

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 juli 2005*

In zaak C-135/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 26 maart 2003,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Berscheid, B. Doherty, F. Jimeno Fernandez en S. Pardo Quintillán als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad en M. E. Braquehais Conesa als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 maart 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 2005,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen 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 (EEG) nr. 2092/91

van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (PB L 198, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1935/95 van de Raad van 22 juni 1995 (PB L 186, blz. 1), alsook bij verordening (EG) nr. 1804/1999 van de Raad van 19 juli 1999 (PB L 222, blz. 1; hierna: „verordening nr. 2092/91”), waarbij zij wordt aangevuld met betrekking tot de dierlijke productie,

- 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,

- 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 de genoemde verordening 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 (PB L 109, blz. 29), en

- 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 al geruime tijd 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.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsrechtelijke bepalingen

- 2 Verordening nr. 2092/91 heeft een communautaire kaderregeling vastgesteld voor de productie, de etikettering en de controle van producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. Volgens de vijfde overweging van de considerans beoogt deze verordening een loyale concurrentie tussen de producenten van dergelijke producten te waarborgen, de transparantie van de verschillende productiefasen te verzekeren en de geloofwaardigheid van deze producten in de ogen van de consumenten te vergroten.
- 3 Artikel 2 van de verordening bepaalt:

„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 van de verordening luidt:

„1. Voor een product als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a, mag bij de etikettering of in de reclame alleen worden verwezen naar de biologische productiemethode voor zover

- a) deze aanduidingen duidelijk maken dat het om een landbouwmethode gaat;

- b) het product is geproduceerd volgens de regels van artikel 6 of is ingevoerd uit een derde land overeenkomstig de in artikel 11 bedoelde regeling;

- c) de marktdeelnemer die het product heeft ingevoerd of geproduceerd, zich aan de controlemaatregelen van de artikelen 8 en 9 heeft onderworpen.

[...]"

5 Artikel 10 bis van verordening nr. 2092/91 bepaalt:

„1. Wanneer een lidstaat met betrekking tot een product afkomstig uit een andere lidstaat waarop een in artikel 2 en/of bijlage V bedoelde aanduiding voorkomt, onregelmatigheden of overtredingen ten aanzien van de bepalingen van deze verordening constateert, moet hij de lidstaat die de controle instantie heeft aangewezen of de controleorganisatie heeft erkend en de Commissie daarvan in kennis stellen.

2. 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 Verder bepaalt richtlijn 2000/13, die betrekking heeft op levensmiddelen in het algemeen, in artikel 2, lid 1:

„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,

[...]”

Nationale bepalingen

- 7 Artikel 3, lid 1, van Real Decreto nr. 1852/1993 van 22 oktober 1993 betreffende de biologische landbouwproductie en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (BOE nr. 283 van 26 november 1993, blz. 33528), bepaalde oorspronkelijk:

„Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2092/91 worden producten in elk geval geacht producten te zijn waarop aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wanneer die producten of de ingrediënten ervan in de etikettering, de reclame of de handelsdocumenten zijn gekenmerkt met de term ‚ecológico’.

Ook kunnen, naast andere aanduidingen die de autonome gebieden kunnen vaststellen, de volgende aanduidingen worden gebruikt: ‚obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis’, ‚biológico’, ‚orgánico’, ‚biodinámico’, alsook samenstellingen daarvan en de woorden ‚eco’ en ‚bio’, al dan niet vergezeld van de naam, de ingrediënten of het handelsmerk van het product.”

- 8 Dit decreto is gewijzigd bij Real Decreto nr. 506/2001 van 11 mei 2001 (BOE nr. 126 van 26 mei 2001, blz. 18609). Artikel 3, lid 1, bepaalt thans:

„Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 van verordening (EEG) nr. 2092/91, zoals 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 Volgens de derde en de vijfde alinea van de memorie van toelichting bij dit real decreto was deze wijziging noodzakelijk om elke twijfel weg te nemen over de termen die in overeenstemming met de communautaire regelgeving zijn voorbehouden aan de biologische productie, en om mogelijke verwarring bij de consumenten uit te sluiten, rekening houdend met de werkelijke situatie in de voedingssector in Spanje, waarin het gebruik van de term „bio” is ingeburgerd ter aanduiding van voedingsproducten die bepaalde kenmerken vertonen die geen verband hebben met de biologische productiemethode.

- 10 Voor het autonome gebied Navarra bepaalt artikel 2 van Decreto Foral nr. 617/1999 van 20 december 1999 (BO van Navarra nr. 4 van 10 januari 2000) dat op producten aanduidingen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wanneer zij zijn gekenmerkt met de aanduidingen „ecológico”, „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis”, „biológico”, „orgánico”, „biodinámico” of met de woorden „eco” en „bio”.
- 11 Decreto Foral nr. 212/2000 van 12 juni 2000 (BO de Navarra nr. 83 van 10 juli 2000) heeft aan artikel 1 van Decreto Foral nr. 617/1999 de volgende alinea toegevoegd:

„Deze regeling is niet van toepassing op zuivelproducten waarvoor al geruime tijd gewoonlijk en doorlopend de term ‚bio’ wordt gebruikt, aangezien deze geen enkel verband heeft met de biologische productiemethode.”

- 12 Volgens de memorie van toelichting bij dit decreto foral houdt deze wijziging rekening met de realiteit in Navarra, waar de voor zuivelproducten gebruikte term „bio” over het algemeen niets van doen heeft met het concept of de methode van biologische productie.

De precontentieuze procedure

- 13 Terwijl Real Decreto nr. 506/2001 in voorbereiding was, werden bij de Commissie verschillende klachten ingediend waarin haar aandacht werd gevestigd op deze wetswijziging, die in strijd zou zijn met de regels van verordening nr. 2092/91. Aangezien dit real decreto is vastgesteld ondanks het contact van de diensten van de Commissie daaromtrent met de Spaanse autoriteiten, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure van artikel 226, eerste alinea, EG ingeleid.

- 14 Na het Koninkrijk Spanje in de gelegenheid te hebben gesteld om zijn opmerkingen te maken, heeft de Commissie op 24 april 2002 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarbij zij deze lidstaat verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen een termijn van twee maanden vanaf de betekening ervan daaraan te voldoen. Aangezien de Spaanse regering dit advies niet heeft opgevolgd, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

- 15 Volgens de Commissie is Real Decreto nr. 506/2001, dat slechts de term „ecológico” en zijn afgeleide vorm „eco” voorbehoudt aan de biologische productiemethode en bijgevolg het gebruik van de term „bio” toestaat voor producten die niet volgens een dergelijke productiemethode zijn verkregen, in strijd met de artikelen 2, 5 en 10 bis van verordening nr. 2092/91. Artikel 2 van deze verordening verbiedt volgens haar duidelijk het gebruik van afgeleide vormen van termen die naar de biologische productiemethode verwijzen, voor producten die niet volgens een dergelijke methode zijn verkregen. De term „bio” wordt in dit artikel uitdrukkelijk als voorbeeld van een dergelijke afgeleide vorm vermeld. Dat in de meertalige lijst van termen in dit artikel voor de Spaanse taal enkel de term „ecológico” is opgenomen, doet niet af aan deze uitlegging. Deze opsomming, die wordt voorafgegaan door de uitdrukking „in het bijzonder”, is slechts exemplatief en niet limitatief.
- 16 Deze uitlegging wordt bevestigd door de context en het doel van artikel 2 van verordening nr. 2092/91. Het is immers in de gemeenschappelijke markt ondenkbaar dat de term „bio” in bepaalde lidstaten wel en in andere niet wordt beschermd.

- 17 Verder blijkt uit de heersende gebruiken op het Spaanse grondgebied, anders dan de Spaanse regering stelt, dat de consumenten eenzelfde waarde toekennen aan de termen „ecológico” en „biológico”. Deze vaststelling vindt steun in de vroegere versie van Real Decreto nr. 1852/1993, die in de mogelijkheid voorzag om zonder onderscheid hetzij de termen „biológico” en „bio”, hetzij de termen „ecológico” en „eco” te gebruiken ter aanduiding van producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. Hetzelfde geldt voor de in het autonome gebied Navarra geldende regeling.
- 18 Uit concrete voorbeelden blijkt dat de termen „ecológico” en „biológico” in Spanje vaak op dezelfde wijze worden gebruikt. Vaak staat op de verpakking van producten waarvan het etiket de vermelding „biológico” bevat, dat zij volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. Ook de Spaanse pers gebruikt beide termen zonder onderscheid.
- 19 De diensten van de Commissie hebben klachten ontvangen waaruit blijkt dat de term „bio” in Spanje op onregelmatige en frauduleuze wijze wordt gebruikt. In een dergelijke situatie moeten de lidstaten volgens artikel 10 bis, lid 2, van verordening nr. 2092/91 de nodige maatregelen nemen om hieraan een einde te maken. Aangezien de Spaanse regering dergelijke maatregelen niet heeft genomen, dient eveneens een schending van deze bepaling te worden vastgesteld.
- 20 Om dezelfde reden, namelijk het feit dat de Spaanse autoriteiten het frauduleuze gebruik van de term „bio” gedogen, betoogt de Commissie, dat tevens een schending van artikel 2, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/13 dient te worden vastgesteld. Door toe te staan dat op het etiket van voedingsmiddelen die niet volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, de aanduiding „biológico” of „bio” wordt aangebracht, worden de consumenten misleid ten aanzien van de wijze van vervaardiging of verkrijging van de betrokken voedingsproducten, temeer daar producten die werkelijk volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, over het algemeen tegen een veel hogere prijs worden verkocht.

- 21 Wat in het bijzonder de in het autonome gebied Navarra geldende regeling betreft, stelt de Commissie dat deze terecht het gebruik van de termen „biológico” en „bio” voorbehoudt aan producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. Zij bevat evenwel ten onrechte een uitzondering voor zuivelproducten.
- 22 De Spaanse regering betwist de gestelde niet-nakoming. Zij concludeert tot verwerping van het beroep van de Commissie en tot verwijzing van deze laatste in de kosten. Volgens haar blijkt duidelijk uit de formulering van artikel 2 van verordening nr. 2092/91 in de op het onderhavige geval toepasselijke versie, dat slechts naar de biologische productiemethode kan worden verwezen door middel van de in dit artikel opgesomde taalkundige aanduidingen. Deze opsomming bevat voor de Spaanse taal juist de term „ecológico ” en niet de term „biológico” of „bio”. De producenten zijn dus vrij om in Spanje de term „biológico” of „bio” te gebruiken voor producten die niet volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, zonder dat een dergelijk gebruik als onrechtmatig of frauduleus kan worden aangemerkt.
- 23 Aangezien de betrokken aanduidingen niet op gemeenschapsniveau zijn geharmoniseerd, moeten volgens haar de bestaande verschillen tussen de nationale regelingen worden aanvaard. Indien de opstellers van verordening nr. 2092/91 gewild hadden dat in alle lidstaten dezelfde regels zouden gelden voor de aanduiding van producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, hadden zij voor elk van de lidstaten dezelfde term, vertaald in de verschillende talen van de Gemeenschappen, voorgeschreven. De betrokken lijst toont evenwel aan dat dit niet het geval is.
- 24 In Spanje verwijst de term „bio”, die veel minder bekend is dan in de andere lidstaten, immers niet naar de biologische productiemethode, maar wordt hij eerder geassocieerd met producten die in het algemeen gezond en heilzaam zijn. Uit een in 1999 te Madrid georganiseerde opiniepeiling blijkt dat slechts 3 % van de

ondervraagde personen de term „bio” associeert met de biologische productiemethode, terwijl 86 % hem zonder meer associeert met zuivelproducten, hoofdzakelijk met yoghurt. Er kan dus niet worden gesteld dat deze term in Spanje wordt gebruikt ter aanduiding van de biologische productiemethode.

- 25 De Spaanse regering verwerpt derhalve de grieven inzake schending van de artikelen 2, 5 en 10 bis van verordening nr. 2092/91 en van artikel 2 van richtlijn 2000/13. Aangezien uit de opiniepeiling blijkt dat de grote meerderheid van de Spaanse consumenten de term „bio” niet met de biologische productiemethode associeert, kunnen zij niet door de betrokken praktijk worden misleid.
- 26 De Commissie betwist de objectiviteit, de betrouwbaarheid en de relevantie van deze opiniepeiling. Zij betoogt dat de betekenis van bepaalde termen in de betrokken sector zeer snel evolueert, zodat een studie uit 1999 niets zegt over de situatie in 2002. Bovendien was de opiniepeiling niet representatief en kon hieruit, gelet op de gestelde vragen en gebruikte methoden, geen enkele doorslaggevende conclusie worden getrokken.
- 27 Ter terechtzitting heeft de Spaanse regering op een vraag van het Hof geantwoord dat de autonome regeling in de meeste autonome gebieden gelijk is aan die welke geldt in het autonome gebied Navarra, en naast de termen „ecológico” en „eco” zonder onderscheid verschillende andere termen toelaat ter aanduiding van producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, waaronder vaak de termen „biológico” en „bio”.
- 28 De partijen hebben ter terechtzitting eveneens gesproken over de mogelijke invloed op de uitkomst van het geding van de wijziging van verordening nr. 2092/91 door

verordening (EG) nr. 392/2004 van de Raad van 24 februari 2004 (PB L 65, blz. 1) en door de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 346).

- 29 Bij verordening nr. 392/2004 is immers artikel 2 van verordening nr. 2092/91 uitgebreid met de vermelding dat de in dit artikel in de verschillende talen opgesomde termen „in de gehele Gemeenschap en in alle talen van de Gemeenschap [worden] geacht aanduidingen te zijn die verwijzen naar de biologische productiemethode”. Over deze versie van artikel 2 handelt met name de prejudiciële zaak waarin het Hof vandaag het arrest *Comité Andaluz de Agricultura Ecológica* (C-107/04, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie) heeft gewezen.
- 30 Terwijl de Commissie stelt dat deze laatste wijziging van artikel 2 van verordening nr. 2092/91 slechts de impliciete inhoud van de vorige versie van deze bepaling expliciteert, betoogt de Spaanse regering dat het gaat om een substantiële wijziging, die evenwel geen invloed kan hebben op het onderhavige beroep wegens niet-nakoming.

Beoordeling door het Hof

- 31 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de

lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (zie met name arresten van 16 januari 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-63/02, Jurispr. blz. I-821, punt 11, en 14 april 2005, Commissie/Duitsland, C-341/02, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 33). Met sedertdien opgetreden wijzigingen kan het Hof geen rekening houden (zie met name arrest van 18 november 2004, Commissie/Ierland, C-482/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 11).

32 Aangezien het met redenen omkleed advies van de Commissie dateert van 24 april 2002 en de aan het Koninkrijk Spanje verleende termijn was vastgesteld op twee maanden, dient het bestaan van de gestelde niet-nakoming te worden beoordeeld op basis van de toenmalige versie van verordening nr. 2092/91 en niet op basis van de versie na de wijziging bij verordening nr. 392/2004.

33 Artikel 2 van verordening nr. 2092/91 verwijst met betrekking tot de etikettering, de reclame of de handelsdocumenten voor producten die volgens een biologische productiemethode zijn verkregen, naar de „in iedere lidstaat gebruikelijke vermeldingen die de koper doen aannemen dat het product [...] [is] verkregen overeenkomstig de [...] [biologische] productieregels”, en „in het bijzonder” naar de „termen [...] of hun gebruikelijke afgeleide vormen”, die zijn opgenomen in een lijst die voor elk van de toen elf officiële talen van de Gemeenschap een of twee uitdrukkingen bevat. Voor vijf van de elf talen bevat deze lijst een enkele uitdrukking die overeenstemt met de Franse term „biologique”. Voor drie andere talen wordt een enkele uitdrukking vermeld die overeenstemt met de Franse term „écologique”. Voor de Duitse taal worden zonder onderscheid twee uitdrukkingen genoemd die met deze twee termen overeenstemmen, en voor elk van de resterende twee talen wordt een andere uitdrukking vermeld.

34 Deze lijst, voorafgegaan door de uitdrukking „in het bijzonder”, is niet limitatief. Hieruit volgt dat de lidstaten bij wijziging van de op hun grondgebied heersende

gebruiken andere uitdrukkingen dan die van deze lijst in hun nationale wetgeving mogen opnemen om naar de biologische productiemethode te verwijzen.

- 35 De formulering van artikel 2 van verordening nr. 2092/91, in de versie die van toepassing is op het onderhavige beroep wegens niet-nakoming, is wat dit aangaat ondubbelzinnig. Aangezien voor de Spaanse taal enkel de term „ecológico”, die mede de afgeleide vorm „eco” omvat, in de lijst van dit artikel is opgenomen, kan de Spaanse regering niet worden verweten dat zij producenten van producten die niet volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, niet het gebruik van andere uitdrukkingen, zoals in casu „biológico” of „bio”, verbiedt.
- 36 Anders dan de Commissie stelt, volgt uit de tekst van artikel 2 evenmin dat de afgeleide vorm „bio”, wegens het feit dat hij in deze bepaling als een gebruikelijke afgeleide vorm wordt genoemd, speciale bescherming moet genieten in alle lidstaten en in alle talen, met inbegrip van die waarvoor in de lijst van dit artikel termen worden vermeld die niet overeenstemmen met de Franse term „biologique”. Zoals reeds hiervoor is opgemerkt, was dit ten tijde van de feiten bij vijf van de vijftien lidstaten het geval. De omstandigheid dat in artikel 2 van verordening nr. 2092/91 de afgeleide vormen „bio’, „eco’, enz.” worden gebruikt, rechtvaardigt immers niet dat enkel de term „bio” een specifieke behandeling geniet.
- 37 Gelet op het groeiende belang op communautair niveau van de markt van producten die volgens een biologische productiemethode zijn verkregen, kan een harmonisatie van de aanduidingen voor deze producten weliswaar wenselijk lijken, maar het is de taak van de gemeenschapswetgever om op een dergelijke behoefte in te spelen. De wijziging van artikel 2 van verordening nr. 2092/91 bij verordening nr. 392/2004 getuigt van een dergelijke evolutie. Zoals blijkt uit het reeds aangehaalde arrest Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, dient artikel 2 na deze wijziging daadwerkelijk in die zin te worden uitgelegd dat de daarin opgesomde uitdrukkingen in alle officiële talen van de Gemeenschap dienen te worden beschermd.

- 38 Deze wijziging kan evenwel geen invloed hebben op de wettelijke regeling zoals die voordien bestond en op basis waarvan het onderhavige beroep wegens niet-nakoming dient te worden beoordeeld. Het feit dat een nieuwe versie van artikel 2 van verordening nr. 2092/91 is vastgesteld, wettigt immers het vermoeden dat de wetgever dit artikel heeft willen wijzigen en niet dat hij het ongewijzigd heeft willen laten. Anders was de betrokken wijziging van de verordening niet noodzakelijk geweest.
- 39 Ten slotte kan de Commissie niet stellen dat het Koninkrijk Spanje naast het uitsluitende gebruik van de term „ecológico” en de afgeleide vorm „eco” ook het gebruik van de term „bio” diende voor te behouden aan producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, omdat deze term in Spanje op zodanige wijze zou worden gebruikt dat de Spaanse consumenten hem toch als een verwijzing naar de biologische productiemethode opvatten.
- 40 Stellig vormen de nationale wetgeving van vóór de wijziging die voortvloeit uit Real Decreto nr. 506/2001, en de wettelijke regeling in het autonome gebied Navarra, zoals de Commissie verklaart, in dit verband belangrijke aanwijzingen. Hetzelfde geldt voor de informatie die de Spaanse regering op een vraag van het Hof ter terechtzitting heeft verstrekt, namelijk dat het gebruik van de term „biológico” of „bio” in een groot aantal andere autonome gebieden lijkt te zijn voorbehouden aan producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. Verder zijn de twijfels die de Commissie omtrent de door de Spaanse regering genoemde opiniepeiling heeft geuit, op het eerste gezicht evenmin volstrekt irrelevant.
- 41 Het is evenwel vaste rechtspraak dat de Commissie in een beroep wegens niet-nakoming het gestelde verzuim moet aantonen. Zij dient het Hof de gegevens te verschaffen die het nodig heeft om te kunnen vaststellen of er sprake is van een verzuim, en zij kan zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden (zie met name arrest van 29 april 2004, Commissie/Oostenrijk, C-194/01, Jurispr. blz. I-4579, punt 34, en arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 35). In casu heeft

de Commissie enkel bovengenoemde aanwijzingen betreffende een zeker gebruik van de termen „biológico” en „bio” op de Spaanse markt verstrekt, maar heeft zij niet aangetoond dat deze termen op deze markt de Spaanse kopers over het algemeen doen aannemen dat de betrokken producten volgens de biologische productiemethode zijn verkregen. De twijfels die de Commissie omtrent de door de Spaanse regering genoemde opiniepeiling heeft geuit, zijn weliswaar niet irrelevant, maar dit doet er niet aan af dat de Commissie niets heeft aangevoerd waaruit blijkt dat bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn de term „biológico” of „bio” in Spanje zo algemeen werd gebruikt ter aanduiding van producten die volgens de biologische productiemethode zijn verkregen, dat de Spaanse consument deze termen associeerde met de biologische productiemethode. De Commissie heeft dan ook niet de verklaring in de memorie van toelichting bij Real Decreto nr. 506/2001 kunnen weerleggen dat ten tijde van de vaststelling van dit decreto de term „bio” in Spanje ingeburgerd was ter aanduiding van voedingsmiddelen die bepaalde kenmerken bezitten die geen verband hebben met de biologische productiemethode.

- 42 Aangezien dus geen verzuim van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2 van verordening nr. 2092/91, in de op het onderhavige beroep toepasselijke versie, kan worden vastgesteld, kan evenmin een schending van de artikelen 5 en 10 bis van de verordening en van artikel 2, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/13, die van dit verzuim afhangt, als aangetoond worden beschouwd.
- 43 Wat ten slotte de niet-nakoming betreft die volgens de Commissie voortvloeit uit het gebruik van de term „bio” in het autonome gebied Navarra, volstaat de vaststelling dat de redenering van het Hof betreffende Real Decreto nr. 506/2001 eveneens geldt voor de regelgeving die van toepassing is in dit autonoom gebied. Derhalve kan ook op dit punt geen niet-nakoming worden vastgesteld.
- 44 Bijgevolg dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

- ⁴⁵ 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 de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk Spanje in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**

- 2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt in de kosten verwezen.**

ondertekeningen