ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

12 november 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 1169/2011 – Verstrekking van voedselinformatie aan consumenten – Verplichte vermelding van het land van oorsprong of van de plaats van herkomst van een levensmiddel wanneer de weglating daarvan de consument kan misleiden – Verplichting om op levensmiddelen die afkomstig zijn uit door de Staat Israël bezette gebieden het gebied van oorsprong daarvan en, wanneer zij afkomstig zijn uit een Israëlische nederzetting binnen dat gebied, tevens deze herkomst te vermelden”

In zaak C-363/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 30 mei 2018, ingekomen bij het Hof op 4 juni 2018, in de procedure

Organisation juive européenne,

Vignoble Psagot Ltd

tegen

Ministre de l'Économie et des Finances,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, P. G. Xuereb en L. S. Rossi, kamerpresidenten, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (rapporteur), D. Šváby, C. Lycourgos en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 april 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– de Organisation juive européenne, vertegenwoordigd door J. Buk Lament, avocate,

– Vignoble Psagot Ltd, vertegenwoordigd door F.-H. Briard, Y.-A. Benizri en E. Weiss, avocats,

* Procestaal: Frans.

– de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas, B. Fodda, S. Horrenberger, L. Legrand, A.-L. Desjonquères, C. Mosser en E. de Moustier als gemachtigden,

– Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door S. Kingston, BL,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en P. Huurnink als gemachtigden,

– de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz en H. Shev als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Bouquet, B. De Meester, F. Clotuche-Duvieusart en K. Herbout-Borczak als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 juni 2019,

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 rectificaties in PB 2012, L 247, blz. 17, PB 2014, L 331, blz. 41, PB 2015, L 50, blz. 48, en PB 2019, L 268, blz. 77).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen tussen de Organisation juive européenne en Vignoble Psagot Ltd enerzijds en de ministre de l'Économie et des Finances (minister van Economische Zaken en Financiën, Frankrijk) anderzijds over de rechtmatigheid van een kennisgeving inzake de vermelding van de oorsprong van goederen die afkomstig zijn uit de sinds juni 1967 door de Staat Israël bezette gebieden.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Regeling inzake levensmiddelen

3 De overwegingen 3, 4 en 29 van verordening nr. 1169/2011 luiden:

„(3) Om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de consumenten te bereiken en hun recht op informatie te waarborgen, moet ervoor worden gezorgd dat de consumenten de nodige informatie krijgen over de levensmiddelen die zij consumeren. De keuzes van de consumenten kunnen onder meer door gezondheids-, economische, milieu-, sociale en ethische overwegingen worden beïnvloed.

(4) 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 2002, L 31, blz. 1)] bepaalt dat het een algemeen beginsel van de levensmiddelenwetgeving is dat aan de consumenten een handvat voor doordachte keuzes wordt geboden ten aanzien van de levensmiddelen die zij consumeren en dat praktijken worden voorkomen die de consument kunnen misleiden.

[...]

(29) De vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel is vereist wanneer de afwezigheid daarvan de consumenten zou kunnen misleiden wat het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van dat product betreft. In alle gevallen moet het land van oorsprong of de plaats van herkomst worden vermeld op een wijze die de consument niet misleidt [...]"

4 Artikel 1 van deze verordening, met als opschrift „Onderwerp en toepassingsgebied", bepaalt in lid 1:

„Deze verordening legt de basis voor de waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming ten aanzien van voedselinformatie, rekening houdend met de verschillen in de perceptie van de consumenten en hun informatiebehoeften, en zorgt daarbij ook voor het soepel functioneren van de interne markt."

5 In artikel 2, lid 2, onder g), van verordening nr. 1169/2011 is bepaald dat voor de toepassing van deze verordening de „plaats van herkomst" de plaats is waarvan een levensmiddel volgens de aanduiding afkomstig is en die niet het „land van oorsprong" is, als bepaald overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 26 van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1) (hierna: „communautair douanewetboek"). Vervolgens wordt in die bepaling gepreciseerd dat de naam, de handelsnaam of het adres van de exploitant van het levensmiddelenbedrijf die op het etiket staan, geen aanwijzing vormen van het land van oorsprong en de plaats van herkomst van het levensmiddel. Voorts bepaalt lid 3 van datzelfde artikel 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 het communautair douanewetboek.

6 Artikel 3 van dezelfde verordening, met als opschrift „Algemene doelstellingen", bepaalt in lid 1:

„Bij de verstrekking van voedselinformatie wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en de belangen van de consumenten door de eindverbruikers door een basis te verschaffen voor het maken van goed doordachte keuzes en een veilig gebruik van levensmiddelen, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan gezondheids-, milieu-, economische, sociale en ethische aspecten."

7 In artikel 9 van verordening nr. 1169/2011, met als opschrift „Lijst van verplichte vermeldingen", is bepaald:

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

[...]

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

[...]"

8 Artikel 26 van die verordening draagt als opschrift „Land van oorsprong of plaats van herkomst". Lid 2 ervan bepaalt:

„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;

[...]"

Douaneregeling

9 Het communautair douanewetboek is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 269, blz. 1, met rectificatie in PB 2013, L 287, blz. 90; hierna: „douanewetboek van de Unie"). De in casu relevante bepalingen van het douanewetboek van de Unie zijn overeenkomstig artikel 288, lid 2, ervan van toepassing sinds 1 mei 2016.

10 Sindsdien gelden verwijzingen naar het communautair douanewetboek in andere handelingen van de Unie, zoals verordening nr. 1169/2011, volgens artikel 286, lid 3, van het douanewetboek van de Unie als verwijzingen naar de overeenkomstige bepalingen van laatstgenoemd wetboek.

11 Artikel 60 van het douanewetboek van de Unie, dat correspondeert met artikel 23, lid 1, en artikel 24 van het communautair douanewetboek, luidt:

„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."

Mededeling van de Commissie

12 Op 12 november 2015 heeft de Europese Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een mededeling bekendgemaakt met als titel „Interpretatieve mededeling inzake de vermelding van de oorsprong van goederen uit de sinds juni 1967 door [de Staat] Israël bezette gebieden" (PB 2015, C 375, blz. 4; hierna: „mededeling van de Commissie").

13 In punt 1 van deze mededeling verklaart de Commissie dat de Europese Unie „[o]vereenkomstig het internationaal recht [...] de Israëlische soevereiniteit over de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden (de Golanhoogte, de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem), niet [erkent], en [dat] zij deze gebieden niet [beschouwt] als een onderdeel van het Israëlische grondgebied [...]".

14 In punt 2 van die mededeling zet de Commissie uiteen dat „[c]onsumenten, marktdeelnemers en nationale autoriteiten [...] behoefte [hebben] aan duidelijkheid" over „[d]e toepassing van de bestaande Uniewetgeving inzake de vermelding van de oorsprong van producten op producten die afkomstig zijn

uit de door Israël bezette gebieden", en dat „[h]et doel is te zorgen voor de naleving van de standpunten en verbintenissen van de EU over de niet-erkenning, overeenkomstig het internationaal recht, door de EU van de soevereiniteit van Israël over de sinds juni 1967 door Israël bezette gebieden".

15 In punt 3 van dezelfde mededeling verklaart de Commissie dat „[d]eze mededeling [...] geen nieuwe wet- of regelgeving [invoert]" en dat zij „de interpretatie van de relevante Uniewetgeving door de Commissie bevat", zonder „afbreuk [te doen] aan eventuele uitlegging door het Hof van Justitie".

16 Nadat de Commissie in de punten 4 tot en met 6 van haar mededeling verschillende Unierechtelijke bepalingen heeft aangehaald die voorschrijven dat op verschillende soorten producten de oorsprong daarvan moet worden vermeld, zet zij in de punten 7 tot en met 10 van die mededeling het volgende uiteen:

„(7) Aangezien de Golanhoogte en de Westelijke Jordaanoever (met inbegrip van Oost-Jeruzalem) volgens het internationaal recht geen deel uitmaken van het Israëlische grondgebied, wordt de vermelding ‚product uit Israël' in het kader van de genoemde wetgeving als onjuist en misleidend beschouwd.

(8) Indien de vermelding van de oorsprong verplicht is, moet er een andere uitdrukking worden gebruikt, waarin rekening wordt gehouden met de wijze waarop deze gebieden gewoonlijk bekend staan.

(9) Voor producten uit Palestina die niet afkomstig zijn uit nederzettingen, is een mogelijke aanduiding die niet misleidend is omtrent de geografische oorsprong en overeenkomt met de internationale praktijk, ‚product uit de Westelijke Jordaanoever (Palestijns product)', ‚product uit Gaza' of ‚product uit Palestina'.

(10) Voor producten die afkomstig zijn van nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever of de Golanhoogte zijn aanduidingen die beperkt zijn tot ‚product uit de Golanhoogte' of ‚product uit de Westelijke Jordaanoever' niet voldoende. Zelfs als het grotere gebied of gebied waaruit het product afkomstig is, wordt vermeld, zou het weglaten van de aanvullende geografische informatie dat het product afkomstig is uit Israëlische nederzettingen de consument misleiden omtrent de werkelijke oorsprong van het product. In dergelijke gevallen moet de uitdrukking ‚Israëlische nederzetting' of vergelijkbaar worden toegevoegd, bijvoorbeeld tussen haakjes. Derhalve zouden uitdrukkingen als ‚product uit de Golanhoogte (Israëlische nederzetting)' of ‚product uit de Westelijke Jordaanoever (Israëlische nederzetting)' kunnen worden gebruikt."

Frans recht

17 De Avis aux opérateurs économiques relatif à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par [l'État d']Israël depuis juin 1967 (kennisgeving aan de marktdeelnemers inzake de vermelding van de oorsprong van goederen die afkomstig zijn uit de sinds juni 1967 door [de staat] Israël bezette gebieden), die op 24 november 2016 is bekendgemaakt door de minister van Economische Zaken en Financiën (JORF 2016, nr. 273, tekst nr. 81; hierna: „ministeriële kennisgeving"), luidt:

„[Verordening nr. 1169/2011] bepaalt dat de etiketteringsgegevens eerlijk moeten zijn. Zij mogen de consument niet misleiden, met name wat de oorsprong van de producten betreft. De etikettering van levensmiddelen uit de door Israël bezette gebieden moet dan ook deze oorsprong weerspiegelen.

Derhalve vestigt de [direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF, directoraat-generaal mededinging, consumentenvraagstukken en fraudebestrijding) van het ministerie van Economische Zaken en Financiën] de aandacht van de marktdeelnemers op de [mededeling van de Commissie].

In deze mededeling wordt met name gepreciseerd dat overeenkomstig het internationaal recht de Golanhoogte en de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, geen deel uitmaken van Israël. Opdat de consument niet wordt misleid, moet de etikettering van levensmiddelen dan ook nauwkeurig de precieze oorsprong van de producten aangeven, ongeacht of de vermelding ervan verplicht is krachtens de communautaire regelgeving dan wel vrijwillig door de marktdeelnemer wordt aangebracht.

Voor producten die afkomstig zijn uit nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever of de Golanhoogte, zijn aanduidingen die beperkt zijn tot ‚product uit de Golanhoogte' of ‚product uit de Westelijke Jordaanoever' niet voldoende. Zelfs als het grotere gebied of gebied waaruit het product afkomstig is, wordt vermeld, kan het weglaten van de aanvullende geografische informatie dat het product afkomstig is uit Israëlische nederzettingen, de consument misleiden omtrent de werkelijke oorsprong van het product. In dergelijke gevallen moet tussen haakjes de uitdrukking ‚Israëlische nederzetting' of een vergelijkbare mededeling worden toegevoegd. Derhalve kunnen uitdrukkingen als ‚product uit de Golanhoogte (Israëlische nederzetting)' of ‚product uit de Westelijke Jordaanoever (Israëlische nederzetting)' worden gebruikt."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

18 Bij twee verzoekschriften, die zijn neergelegd op 24 en op 25 januari 2017, hebben de Organisation juive européenne en Vignoble Psagot bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) beroep ingesteld tot nietigverklaring van de ministeriële kennisgeving. Ter ondersteuning van hun respectieve vorderingen hebben zij allebei verschillende middelen aangevoerd, die met name betrekking hebben op schending van verordening nr. 1169/2011 door die kennisgeving.

19 De Conseil d'État heeft in wezen geoordeeld dat de vragen die rezen bij het onderzoek van de middelen betreffende schending van verordening nr. 1169/2011, beslissend waren voor de uitkomst van de twee bij hem aanhangige gedingen en ernstige moeilijkheden opleverden.

20 Daarom heeft de Conseil d'État besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Vereist het recht van de Europese Unie, in het bijzonder [verordening nr. 1169/2011], voor zover de oorsprong van een binnen de werkingssfeer van deze verordening vallend product moet worden vermeld, voor een product afkomstig uit een sinds 1967 door de Staat Israël bezet gebied de vermelding van dit gebied alsmede een vermelding waarin wordt gepreciseerd dat het product afkomstig is uit een Israëlische nederzetting indien dit het geval is?

2) Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, kan een lidstaat dan op grond van de bepalingen van die verordening, met name die van hoofdstuk VI ervan, dergelijke vermeldingen eisen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, lid 1, onder i), van verordening nr. 1169/2011, gelezen in samenhang met artikel 26, lid 2, onder a), van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat op levensmiddelen die afkomstig zijn uit een door de Staat Israël bezet gebied, niet alleen dit gebied maar tevens, wanneer zij afkomstig zijn uit een Israëlische nederzetting binnen dat gebied, deze herkomst moet worden vermeld.

22 In dit verband dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat uit artikel 9, lid 1, onder i), van verordening nr. 1169/2011 volgt dat de vermelding van het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel verplicht is wanneer dit wordt voorgeschreven door artikel 26 van die verordening.

23 In artikel 26, lid 2, onder a), van verordening nr. 1169/2011 wordt gepreciseerd dat die vermelding verplicht is indien het weglaten daarvan de consument kan misleiden aangaande het werkelijke land van oorsprong of de werkelijke plaats van herkomst van het levensmiddel, met name als de bij dit levensmiddel gevoegde informatie of het etiket in zijn geheel anders zouden impliceren dat het betreffende levensmiddel een ander land van oorsprong of een andere plaats van herkomst heeft.

24 Voorts heet het in overweging 29 van verordening nr. 1169/2011, in het licht waarvan die bepaling moet worden gelezen, dat de vermelding van de oorsprong of de herkomst de consumenten hoe dan ook niet mag misleiden.

25 Hieruit volgt dat het land van oorsprong of de plaats van herkomst van een levensmiddel moet worden vermeld indien het weglaten daarvan de consument kan misleiden doordat bij hem de indruk wordt gewekt dat dit levensmiddel een ander land van oorsprong of een andere plaats van herkomst heeft dan zijn werkelijke land van oorsprong of zijn werkelijke plaats van herkomst. Daarnaast mag de vermelding van de oorsprong of de herkomst op dat levensmiddel niet misleidend zijn.

26 In de tweede plaats wordt het in artikel 26, lid 2, onder a), van verordening nr. 1169/2011 voorkomende begrip „land van oorsprong” in artikel 2, lid 3, van deze verordening gedefinieerd onder verwijzing naar het communautair douanewetboek, dat is vervangen door het douanewetboek van de Unie, zoals is opgemerkt in punt 9 van dit arrest.

27 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.

28 Wat 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 en in verordening nr. 1169/2011.

29 Het begrip „staat” zelf moet 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 (zie in die zin arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punt 95).

30 Wat 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”.

31 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 21 december 2016, Raad/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punten 92 en 95, en 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punten 62-64).

32 Gelet op de inhoud van artikel 60 van het douanewetboek van de Unie, is de in artikel 26, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 neergelegde verplichting om het land van oorsprong van een levensmiddel te vermelden indien het weglaten daarvan de consument kan misleiden, dus niet alleen van toepassing op levensmiddelen die afkomstig zijn uit „landen” als bedoeld in de punten 28 en 29 van het onderhavige arrest, maar ook op levensmiddelen die afkomstig zijn uit „gebieden” als bedoeld in punt 31 van dit arrest.

33 In de onderhavige zaak zet de verwijzende rechter uiteen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde levensmiddelen afkomstig zijn uit „sinds 1967 door de Staat Israël bezette gebieden”, en meer in het bijzonder, zoals blijkt uit de ministeriële kennisgeving, uit de Westelijke Jordaanoever, met inbegrip van Oost-Jeruzalem, en de Golanhoogte.

34 Volgens de regels van internationaal humanitair recht zijn deze gebieden onderworpen aan een beperkte rechtsmacht van de Staat Israël als bezettingsmacht waarbij elk gebied een eigen internationale status heeft die losstaat van die van genoemde staat.

35 Zoals het Internationaal Gerechtshof in herinnering heeft gebracht in zijn advies van 9 juli 2004 over de juridische consequenties van de bouw van een muur in bezet Palestijns gebied (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *I.C.J. Reports* 2004, blz. 136, punten 118 en 149), is de Westelijke Jordaanoever immers een gebied waarop een volk – te weten het Palestijnse volk – leeft dat het zelfbeschikkingsrecht bezit. De Golanhoogte behoort op haar beurt tot het grondgebied van een andere staat dan de Staat Israël, te weten de Arabische Republiek Syrië.

36 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het feit dat op levensmiddelen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, wordt vermeld dat de Staat Israël hun „land van oorsprong” is, terwijl deze levensmiddelen in werkelijkheid afkomstig zijn uit een van de in punt 33 van dit arrest genoemde gebieden, de consumenten zou kunnen misleiden.

37 Om te voorkomen dat de consumenten worden misleid ten aanzien van het feit dat de Staat Israël in die gebieden aanwezig is als bezettingsmacht en niet als soevereine entiteit als bedoeld in punt 29 van dit arrest, lijkt het bovendien noodzakelijk hen erop te wijzen dat die levensmiddelen niet afkomstig zijn uit die staat.

38 De vermelding van het gebied van oorsprong van levensmiddelen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, kan bijgevolg niet worden weggelaten en moet dus worden geacht verplicht te zijn krachtens de artikelen 9 en 26 van verordening nr. 1169/2011.

39 In de derde en laatste plaats verwijst het in artikel 26, lid 2, onder a), van verordening nr. 1169/2011 voorkomende begrip „plaats van herkomst” volgens artikel 2, lid 2, onder g), eerste volzin, van deze verordening naar de plaats waarvan een levensmiddel afkomstig is en die niet het „land van oorsprong” van dit levensmiddel is. In laatstgenoemde bepaling wordt evenwel gepreciseerd dat de vermelding van de naam, de handelsnaam of het adres van de producent niet in de plaats kan komen van de vermelding van de herkomst van dat levensmiddel.

40 Voorts kan een plaats van herkomst, gelet op de in de punten 26 tot en met 32 van dit arrest geformuleerde overwegingen, ook niet overeenkomen met het „gebied van oorsprong" van een levensmiddel.

41 Gelet op het voorgaande moet het begrip „plaats van herkomst" worden opgevat als een verwijzing naar een specifiek geografisch gebied binnen het land of gebied van oorsprong van een levensmiddel, met uitsluiting van het adres van de producent.

42 In casu houdt de door de verwijzende rechter gestelde vraag ten eerste in dat moet worden vastgesteld of verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat de vermelding dat een levensmiddel afkomstig is uit een „Israëlische nederzetting" in een van de in punt 33 van dit arrest bedoelde gebieden, kan worden beschouwd als een vermelding van de plaats van herkomst in de zin van die verordening.

43 Wegens de algemene aard van de term „nederzetting" is het mogelijk dat deze term niet verwijst naar één plaats, maar naar meerdere plaatsen. Bovendien heeft hij in de gebruikelijke zin niet enkel een geografische betekenis maar ook een demografische dimensie, aangezien hij verwijst naar een bevolking van vreemde oorsprong.

44 Deze elementen staan echter niet in de weg aan de mogelijkheid dat de term „nederzetting" bijdraagt tot de aanduiding van een „plaats van herkomst" in de zin van verordening nr. 1169/2011, voor zover deze term in een concreet geval verwijst naar een specifieke geografische plaats als bedoeld in de definitie die is weergegeven in punt 41 van dit arrest.

45 Hieruit volgt in casu dat de vermelding dat een levensmiddel afkomstig is uit een „Israëlische nederzetting" in een van de in punt 33 van dit arrest bedoelde gebieden, kan worden beschouwd als een vermelding van de „plaats van herkomst" in de zin van artikel 26, lid 2, onder a), van verordening nr. 1169/2011.

46 Ten tweede moet dan ook worden vastgesteld of de vermelding „Israëlische nederzetting" verplicht is voor levensmiddelen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn. Aangezien op dergelijke levensmiddelen het gebied van oorsprong moet worden vermeld, zoals blijkt uit punt 38 van dit arrest, dient het Hof meer bepaald te onderzoeken of die levensmiddelen ook moeten zijn voorzien van de vermelding „Israëlische nederzetting".

47 Zoals in punt 25 van dit arrest wordt gepreciseerd, moet daartoe worden nagegaan of de weglating van deze vermelding – hetgeen impliceert dat alleen het gebied van oorsprong wordt vermeld – de consument kan misleiden aangaande de werkelijke plaats van herkomst van de levensmiddelen in kwestie.

48 In dit verband moet worden benadrukt dat de nederzettingen in bepaalde door de Staat Israël bezette gebieden worden gekenmerkt door de omstandigheid dat zij een door die staat buiten zijn grondgebied uitgevoerd beleid concretiseren waarbij bevolkingsdelen worden overgebracht, hetgeen in strijd is met de regels van algemeen internationaal humanitair recht die zijn gecodificeerd in artikel 49, zesde alinea, van het op 12 augustus 1949 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd (*United Nations Treaty Series*, deel 75, nr. 973, blz. 287), wat het Internationaal Gerechtshof met betrekking tot de bezette Palestijnse gebieden heeft opgemerkt in zijn advies van 9 juli 2004 over de juridische consequenties van de bouw van een muur in bezet Palestijns gebied (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *I.C.J. Reports* 2004, blz. 136, punt 120). Bovendien is dit beleid herhaaldelijk veroordeeld door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, zoals de advocaat-generaal in de punten 53 en 54 van zijn conclusie heeft opgemerkt, en door de Unie zelf. In dit verband zij beklemtoond dat de Unie volgens artikel 3, lid 5, VEU bijdraagt tot de strikte eerbiediging van het internationale recht, met inbegrip van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.

49 Opgemerkt moet worden dat indien een van de in punt 33 van dit arrest bedoelde gebieden werd aangegeven op een levensmiddel dat afkomstig is uit een Israëlische nederzetting, zonder dat deze plaats van herkomst daarop werd vermeld, de consumenten de indruk zouden kunnen krijgen dat het levensmiddel in kwestie afkomstig is van een Palestijnse producent, wat de Westelijke Jordaanoever betreft, of van een Syrische producent, wat de Golanhoogte betreft.

50 Van de consumenten kan immers niet worden verwacht dat zij zonder enige informatie die hun ter zake uitsluitsel kan verschaffen, veronderstellen dat een dergelijk levensmiddel afkomstig is uit een plaats die of een geheel van plaatsen dat een nederzetting vormt die in een van die gebieden is gesticht in strijd met de regels van het internationale humanitaire recht.

51 Derhalve kan het weglaten van de vermelding dat een levensmiddel afkomstig is uit een „Israëlische nederzetting" in een van de in punt 33 van dit arrest bedoelde gebieden, de consument misleiden doordat bij hem de indruk wordt gewekt dat dit levensmiddel een andere plaats van herkomst heeft dan zijn werkelijke plaats van herkomst.

52 Deze gevolgtrekking vindt steun in de met verordening nr. 1169/2011 nagestreefde doelstelling, die er blijkens artikel 1, lid 1, van deze verordening in bestaat een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen ten aanzien van voedselinformatie, rekening houdend met de verschillen in de perceptie van de consumenten.

53 Uit artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 alsook uit de overwegingen 3 en 4 van deze verordening, in het licht waarvan die bepaling moet worden gelezen, volgt immers dat de verstrekking van informatie aan de consumenten hen in staat moet stellen goed doordachte keuzen te maken met speciale aandacht voor gezondheids-, milieu-, economische, sociale of ethische aspecten.

54 Gelet op het feit dat deze opsomming niet exhaustief is, zij evenwel beklemtoond dat in dit verband ook relevantie kan toekomen aan andere aspecten, zoals die welke betrekking hebben op de eerbiediging van het internationale recht.

55 In casu moet worden erkend dat de consumenten – zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 51 en 52 van zijn conclusie – bij hun aankoopbeslissingen mogelijkerwijs rekening houden met overwegingen die verband houden met het feit dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde levensmiddelen afkomstig zijn uit nederzettingen die zijn gesticht in strijd met de regels van internationaal humanitair recht.

56 Bovendien kan de omstandigheid dat een levensmiddel afkomstig is uit een in strijd met de regels van internationaal humanitair recht gestichte nederzetting, het voorwerp zijn van ethische overwegingen die de aankoopbeslissingen van de consumenten kunnen beïnvloeden, temeer daar sommige van die regels wezenlijke regels van internationaal recht vormen (advies van het Internationaal Gerechtshof van 9 juli 2004 over de juridische consequenties van de bouw van een muur in bezet Palestijns gebied, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *I.C.J. Reports* 2004, blz. 136, punten 155-159).

57 Derhalve wordt in artikel 9, lid 1, onder i), en artikel 26, lid 2, onder a), van verordening nr. 1169/2011 weliswaar verwezen naar de vermelding van het land van oorsprong „of" de plaats van herkomst, maar is het in een situatie als die van het hoofdgeding krachtens die bepalingen verplicht om zowel te vermelden dat een levensmiddel afkomstig is uit een van de in punt 33 van dit arrest bedoelde gebieden als te vermelden dat dit levensmiddel afkomstig is uit een „Israëlische nederzetting", wanneer dat levensmiddel afkomstig is uit een nederzetting in een van die gebieden. Indien deze tweede vermelding wordt weggelaten, kan de consument immers worden misleid aangaande de plaats van herkomst van dat levensmiddel.

58 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 9, lid 1, onder i), van verordening nr. 1169/2011, gelezen in samenhang met artikel 26, lid 2, onder a), van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat op levensmiddelen die afkomstig zijn uit een door de Staat Israël bezet gebied, niet alleen dit gebied maar tevens, wanneer die levensmiddelen afkomstig zijn uit een plaats die of een geheel van plaatsen dat een Israëlische nederzetting binnen dat gebied vormt, deze herkomst moet worden vermeld.

Tweede prejudiciële vraag

59 Gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag hoeft de tweede prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

60 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:

Artikel 9, lid 1, onder i), 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, gelezen in samenhang met artikel 26, lid 2, onder a), van deze verordening, dient aldus te worden uitgelegd dat op levensmiddelen die afkomstig zijn uit een door de Staat Israël bezet gebied, niet alleen dit gebied maar tevens, wanneer die levensmiddelen afkomstig zijn uit een plaats die of een geheel van plaatsen dat een Israëlische nederzetting binnen dat gebied vormt, deze herkomst moet worden vermeld.

ondertekeningen