” (letterlijk „bestemd voor verkoop aan de eindverbruiker”).********** Ook dat zou ter verdediging van een strikte uitlegging kunnen worden aangevoerd.

51. Wat naar mijn mening op grond van de hierboven uiteengezette argumenten in werkelijkheid kan worden geconcludeerd, is dat de definitie in artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering in ieder geval van toepassing was op portieverpakkingen honing als aan de orde in de onderhavige zaak, indien of wanneer deze afzonderlijk werden verkocht (de tweede prejudiciële vraag). Mijns inziens bieden andere delen van artikel 1, lid 3, onder b), en de richtlijn levensmiddelenetikettering in het algemeen, alsmede de doelstellingen en algemene systematiek van die richtlijn, steun voor die conclusie en duiden zij er tevens op dat ook de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord.

52. Het feit dat sommige taalversies van artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering in plaats van een term met de betekenis van één enkel artikel („single item”) een equivalent van een voor verkoop bestemd artikel („sales item”) hanteren, kan niet bepalend zijn. Volgens vaste rechtspraak moet de Uniewetgeving op grond van het vereiste van uniforme toepassing en uitlegging ervan worden uitgelegd naar de werkelijke bedoeling van de opsteller ervan en naar het door deze laatste nagestreefde doel, gelet op onder meer de in alle talen geredigeerde

********** Zie bijvoorbeeld artikel 2, lid 1, onder a), en artikel 14, tweede alinea, van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Zie artikel 13, lid 1, onder b), en overweging 15 van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Ik teken daarbij aan dat het mij op zichzelf onwaarschijnlijk lijkt dat een instelling normaliter portieverpakkingen honing zou kopen die afzonderlijk, per stuk, worden verkocht. Het lijkt meer voor de hand te liggen dat instellingen veelal groothandelsverpakkingen met een groot aantal porties honing kopen die samen tegen een lagere prijs per eenheid worden verkocht.

********** Vijfde overweging van de richtlijn van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1).

versies.********** Indien er verschillen bestaan tussen de taalversies, moet de betrokken bepaling dus worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.**********

53. Onder de richtlijn levensmiddelenetikettering was een voorverpakt levensmiddel één enkel artikel dat als zodanig aan de eindverbruiker werd *aangeboden*. Dat is een logische uitlegging. Wordt artikel 1, lid 3, onder b), gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1, inzake de algemene werkingssfeer van deze richtlijn, dan wordt duidelijk dat het eerste bestanddeel ervan moest worden geacht te verwijzen naar een (bepaalde vorm van) „levering" van het levensmiddel aan de eindverbruiker. Daarbij ging het om zowel de levering van afzonderlijk verpakte levensmiddelen met de bedoeling deze aan de eindverbruiker te koop aan te bieden als de levering van afzonderlijk verpakte levensmiddelen aan de eindverbruiker als deel van een gekochte maaltijd. Tegelijkertijd moest het levensmiddel volgens de definitie van „voorverpakt levensmiddel" in artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering weliswaar worden verpakt alvorens te worden verkocht, maar kon verkoop zowel aan de eindverbruiker als aan een instelling plaatsvinden. Het levensmiddel moest zodanig worden verpakt dat het als voorverpakt levensmiddel kon worden verkocht; dit deel van de definitie schreef niet voor dat de koper de eindverbruiker was. Het levensmiddel kon dus worden verpakt voordat het als afzonderlijk artikel of in een eenheid met meerdere levensmiddelen aan een instelling werd verkocht, en vervolgens aan de eindverbruiker in de laatste schakel van de leveringsketen als een afzonderlijk verpakt levensmiddel in een gekochte maaltijd worden aangeboden.

54. Met deze uitlegging van het eerste zinsdeel van de definitie van artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering krijgen alle taalversies van deze bepaling een uniforme betekenis. Zo wordt voorkomen, enerzijds, dat „aangeboden" uitsluitend in de zin van „te koop aanbieden" wordt opgevat, en, anderzijds, dat termen met de betekenis van „verkoop" in bepaalde taalversies hun betekenis verliezen. Wanneer een consument een maaltijd koopt, is er namelijk sprake van vergoeding. De prijs die wordt betaald, heeft betrekking op alle goederen en diensten die voor het leveren van die maaltijd nodig zijn, en houdt dus ook vergoeding in voor de verschillende componenten van de maaltijd, waaronder, in voorkomend geval, portieverpakkingen honing als aan de orde in de onderhavige zaak.

55. De uitlegging die ik bepleit, draagt ook bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

56. Die richtlijn had tot doel beperkingen van het vrije verkeer van producten en ongelijke mededingingsvoorwaarden te voorkomen en algemene voorschriften voor alle op de markt gebrachte levensmiddelen vast te stellen.********** Mijns inziens konden dergelijke beperkingen zich voordoen zolang een (verpakt) levensmiddel op de markt was en kon worden overgedragen, bijvoorbeeld wanneer het, in de laatste schakel van de leveringsketen, aan een consument werd geleverd in het kader van de verstrekking van een maaltijd (die doorgaans de levering van zowel goederen als diensten omvat**********). Onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de etikettering van een (verpakt) levensmiddel was derhalve van belang zolang het product zich op de markt bevond. In de in de eerste vraag beschreven situatie werd het verpakte levensmiddel voor het laatst te koop aangeboden aan de instelling, op het moment waarop deze het product kocht. Die laatste verkoop leidde er echter niet toe, lijkt mij, dat het levensmiddel van de markt

********** Zie bijvoorbeeld arrest Internetportal und Marketing (C-569/08, EU:C:2010:311, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Zie bijvoorbeeld arrest M e.a. (C-340/08, EU:C:2010:232, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

********** Overwegingen 2 en 4 van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Zie, voor een illustratie (in de context van de belasting over de toegevoegde waarde) van de verschillende goederen en diensten die bij dergelijke transacties een rol spelen, arrest Bog e.a. (C-497/09, C-499/09, C-501/09 en C-502/09, EU:C:2011:135, punten 64-81).

verdween.********** Integendeel, de navolgende levering aan de consument (in het kader van diens aankoop van een maaltijd) was een vorm van distributie tegen vergoeding en hield dus in dat het product op de markt werd gebracht. Ter terechtzitting heeft de Commissie dit laatste (in weerwil van haar standpunt ten aanzien van de eerste vraag) onderschreven.

57. Een ander aandachtspunt in de richtlijn levensmiddelenetikettering betrof de noodzaak de consument voor te lichten en te beschermen********** door informatie (onder andere over het land van oorsprong van het levensmiddel) te verschaffen die hem in staat zou stellen zijn keuze te bepalen met kennis van alle feiten die werden geacht voor die keuze van belang te zijn. Gedetailleerde etikettering werd hiervoor een nuttig middel geacht omdat zij het vrije handelsverkeer het minst belemmert.**********

58. Levensmiddelen worden hoofdzakelijk gekocht om te worden genuttigd. Het belang dat de consument in de laatste schakel van de leveringsketen bij verplichte en andersoortige informatie over het levensmiddel heeft, is voor beide beslissingen (die om het levensmiddel te kopen en die om het te nuttigen) in gelijke mate relevant. Dat belang verdwijnt niet louter omdat de enige keuze die de consument heeft, erin bestaat een specifiek levensmiddel dat in het kader van een maaltijd wordt verstrekt al dan niet te nuttigen (de situatie waarop de eerste vraag betrekking heeft). Sterker nog, het belang van de consument bij volledige transparantie betreffende de wezenlijke kenmerken van het levensmiddel zal nauwelijks anders zijn dan in de situatie waarin hij vrij kan beslissen om dat levensmiddel al dan niet te kopen met het oog op nuttiging ervan.

59. Ten slotte merk ik op dat mijn uitlegging van artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering naleving van die richtlijn niet lastiger of eventueel onmogelijk maakt. Tot op zekere hoogte maakt zij het in feite overbodig dubbele productielijnen in te richten. Het is juist dat fabrikanten op grond van de strikte uitlegging van artikel 1, lid 3, onder b), kunnen hebben gekozen voor het hoogste niveau van consumentenbescherming door alle portieverpakkingen van de verplichte informatie te voorzien, ongeacht of die verpakkingen al dan niet voor individuele consumenten-kopers van afzonderlijke portieverpakkingen waren bestemd. Fabrikanten kunnen echter ook om commerciële redenen ervoor hebben gekozen dubbele productielijnen in te richten (een voor de porties waarbij de vereiste informatie op het etiket werd aangebracht en een tweede voor dezelfde porties zonder die informatie)********** en hoe dan ook genoodzaakt zijn geweest het tweede type product van een etiket te voorzien (met de vermelding „niet bestemd voor verkoop” bijvoorbeeld**********) om afzonderlijke levering van beide categorieën producten te waarborgen. In dergelijke omstandigheden zouden in verschillende schakels van de leveringsketen handhavingskosten zijn gemaakt om de twee leveringslijnen van elkaar gescheiden te houden.

********** Zoals gezegd lijkt het onwaarschijnlijk dat een instelling die grote hoeveelheden honing nodig heeft om bepaalde bereide levensmiddelen (zoals een cake) te produceren, in plaats van een pot honing van groothandelsformaat een doos met 120 portieverpakkingen koopt en die vervolgens stuk voor stuk openmaakt. De economische overweging die aan het kopen van de doos met 120 portieverpakkingen ten grondslag ligt, lijkt veeleer te zijn dat de instelling aldus bespaart op de arbeidskosten die met het maken van porties van de honing zijn gemoeid. De portieverpakkingen worden bovendien ongewijzigd aan de eindconsument geserveerd.

********** Zie overweging 6 van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Zie overweging 8 van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

********** Daartoe zou (bijvoorbeeld) kunnen zijn besloten in samenhang met het commerciële besluit om de portieverpakkingen in de afzonderlijke leveringslijnen te vullen met honing van verschillende herkomst en dus mogelijk van verschillende kwaliteit en/of waarde.

********** Een van de belangrijkste discussiepunten ter terechtzitting was de vraag of een dergelijk etiket moet worden aangebracht opdat fabrikanten *niet* verplicht zijn op een ander etiket het land van oorsprong van het levensmiddel te vermelden.

60. Mijn conclusie luidt derhalve dat portieverpakkingen met honing die (alvorens te koop te worden aangeboden) wordt verpakt in een recipiënt met gesloten aluminium deksel dat moet worden geopend om de inhoud ervan te kunnen veranderen, die samen worden verpakt en aan instellingen worden verkocht in een doos waarvan het etiket het land van oorsprong van de honing vermeldt, „voorverpakte levensmiddelen" in de zin van artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering zijn. Dat is ook het geval wanneer dergelijke portieverpakkingen als deel van een gekochte maaltijd aan de eindverbruiker worden geleverd en niet als portieverpakkingen aan eindverbruikers worden verkocht of afzonderlijk aan instellingen worden geleverd.

61. Hieruit volgt dat het land (of de landen) van oorsprong van de honing op het etiket of de verpakking van dergelijke porties honing moet (moeten) worden vermeld, behoudens eventuele toepasselijke uitzonderingen.

62. Naar mijn mening wijst niets in het verzoek om een prejudiciële beslissing er echter op dat een van de uitzonderingen van toepassing is.

63. Uit de beschrijving van de omstandigheden door de verwijzende rechter blijkt niet dat sprake was van voorverpakte porties honing in een schakel van de leveringsketen voorafgaand aan de verkoop aan de eindverbruiker die (nog) niet de verkoop aan instellingen betrof. Evenmin gebruikten de instellingen waaraan de portieverpakkingen werden geleverd, de inhoud daarvan voor een van de in artikel 13, lid 1, onder b), genoemde doelen (dat wil zeggen *andere* doelen dan het leveren van de portie als zodanig aan de eindverbruiker). Ik zie dan ook geen grond voor toepassing van artikel 13, lid 1, onder b).

64. In haar schriftelijke opmerkingen betoogde de Commissie dat de vraag of de portieverpakkingen in kwestie moesten worden geacht „voorverpakte honing" te zijn mogelijk niet aan de orde was, omdat de oorsprong van het levensmiddel krachtens artikel 13, lid 4, van de richtlijn levensmiddelenetikettering niet hoefde te worden vermeld op verpakkingen of recipiënten waarvan het grootste vlak kleiner is dan 10 cm^2 („minirecipiënten").

65. De verwijzende rechter heeft deze uitzondering niet genoemd, en evenmin de feiten dienaangaande vastgesteld. Ter terechtzitting bleken de belangrijkste partijen in antwoord op een vraag van het Hof de mening te delen dat de uitzondering niet van toepassing kon zijn, daar de recipiënten die Breitsamer voor haar portieverpakkingen gebruikte groter waren dan minirecipiënten. Derhalve zal ik slechts zeer kort ingaan op de relatie tussen artikel 2, lid 4, van de honingrichtlijn en artikel 13, lid 4, van de richtlijn levensmiddelenetikettering.

66. Op het eerste gezicht lijkt de richtlijn levensmiddelenetikettering niet aldus te kunnen worden uitgelegd dat daaruit een verplichting voortvloeide om het land van oorsprong op in minirecipiënten verpakte afzonderlijke porties te vermelden, ongeacht de omstandigheden waarin die porties aan de eindverbruiker werden verkocht of geleverd en dus ongeacht de definitie van „voorverpakt levensmiddel". Een dergelijke uitlegging berust op de veronderstelling dat het toelaatbaar is artikel 13, lid 4, toe te passen in samenhang met de honingrichtlijn, die niet voorziet in uitzonderingen op het vereiste van vermelding van het land van oorsprong. De richtlijn levensmiddelenetikettering is onder bepaalde in (artikel 2 van) de honingrichtlijn vastgestelde voorwaarden van toepassing op honing.********** De vereisten in beide richtlijnen waren dus gelijktijdig van toepassing, onder voorbehoud van de meer specifieke voorschriften van de honingrichtlijn. Artikel 2, lid 4, onder a), van die richtlijn nu legt in schijnbaar absolute bewoordingen de verplichting op om op het etiket het land of de landen van oorsprong te vermelden waar de honing is vergaard.

********** Overweging 5 van de honingrichtlijn.

67. Artikel 2, lid 4, onder a), van de honingrichtlijn specificeert echter niet op welke (honing)producten dat etiket (met de vereiste informatie) moet worden aangebracht.********** Artikel 2, lid 4, onder b), bevestigt dat de voorschriften van de richtlijn levensmiddelenetikettering (met inbegrip van artikel 13 daarvan) deze materie regelen, maar verbindt daaraan *niet* de voorwaarde dat artikel 13, lid 4, van de richtlijn levensmiddelenetikettering buiten toepassing blijft. Hieruit volgt (via een kleine omweg, geef ik toe) dat de uitzondering van artikel 13, lid 4, van de richtlijn levensmiddelenetikettering, waarin tot uiting komt dat de Uniewetgever heeft erkend dat het ondoenlijk was meer dan zeer summiere informatie op minirecipiënten te vermelden (ongeacht het levensmiddel dat zij bevatten), in beginsel van toepassing was.

Honingrichtlijn en verordening nr. 1169/2011

68. Luiden de antwoorden op de twee vragen anders wanneer de honingrichtlijn in samenhang met verordening nr. 1169/2011 wordt gelezen?

69. Ik denk het niet.

70. Verordening nr. 1169/2011 verhoudt zich thans tot, en is van toepassing samen met, de honingrichtlijn zoals eerder de richtlijn levensmiddelenetikettering. Zij stelt voorschriften vast die op alle levensmiddelen van toepassing zijn, waaronder het vereiste dat het land van oorsprong op de verpakking of op het daarop aangebrachte etiket wordt vermeld**********, terwijl daarnaast specifieke voorschriften voor specifieke levensmiddelen bestaan**********. Zij is dus van toepassing onverminderd de etiketteringsvoorschriften die in dergelijke andere bepalingen zijn vastgesteld.**********

71. Niettemin pleit de tekst van verordening nr. 1169/2011, waarin „voorverpakt levensmiddel" wordt gedefinieerd zoals eerder in artikel 1, lid 3, onder b), van de richtlijn levensmiddelenetikettering**********, over het geheel genomen zelfs nog sterker voor een bevestigend antwoord op de eerste vraag. De hoofddoelstelling van verordening nr. 1169/2011 is ervoor te zorgen dat eindverbruikers de nodige informatie krijgen over *de levensmiddelen die zij consumeren* en in staat zijn een levensmiddel te identificeren en er passend *gebruik* van te maken, en keuzes te maken volgens hun individuele voedingsbehoeften.********** De verordening is van toepassing op alle voor de eindverbruiker bestemde levensmiddelen, inclusief door grote cateraars geleverde levensmiddelen.********** Levensmiddelen die bestemd zijn voor levering aan de eindverbruiker moeten vergezeld gaan van voedselinformatie overeenkomstig de verordening.********** Verder bevat verordening nr. 1169/2011, anders dan de richtlijn levensmiddelenetikettering, een definitie van het begrip „in de handel brengen".********** Deze definitie ziet niet enkel op de verkoop van levensmiddelen, maar bestrijkt ook andere vormen van overdracht en distributie. Ten slotte legt artikel 8, lid 6, exploitanten van levensmiddelenbedrijven weliswaar de verplichting op ervoor te zorgen dat, wanneer dit is vereist, de verplichte voedselinformatie aan de

********** Zie punt 39 hierboven.
********** Zie de artikelen 9, lid 1, onder i), 12, lid 2, en 26 van verordening nr. 1169/2011.
********** Zie met name de overwegingen 6, 8 en 22 van verordening nr. 1169/2011.
********** Artikel 1, lid 4, van verordening nr. 1169/2011. Zie ook overweging 32.
********** Artikel 2, lid 2, onder e), van verordening nr. 1169/2011.
********** Zie de overwegingen 3 en 17 en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1169/2011.
********** Artikel 1, lid 3, en overweging 22 van verordening nr. 1169/2011.
********** Artikel 6 van verordening nr. 1169/2011.
********** Artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 1169/2011.

eindverbruiker wordt verstrekt, maar die bepaling vooronderstelt dat het levensmiddel in kwestie *niet* is voorverpakt. De redenering dat een levensmiddel niet als „voorverpakt levensmiddel" moet worden aangemerkt omdat de exploitant van het levensmiddelenbedrijf de verplichte voedselinformatie aan de eindverbruiker moet verstrekken, gaat mijns inziens dus niet op.

72. Naar mijn mening bevestigt verordening nr. 1169/2011 dus dat het land van oorsprong van honing normaliter moet worden vermeld op de verpakking of het etiket van portieverpakkingen, waaronder portieverpakkingen die als deel van een gekochte maaltijd aan een consument worden geleverd. Onder verordening nr. 1169/2011 bestaat echter geen verplichting, zomin als eerder onder de richtlijn levensmiddelenetikettering, om het land van oorsprong van een levensmiddel op minirecipiënten te vermelden. De formulering van de uitzondering in artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 is nagenoeg gelijk aan die van de eerder in artikel 13, lid 4, van de richtlijn levensmiddelenetikettering neergelegde exceptie. De lijst met verplichte vermeldingen in de verordening is iets langer, maar artikel 16, lid 2, voorziet niet in een verplichting om het land van oorsprong [artikel 9, lid 1, onder i)] op dergelijke verpakkingen of recipiënten te vermelden. De uitzondering voor minirecipiënten is dus nog steeds, zoals voorheen, van toepassing op honing die in dergelijke recipiënten is verpakt.

Conclusie

73. Gelet op al het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van Beieren) te beantwoorden als volgt:

„Portieverpakkingen met honing die (alvorens te koop te worden aangeboden) wordt verpakt in een recipiënt groter dan 10 cm^2 met afgesloten aluminium deksel dat moet worden geopend om de inhoud ervan te kunnen veranderen, die samen worden verpakt en aan instellingen worden verkocht in een doos waarvan het etiket het land van oorsprong van de honing vermeldt, zijn „voorverpakte levensmiddelen" in de zin van artikel 1, lid 3, onder b), van richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 596/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009, en artikel 2, lid 2, onder e), 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. Dat is ook het geval wanneer dergelijke portieverpakkingen als deel van een gekochte maaltijd aan de eindverbruiker worden geleverd of verkocht en niet als portieverpakkingen aan eindverbruikers worden verkocht of afzonderlijk aan instellingen worden geleverd. Het land (of de landen) van oorsprong moet (moeten) derhalve, behoudens eventuele toepasselijke uitzonderingen, op het etiket of de verpakking van dergelijke portieverpakkingen worden vermeld overeenkomstig artikel 2, punt 4, onder a), van richtlijn 2001/110/EG van de Raad van 20 december 2001 inzake honing, de artikelen 1, lid 3, onder b), 3, lid 1, punt 8, en 13, lid 1, van richtlijn 2000/13 en de artikelen 2, lid 2, onder e), 9, lid 1, onder i), 12, lid 2, en 26, lid 2, onder a), van verordening nr. 1169/2011."