CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 17 maart 2005 [1]

I — Inleiding

1. Met het onderhavige beroep wegens nietnakoming bestrijdt de Commissie Spaanse regelingen volgens welke de term „bio" mag worden gebruikt ter aanduiding van producten die niet zijn verkregen overeenkomstig de bepalingen van verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen. [2] De Commissie beschouwt dit als een schending van de bepalingen van deze verordening en 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. [3]

II — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrechtelijke bepalingen*

2. De relevante bepalingen van verordening nr. 2092/91 zijn meermaals gewijzigd, laatstelijk bij verordening (EG) nr. 392/2004 van de Raad van 24 februari 2004 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2092/91 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen. [4] De voor het onderhavige geding beslissende versie is die van verordening nr. 2092/91, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1935/95 van de Raad van 22 juni 1995 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2092/91 [5] en verordening (EG) nr. 1804/1999 van de Raad van 19 juli 1999 waarbij verordening (EEG) nr. 2092/91 wordt aangevuld met betrekking tot de dierlijke productie. [6]

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 198, blz. 1.
3 — PB L 109, blz. 29.
4 — PB L 65, blz. 1.
5 — PB L 186, blz. 1.
6 — PB L 222, blz. 1, van toepassing sinds 24 augustus 2000, voor zover hier van belang. De verwijzing naar 24 augustus 2001 in de Franse versie lijkt op een schrijffout te berusten.

3. Artikel 2 van verordening nr. 2092/91, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1804/1999, luidt als volgt:

„In de zin van deze verordening worden producten geacht producten te zijn waarop aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wanneer die producten, de ingrediënten of de voedermiddelen ervan in de etikettering, de reclame of de handelsdocumenten zijn gekenmerkt met de in iedere lidstaat gebruikelijke vermeldingen die de koper doen aannemen dat het product, de ingrediënten of voedermiddelen ervan zijn verkregen overeenkomstig de in artikel 6 vastgestelde productieregels, en in het bijzonder met de volgende termen of hun gebruikelijke afgeleide vormen (zoals bio, eco, enz.) of verkorte vormen, alleen of in combinatie, tenzij deze termen niet worden toegepast op landbouwproducten in levensmiddelen of diervoeders, of tenzij deze duidelijk geen enkel verband hebben met de productiemethode:

— in het Spaans: ecológico,

— in het Deens: økologisk,

— in het Duits: ökologisch, biologisch,

— in het Grieks: βιολογικό,

— in het Engels: organic,

— in het Frans: biologique,

— in het Italiaans: biologico,

— in het Nederlands: biologisch,

— in het Portugees: biológico,

— in het Fins: luonnonmukainen,

— in het Zweeds: ekologisk."

4. Artikel 5, leden 1 en 3, van verordening nr. 2092/91 bevat de voorwaarden waaraan een product moet voldoen om in de etikettering of in de reclame te mogen verwijzen naar de biologische productiemethode.

5. Artikel 10 bis, lid 2, van verordening nr. 2092/91 luidt als volgt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om fraude ten aanzien van het gebruik van de in artikel 2 en/of bijlage V bedoelde aanduidingen te voorkomen."

6. Artikel 2, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/13/EG luidt:

„1. De etikettering en de wijze waarop deze is uitgevoerd:

a) mogen de koper niet kunnen misleiden, onder meer:

i) ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel en met name van de aard, identiteit, hoedanigheden, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, oorsprong of herkomst, wijze van vervaardiging of verkrijging [...]."

B — *Nationale bepalingen*

7. In het Koninkrijk Spanje was de biologische productiemethode en de aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen aanvankelijk geregeld bij Real Decreto nr. 1852/1993 van 22 oktober 1993.[7] Ingevolge artikel 3, lid 1, werd een product in elk geval geacht een product te zijn waarop aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wanneer het product of de ingrediënten ervan in de etikettering, de reclame of de handelsdocumenten was gekenmerkt met de term „ecológico". Voorts bepaalde artikel 3, lid 1, dat ook de volgende aanduidingen konden worden gebruikt: „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis" (verkregen zonder het gebruik van synthetische chemische producten), „biológico" (biologisch), „orgánico" (organisch), „biodinámico" (biodynamisch), alsook de termen „eco" (eco) en „bio" (bio).

8. Real Decreto nr. 1852/1993 is gewijzigd bij Real Decreto nr. 506/2001 van 11 mei 2001.[8] Artikel 3, lid 1, bepaalt thans:

„Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2092/91, zoals

7 — BOE (Boletín Oficial del Estado) van 26 november 1993.
8 — BOE 26 mei 2001.

gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1804/1999, worden producten in elk geval geacht producten te zijn waarop aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wanneer die producten, de ingrediënten of de voedermiddelen ervan in de etikettering, de reclame of de handelsdocumenten zijn gekenmerkt met de term ‚ecológico' of het voorvoegsel ‚eco', alleen of in combinatie met de naam, de ingrediënten of het handelsmerk van het product."

9. In het autonome gebied Navarra is de biologische productiemethode geregeld in Decreto Foral nr. 617/1999 van 20 december 1999.[9] Artikel 2 bepaalt dat op een product aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wanneer op het product de aanduidingen „ecológico", „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis", „biológico", „orgánico", „biodinámico" of de afkortingen „eco" en „bio" voorkomen. Bij Decreto Foral nr. 212/2000 van 12 juni 2000[10] is aan artikel 1 van Decreto Foral nr. 617/1999 een uitzonderingsbepaling toegevoegd, volgens welke deze regeling niet van toepassing is op zuivelproducten die weliswaar niet volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, maar waarvoor de term „bio" gewoonlijk en doorlopend wordt gebruikt.

9 — BO Navarra van 10 januari 2000.

10 — BO Navarra van 10 juli 2000.

III — De precontentieuze procedure en de argumenten van partijen

10. Bij brief van 18 juli 2001 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje overeenkomstig artikel 226 EG gemaand zijn opmerkingen te maken. Volgens de Commissie schenden de bij Real Decreto nr. 506/2001 en Decreto Foral nr. 212/2000 in de Spaanse rechtsorde ingevoerde wijzigingen artikel 2 juncto artikel 5 van verordening nr. 2092/91, artikel 2 juncto artikel 10 bis van deze verordening en artikel 2 van verordening nr. 2092/91 juncto artikel 2, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/13. Het Koninkrijk Spanje heeft dit weersproken.

11. De Commissie heeft het Koninkrijk Spanje vervolgens bij brief van 24 april 2002 een met redenen omkleed advies toegezonden en een termijn van twee maanden gesteld om een einde te maken aan de gestelde schendingen. Het Koninkrijk Spanje heeft zijn standpunt gehandhaafd dat er geen sprake is van een schending van het gemeenschapsrecht.

12. Bij verzoekschrift van 17 maart 2003, neergelegd ter griffie van het Hof op 26 maart 2003, heeft de Commissie krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld tegen het Koninkrijk Spanje.

13. De Commissie verzoekt het Hof,

— vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje:

— door in zijn nationale rechtsorde en in de praktijk het gebruik van de term „bio", alleen of in combinatie met andere termen, te handhaven voor producten die niet volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, waardoor inbreuk wordt gemaakt op artikel 2 juncto artikel 5 van verordening nr. 2092/91, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1935/95 en verordening (EG) nr. 1804/1999; door niet de nodige maatregelen te nemen om frauduleus gebruik van deze term te voorkomen, waardoor inbreuk wordt gemaakt op artikel 2 juncto artikel 10 bis van verordening nr. 2092/91, zoals gewijzigd, en door geen maatregelen te nemen om te voorkomen dat kopers worden misleid met betrekking tot de productiemethode of de wijze van verkrijging van de levensmiddelen, waardoor inbreuk wordt gemaakt op artikel 2 van verordening nr. 2092/91, zoals gewijzigd, juncto artikel 2, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/13/EG,

— door in het autonome gebied Navarra in strijd met deze bepalingen het gebruik van de term „bio", alleen of in combinatie met andere termen, te handhaven voor zuivelproducten waarvoor deze aanduiding gewoonlijk en doorlopend wordt gebruikt, hoewel zij niet volgens de biologische productiemethode zijn verkregen,

in strijd met deze verordening en richtlijn en in het bijzonder de genoemde bepalingen ervan heeft gehandeld,

en

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

14. Het Koninkrijk Spanje concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

IV — Juridische beoordeling

15. Het onderhavige beroep wegens niet-nakoming is atypisch in die zin dat de Commissie het Koninkrijk Spanje verwijt dat nationale bepalingen onverenigbaar zijn met een verordening van de Gemeenschap. Terwijl beroepen wegens niet-nakoming dikwijls betrekking hebben op de verenigbaarheid van nationale regelingen met richtlijnen, spreekt de noodzaak van een dergelijke procedure in het geval van verordeningen niet voor zich. Aangezien verordeningen

rechtstreeks toepasselijk zijn en ten opzichte van het nationale recht met voorrang moeten worden toegepast, kan daarmee strijdig nationaal recht eenvoudigweg buiten beschouwing worden gelaten. Daarmee zou echter worden miskend dat strijdigheden tussen een verordening en het nationale recht afbreuk kunnen doen aan het nuttig effect van het gemeenschapsrecht. Dergelijke strijdigheden kunnen met name twijfel doen rijzen over het toe te passen recht. Daarom mogen de lidstaten enkel maatregelen ter uitvoering van een verordening vaststellen indien deze de grenzen ervan eerbiedigen, de rechtstreekse werking ervan niet verhinderen en het communautaire karakter ervan niet verhullen. [11] Nationale maatregelen dienen in het algemeen, op grond van de in artikel 10 EG vastgelegde verplichtingen, de toepassing van de gemeenschapsverordening te vergemakkelijken en de uitvoering ervan niet te belemmeren. [12] Schending van deze verplichtingen kan ook het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming zijn.

16. Het verwijt van de Commissie heeft betrekking op het feit dat volgens het nieuwe Spaanse recht de term „bio" ook mag worden gebruikt ter aanduiding van producten die niet overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 2092/91 volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. Het Koninkrijk Spanje schendt daarmee artikel 2 juncto artikel 5 en artikel 10 bis van verordening nr. 2092/91, alsook artikel 2, lid 1, sub a-i van richtlijn 2000/13.

17. Artikel 2 van verordening nr. 2092/91 bepaalt wanneer een aanduiding op een product wordt geacht een aanduiding te zijn dat het product volgens de biologische productiemethode is verkregen. Artikel 5 van verordening nr. 2092/91 bepaalt welke producten als zodanig mogen worden gekenmerkt. Ook artikel 10 bis verplicht de lidstaten ertoe, frauduleus gebruik van de in artikel 2 van deze verordening bedoelde aanduiding te voorkomen. Ook artikel 2, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/13 verplicht de lidstaten ertoe, te voorkomen dat kopers door de etikettering worden misleid.

18. Deze bepalingen zouden worden geschonden, indien de term „bio" in Spanje een verwijzing naar de biologische productiemethode in de zin van artikel 2 van verordening nr. 2092/91 was. In dat geval zou het Koninkrijk Spanje immers geen regeling kunnen vaststellen, zoals die hier in het geding is, die het gebruik van deze term toestaat voor producten die niet volgens de in de verordening vastgelegde biologische productiemethode zijn verkregen. Het Koninkrijk Spanje zou bovendien frauduleus gebruik van de term moeten voorkomen.

11 — Arresten van 31 januari 1978, Zerbone (94/77, Jurispr. blz. 99, punten 22-27), en 14 oktober 2004, Commissie/Nederland (C-113/02, Jurispr. blz. I-9707, punt 16).

12 — Arrest van 14 oktober 1999, Adidas (C-223/98, Jurispr. blz. I-7081, punt 25).

19. De beoordeling van de vraag of het beroep van de Commissie gegrond is, is dus voor alle gestelde schendingen uitsluitend afhankelijk van de uitlegging van artikel 2 van verordening nr. 2092/91. Onderzocht moet worden, of een product dat in Spanje wordt aangeduid met de term „bio", ingevolge artikel 2 van verordening nr. 2092/91 moet worden geacht een product te zijn, voorzien van aanduidingen die verwijzen naar de biologische productiemethode.

20. Wanneer een product een product is waarop aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wordt in artikel 2 van verordening nr. 2092/91 geregeld aan de hand van een algemene definitie, aangevuld met een opsomming per taal van specifieke termen. De bepaling begint met de algemene definitie, volgens welke een product een product is waarop aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode:

„wanneer [het] [...] [wordt] gekenmerkt met de in iedere lidstaat gebruikelijke vermeldingen die de koper doen aannemen dat het product [...] [is] verkregen overeenkomstig de in artikel 6 vastgestelde productieregels [...]".

21. Deze algemene definitie sluit dus aan bij de wijze waarop de term gebruikelijk wordt gebezigd en de daarmee nauw verband houdende perceptie van de consument.

22. Vervolgens wordt dit geconcretiseerd door een opsomming per taal van specifieke termen — en daarvan afgeleide of verkorte vormen — die worden gebruikt ter aanduiding van producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen:

„[...] en in het bijzonder [...] de volgende termen of hun gebruikelijke afgeleide vormen (zoals bio, eco, enz.) of verkorte vormen, alleen of in combinatie, tenzij deze termen niet worden toegepast op landbouwproducten in levensmiddelen of diervoeders, of tenzij deze duidelijk geen enkel verband hebben met de productiemethode".

23. Daarop volgt een lijst van termen in de verschillende officiële talen. Voor het Spaans, het Deens, het Duits en het Zweeds wordt de met „ecologisch" overeenstemmende term genoemd, voor het Duits, het Grieks, het Frans, het Italiaans, het Nederlands en het Portugees de term „biologisch", voor het Engels de term „organisch" en voor het Fins de term „natuurlijk".

24. Volgens deze opsomming worden in ieder geval de onder de officiële taal van een lidstaat genoemde termen geacht in deze lidstaat een verwijzing te zijn naar de biologische productiemethode. In zoverre definieert artikel 2 van verordening nr. 2092/91, hoe de consument deze termen begrijpt.

25. Achter „Spaans" wordt in de lijst echter alleen de term „ecológico" genoemd. De term „biológico", die ook de afkorting „bio" zou omvatten, wordt achter „Spaans" niet genoemd.

26. Voor het Duits en het Nederlands wordt in de lijst daarentegen de term „biologisch" genoemd, voor het Frans „biologique", voor het Grieks „βιολογικό", voor het Italiaans „biologico" en ook voor het Portugees „biológico", zodat tenminste in deze talen de van deze termen afgeleide afkorting „bio" wordt geacht een aanduiding te zijn voor producten die zijn verkregen volgens de biologische productiemethode.

27. De bescherming van deze termen hangt niet af van de taal van de betrokken consument, maar van de taal waarin het product in de handel wordt gebracht. Zo zou het bijvoorbeeld niet alleen in Frankrijk, België en Luxemburg, maar ook in alle andere lidstaten ontoelaatbaar zijn om een in het Frans in de handel gebracht product te voorzien van de term „biologique", indien het niet overeenkomstig de verordening is verkregen. Het zou evenzo ontoelaatbaar zijn om voor dit product de afkorting „bio" te gebruiken.

28. Het is echter niet mogelijk om de bescherming van de afkorting „bio", als afkorting van de uitdrukkelijk genoemde vertalingen van „biologisch", uit te breiden tot producten die in de handel worden gebracht in een taal waarvoor geen vertaling van de term „biologisch" is genoemd. Bij de beoordeling van verkoopmethoden gaat het Hof immers uit van de vermoedelijke verwachting van een gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument van de betrokken waren.[13] Deze gemiddelde consument vat bij een in het Spaans in de handel gebracht product de term „bio" niet op als een afkorting van één van de in artikel 2 genoemde vertalingen van de term „biologisch", maar enkel als een afkorting van het Spaanse „biológico".[14]

29. Het verwijt van de Commissie is derhalve enkel gegrond indien „bio", als afkorting van het Spaanse „biológico", moet worden begrepen als een verwijzing naar de biologische productiemethode. Dit zou enerzijds reeds uit de verordening zelf kunnen volgen, maar anderzijds ook uit de wijze waarop de gemiddelde koper in het Spaans in de handel gebrachte producten werkelijk opvat.

A — *De aanduidingsfunctie van de term „biológico" volgens verordening nr. 2092/91*

30. De lijst in artikel 2 van verordening nr. 2092/91 wekt bij een oppervlakkige lezing

13 — Arrest van 16 juli 1998, Gut Springenheide en Tusky (C-210/96, Jurispr. blz. I-4657, punt 31).

14 — In het geval van in verscheidene talen in de handel gebrachte producten kan echter niet worden uitgesloten dat het gebruik van „bio" in bijvoorbeeld een Spaans opschrift ook de consument beïnvloedt die zich concentreert op een opschrift in een andere taal, bijvoorbeeld het Frans.

de indruk, dat enkel de daar genoemde termen definiëren wat in elk van de talen als een verwijzing naar de biologische productiemethode moet worden begrepen. Deze indruk is echter onjuist. Artikel 2 van verordening nr. 2092/91 noemt weliswaar voor elke taal één of twee termen die moeten worden opgevat als een aanduiding dat de productie overeenkomstig de verordening heeft plaatsgevonden, maar deze opsomming is niet limitatief. Een product kan immers *in het bijzonder* met een van de genoemde termen zijn gekenmerkt in de zin van artikel 2 van de verordening. Ook andere termen kunnen dus worden gebruikt als aanduiding die verwijst naar de biologische productiemethode. Uit deze uitdrukkelijke opsomming dient echter te worden afgeleid, dat een uitbreiding van de bescherming tot aanduidingen die voor de betrokken taal niet zijn genoemd, moet worden gemotiveerd. Het noemen van verschillende termen voor verschillende talen verzet zich namelijk prima facie tegen de veronderstelling dat deze termen in *alle* talen moeten worden opgevat als een aanduiding die verwijst naar de biologische productiemethode.

31. Ook de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 2092/91 pleit eerder tegen de opvatting dat de uitdrukkelijk opgesomde termen in alle officiële talen verwijzen naar de biologische productiemethode. De Commissie had eerst voorgesteld [15] om een in de Gemeenschap uniforme term te gebruiken, namelijk „biologisch" of „biodynamisch", die in alle vertalingen verplicht zou zijn voorbehouden aan producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. In plaats daarvan is echter na de standpuntbepaling van het Parlement in het voorstel de lijst van per taal verschillende termen opgenomen, die zijn afgeleid van de woorden „ecologisch", „biologisch" en „organisch". [16] Indien het idee van een uniform concept in alle talen was gehandhaafd, had het voor de hand gelegen de drie termen „ecologisch", „biologisch" en „organisch" in alle talen voor te behouden aan de biologische productiemethode, in plaats van een lijst van negen termen in de verschillende talen op te stellen.

32. De doelstellingen van verordening nr. 2092/91 en de grondgedachte van de interne markt, waarmee in het kader van de verdragsconforme uitlegging rekening moet worden gehouden, pleiten daarentegen voor de opvatting dat deze termen in alle officiële talen aanduidingen vormen.

33. Verordening nr. 2092/91 heeft tot doel, de biologische productiemethode te bevorderen. Om dit doel te bereiken beoogt de verordening de consument te beschermen tegen misleidende termen. De consument moet volgens de biologische productiemethode verkregen producten gemakkelijk kunnen identificeren. De verordening beoogt echter ook de producenten van biologische producten te beschermen tegen oneerlijke concurrentie. De volgens de regels van de biologische productiemethode verkregen producten moeten worden beschermd tegen

15 — Voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (PB 1990, C 4, blz. 4).

16 — COM (91) 112 def., blz. 4 e.v.

de concurrentie van goedkopere producten die in de conventionele landbouw zijn verkregen. [17]

34. Het zou niet met deze doelstellingen stroken om dezelfde term, bijvoorbeeld „bio", in één lidstaat voor te behouden aan volgens de biologische productiemethode verkregen producten en in andere lidstaten onbeschermd te laten.

35. Indien de afkorting „bio" in slechts een aantal van de talen van de Gemeenschap beschermd was als een verwijzing naar de biologische productiemethode, zou de consument bij het doen van inkopen in andere lidstaten of bij de aankoop van in andere talen in de handel gebrachte producten ten onrechte ervan kunnen uitgaan dat deze producten volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. Ook zouden de volgens de biologische productiemethode verkregen producten bij het grensoverschrijdende handelsverkeer worden blootgesteld aan de rechtstreekse concurrentie van goedkopere producten uit de conventionele landbouw. Daarmee zou niet alleen de doelstelling van de verordening, oneerlijke concurrentie te voorkomen, in gevaar worden gebracht, maar dergelijke verschillen in de bescherming van aanduidingen zou ook de intracommunautaire handel in volgens de biologische productiemethode verkregen producten kunnen belemmeren. Een uniforme bescherming op communautair niveau heft daarentegen niet alleen mogelijke hindernissen voor het vrije verkeer van goederen op, maar bevordert ook de ontwikkeling van een uniform begrip in de Gemeenschap, hetgeen de handel in deze producten zou bevorderen.

36. In deze context moet ook rekening worden gehouden met het feit dat in de interne markt meertalige etikettering mogelijk en gebruikelijk is, zodat de producten in verschillende lidstaten in de handel kunnen worden gebracht. Een dergelijke etikettering zou de consument zelfs kunnen misleiden wanneer een product dat niet overeenkomstig de verordening is verkregen, in een andere taal de in zijn eigen taal gebruikelijke verwijzing naar de biologische productiemethode bevat. Het zou bijvoorbeeld misleidend zijn indien een Spaanse yoghurt in Portugal werd verkocht met het Spaanse opschrift „biológico". [18] Er is inderdaad veel voor te zeggen om een dergelijke meertalige etikettering wegens het risico van misleiding onverenigbaar met de verordening te verklaren. [19] In de praktijk is een verbod daarop wellicht moeilijk te realiseren wanneer sommige lidstaten vrijelijk het gebruik toestaan van termen die in andere lidstaten zijn voorbehouden aan de biologische productiemethode.

37. De mogelijke verstoring van de interne markt ten aanzien van volgens de biologische productiemethode verkregen producten

17 — Zie de tweede en de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 2092/91.

18 — Volgens artikel 2 van de verordening is „biológico" in het Portugees de aanduiding die verwijst naar de biologische productiemethode.

19 — Zie hierboven punten 27 e.v.

wordt onderstreept door een rechtsvergelijkend onderzoek dat is uitgevoerd door de Dienst Onderzoek en Documentatie van het Hof. Volgens dit onderzoek staan van de lidstaten [20], buiten het Koninkrijk Spanje, alleen het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk nog toe dat de afkorting „bio" wordt gebruikt voor producten die niet overeenkomstig de verordening zijn verkregen. In het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk moet echter op zijn minst duidelijk worden aangegeven, dat het product niet volgens de biologische productiemethode is verkregen. Er moet dan ook van worden uitgegaan dat de afkorting „bio" op de interne markt, Spanje uitgezonderd, wordt opgevat als een verwijzing naar de biologische productiemethode en door de producenten voor dat doel mag worden gebruikt.

38. Verordening nr. 392/2004, die in de onderhavige zaak nog niet van toepassing is, bevestigt deze op de doelstellingen van verordening nr. 2092/91 gebaseerde uitlegging. Met deze verordening heeft de gemeenschapswetgever namelijk uitdrukkelijk erkend dat ook de vertalingen van de in artikel 2 van verordening nr. 2092/91 genoemde termen in de andere talen van de Gemeenschap moeten worden opgevat als een verwijzing naar de biologische productiemethode.

39. Met verordening nr. 392/2004 heeft de Raad onder meer artikel 2 van verordening nr. 2092/91 herzien. Voortaan worden de opgesomde termen „in de gehele Gemeenschap en *in alle talen van de Gemeenschap* geacht aanduidingen te zijn die verwijzen naar de biologische productiemethode". [21] Volgens de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 392/2004 geldt de bescherming ook voor de gebruikelijke afgeleide of verkorte vormen van die termen, ongeacht in welke taal zij worden gebezigd. De rapporteur van het Europees Parlement heeft duidelijk tot uitdrukking gebracht, dat de herziene versie van artikel 2 zou voorkomen dat „bio" wordt gebruikt voor producten die niet volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. [22] De Spaanse regering was zich hiervan duidelijk bewust, aangezien zij tegen de wijzigingsverordening heeft gestemd. Onder verwijzing naar het onderhavige beroep wegens nietnakoming heeft zij benadrukt dat „bio" in het Spaans niet wordt gebruikt voor de biologische productiemethode en dat de wijziging derhalve niet noodzakelijk was. [23] Daarmee is duidelijk dat in elk geval thans het gebruik van de afkorting „bio" in alle talen van de Gemeenschap uitsluitend is toegestaan voor producten die zijn verkregen volgens de biologische productiemethode. [24]

40. In de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 392/2004 wordt

20 — De Baltische staten, de Republiek Malta en de Republiek Hongarije zijn buiten beschouwing gelaten.

21 — Cursivering van mij.

22 — Rapport van afgevaardigde Danielle Auroi over het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening nr. 2092/91 van 6 november 2003 (A5-392/2003, blz. 11).

23 — Verklaring nr. 16/04 in het maandelijkse overzicht van raadsbesluiten van februari 2004, document van de Raad nr. 7712/04 van 24 maart 2004, Bijlage II, blz. 6.

24 — Zie dienaangaande ook mijn conclusie van heden in de zaak Comité Andaluz de Agricultura Ecológica (C-107/04, Jurispr. blz. I-7137, blz. I-7139), punten 20 e.v.

benadrukt dat de wijziging heeft plaatsgevonden om elke mogelijkheid uit te sluiten dat de draagwijdte van de betrokken bescherming *verkeerd wordt geïnterpreteerd.* De wetgever is er dus van uitgegaan dat de weigering om de gebruikelijke afgeleide of verkorte vormen van termen in andere talen te beschermen, berustte op een onjuiste uitlegging van artikel 2 van verordening nr. 2092/91 in de ongewijzigde versie.

41. De uitlegging van artikel 2 van verordening nr. 2092/91 leidt dus tot de conclusie, dat in beginsel elk van de voor de afzonderlijke talen genoemde termen, alsmede de afkortingen ervan, krachtens de verordening in de gehele Gemeenschap moeten worden beschouwd als aanduidingen voor producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen.

42. Artikel 2 van verordening nr. 2092/91 bevat evenwel een uitdrukkelijke uitzondering voor termen die „kennelijk geen enkel verband hebben met de productiemethode".[25] De hierna nog nader te bespreken vroegere regelingen die voor heel Spanje golden, en de nog steeds toepasselijke regionale regelingen, die onder meer de term „bio" voorbehielden, respectievelijk nog steeds voorbehouden[26] aan de biologische productiemethode, tonen evenwel aan dat deze term in Spanje zonder meer verband houdt met de biologische productiemethode.

43. Het is derhalve onverenigbaar met artikel 2 van verordening nr. 2092/91 om het gebruik van de term „bio" toe te staan voor producten die niet voldoen aan de vereisten van deze verordening.

B — *Subsidiair: hoe begrijpen consumenten op de Spaanse markt de term*

44. Mocht het Hof deze opvatting over de uitlegging van artikel 2 van verordening nr. 2092/91, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1804/1999, niet delen, dan moet worden onderzocht of de consument bij producten die met een etikettering in de Spaanse taal in de handel worden gebracht, de term „bio", als afkorting van „biológico", opvat als een verwijzing naar de biologische productiemethode. Artikel 2 behoudt immers aan volgens de biologische productiemethode verkregen producten niet alleen de uitdrukkelijk genoemde termen voor, maar ook „de in iedere lidstaat gebruikelijke vermeldingen die de koper doen aannemen dat het product, de ingrediënten of voedermiddelen ervan zijn verkregen overeenkomstig de in [de verordening] vastgestelde productie-

25 — Zie, wat de nieuwe formulering van deze uitzondering betreft, mijn conclusie in de zaak Comité Andaluz (aangehaald in voetnoot 24, punten 31 e.v.).

26 — Zie hieronder, punten 43 e.v.

regels". Aangezien deze bepaling verwijst naar de afzonderlijke lidstaten, is, anders dan de Commissie stelt, niet de gemiddelde consument op de interne Europese markt, maar de consument op de Spaanse markt relevant.

45. De Spaanse regering bestrijdt dat de Spaanse consument de term „bio" associeert met de productiemethode bedoeld in de verordening. De Commissie brengt daartegen in, dat de oude versie van Real Decreto nr. 1852/1993 — die alleen op plantaardige producten van toepassing was — het gebruik van deze term toestond voor overeenkomstig de verordening verkregen producten. Zij baseert zich bovendien op Decreto nr. 212/2000 van het autonome gebied Navarra, dat — met uitzondering van zuivelproducten — nog steeds bepaalt dat een product een product is waarop aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode wanneer het is voorzien van onder andere de termen „biológico" of „bio". De Spaanse regering heeft op een vraag van het Hof bevestigd, dat er verschillen zijn tussen de nationale regeling en die van het autonome gebied Navarra. Deze informatie kan alleen aldus worden begrepen, dat de nationale regeling de toepassing van de regionale regeling niet blokkeert. Volgens de Spaanse regering bestaan vergelijkbare regelingen, die niet strijdig zijn met de verordening – en die niet zijn beperkt tot zuivelproducten — ook in de autonome gebieden Valencia, de Canarische eilanden, Galicië, Madrid, Catalonië, Aragon en de Balearen. Ter terechtzitting heeft de Commissie zelfs opgemerkt, dat van de zeventien Spaanse autonome gebieden alleen Navarra — te weten voor zuivelproducten — en het Baskenland het gebruik van de term „bio" toestaan voor producten die niet overeenkomstig de verordening zijn verkregen. Er bestaan op het Spaanse grondgebied dus verschillende regelingen inzake het gebruik van de term „bio".

46. Als de Spaanse wetgever op nationaal en regionaal niveau de termen „biológico" of „bio" al gelijkstelt met de termen „ecológico" en „eco", moet ervan worden uitgegaan dat de Spaanse consument hetzelfde doet. Aangenomen mag immers worden dat de wetgever zijn regeling heeft gebaseerd op de huidige perceptie van de consument, of dat de regeling althans een dergelijke perceptie heeft bevorderd.

47. Het feit dat de oude versie van het Real Decreto alleen van toepassing was op plantaardige producten noch het feit dat het Decreto Foral een uitzondering bevat voor zuivelproducten, verzet zich tegen deze conclusie. Indien „bio" en „biológico" bij sommige producten aanduiden dat de productie overeenkomstig de verordening heeft plaatsgevonden, moet ervan worden uitgegaan dat de consument ook bij andere producten een dergelijke productiemethode

veronderstelt, zodat het gebruik van deze termen misleidend kan zijn. [27]

48. De litigieuze wijziging van het Real Decreto weerspreekt evenmin de conclusie waartoe de tekst van de Spaanse wetten noopt ten aanzien van de wijze waarop de Spaanse consument de termen opvat. Enerzijds bestaan er nog steeds regionale regelingen die een dergelijk vertrouwen van de consument in de termen „biológico" en „bio" blijven rechtvaardigen. Anderzijds is het niet zonder meer mogelijk om uit de afschaffing van een regeling inzake het gebruik van deze termen de omgekeerde conclusie te trekken, dat een wijziging heeft plaatsgevonden in de perceptie van de consument van deze termen. De op de oude regels gebaseerde verwachtingen van de consument zullen immers op zijn minst gedurende een overgangsperiode blijven bestaan. Een abrupte afschaffing van de bescherming van bepaalde termen schept derhalve noodzakelijkerwijs het risico van misleiding van de consument. Deze afschaffing zou alleen gerechtvaardigd zijn, indien daadwerkelijk vaststond dat de consument de niet meer beschermde termen niet langer associeert met de biologische productiemethode.

49. Dit laatste had de Spaanse regering moeten bewijzen, omdat de Spaanse rechtssituatie reeds voldoende aanwijzingen bevat dat Spaanse consumenten de term „bio" associëren met de biologische productiemethode. De Spaanse regering heeft dit bewijs echter niet geleverd. Zij baseert haar betoog hoofdzakelijk op een door haar overgelegde opiniepeiling. Het is in beginsel niet onmogelijk om door middel van een dergelijk onderzoek aan te tonen, wat de verwachtingen van de consumenten zijn. Het onderhavige onderzoek is echter slechts een proefproject, dat is gebaseerd op ongeveer honderd telefonische vraaggesprekken in Madrid, Barcelona en Bilbao. Blijkens dit onderzoek ging het betrokken onderzoeksinstituut ervan uit dat een tweede fase, met ongeveer tweeduizend ondervraagde personen, nodig zou zijn om tot definitieve resultaten te komen. Bovendien benadrukt de Commissie terecht, dat het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Spaanse zuivelindustrie, die er belang bij heeft de term „bio" te kunnen blijven gebruiken. Zonder dat de vaktechnische kwaliteit van het onderzoek hier verder behoeft te worden onderzocht, wil ik er ook op wijzen dat het op zijn minst aanwijzingen bevat dat de term „bio" niet alleen als heilzaam wordt begrepen, maar ook als een verwijzing naar de productiemethode. [28]

50. De Spaanse regering beroept zich ook op het risico van misleiding van de Spaanse consument, die een bio-product niet zou associëren met een productieproces, maar met bijzondere voordelen voor de gezondheid — bijvoorbeeld bifidusculturen in zui-

27 — Vóór de aanvulling bij verordening nr. 1804/1999 bevatte verordening nr. 2092/91 een vergelijkbare constructiefout, aangezien de bescherming van de termen zich niet uitstrekte tot dierlijke producten. In zoverre werkte zij dus misleiding van de consument in de hand.

28 — Verweerschrift, bijlage IV, blz. 8, de tweede en de zesde eigenschap.

velproducten. Indien een dergelijk risico werkelijk bestaat, kan dat echter niet worden weggenomen door toe te staan dat de consument, die deze termen associeert met de biologische productiemethode, wordt misleid. Dan zou men veeleer het gebruik van deze term volledig moeten verbieden. [29]

51. Zelfs indien de term „bio" niet reeds op grond van verordening nr. 2092/91 in alle talen moest worden geacht een aanduiding te zijn van een product dat volgens de biologische productiemethode is verkregen, heeft het deze functie derhalve op zijn minst in Spanje.

52. Volledigheidshalve merk ik op, dat de Spaanse regelingen evenmin gerechtvaardigd zijn als uitzonderingsregelingen in de zin van artikel 5, lid 3, sub a, van verordening nr. 2092/91. Volgens deze bepaling mag een in beginsel slechts aan biologische producten voorbehouden term alleen worden gebruikt voor niet-biologische producten wanneer deze term een geregistreerd merk is. Verordening nr. 2092/91 bevat geen algemene uitzondering voor hele productgroepen, maar beperkt zich tot deze strikte uitzondering voor afzonderlijke merken.

29 — Dit is echter niet meer mogelijk na de bij verordening nr. 392/2004 ingevoerde wijzigingen, omdat op grond daarvan „biológico" in het Spaans, als vertaling van „biologisch" een toegestane verwijzing naar de productiemethode overeenkomstig de verordening is.

53. Het gebruik van de term „bio" voor producten die niet volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, is derhalve, althans in Spanje, onverenigbaar met artikel 2 van verordening nr. 2092/91.

C — *Conclusies inzake het beroep wegens niet-nakoming*

54. Ik heb reeds uiteengezet dat schending van artikel 2 van verordening nr. 2092/91 tegelijkertijd schending van de artikelen 5 en 10 bis van deze verordening en van artikel 2, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/13 oplevert. [30] Het beroep van de Commissie is derhalve volledig gegrond.

V — Kosten

55. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het beroep van de Commissie op grond van de voorgaande overwegingen volledig gegrond is, moet het Koninkrijk Spanje overeenkomstig haar vordering in de kosten worden verwezen.

30 — Zie hierboven, punten 16 e.v.

VI — Conclusie

56. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, vast te stellen:

„1) Door in zijn nationale rechtsorde en in de praktijk krachtens Real Decreto nr. 506/2000 van 26 mei 2001 en Decreto Foral nr. 212/2000 van 12 juni 2000 het gebruik van de term „bio", alleen of in combinatie met andere termen, te handhaven voor producten die niet zijn verkregen in overeenstemming met de vereisten van verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1804/1999 van de Raad van 19 juli 1999, heeft het Koninkrijk Spanje inbreuk gemaakt op:

— artikel 2 juncto artikel 5 en artikel 10 bis van verordening nr. 2092/91, en

— artikel 2 van verordening nr. 2092/91 juncto artikel 2, lid 1, sub a-i, 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.

2. Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten."