



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 8 mei 2014¹

Zaak C-137/13

**Herbaria Kräuterparadies GmbH
tegen
Freistaat Bayern**

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Bayerische Verwaltungsgericht München (Duitsland)]

„Landbouw — Etikettering van biologische producten — Verordening (EG) nr. 889/2008 — artikel 27, lid 1, sub f — Gebruik van producten en stoffen bij de verwerking van levensmiddelen die op de etikettering als ‚biologisch‘ zijn aangeduid — Verbod op het gebruik van mineralen en vitamines die niet wettelijk zijn voorgeschreven — Toevoeging van ijzergluconaat en vitamines aan een biologisch vruchtensapmengsel — Voorgeschreven hoeveelheden voor producten die worden verkocht als voedingssupplement, als levensmiddel waarvoor een voedings- of gezondheidsclaim wordt gedaan, of als levensmiddel bestemd voor bijzondere voeding”

1. Het gaat in casu om een verzoek om een prejudiciële beslissing dat is ingediend door het Bayerische Verwaltungsgericht München (bestuursrechtbank van de deelstaat Beieren, Duitsland; hierna: „Verwaltungsgericht”).
2. Het prejudicieel verzoek heeft betrekking op een product dat voornamelijk biologisch geteelde ingrediënten bevat, maar waaraan daarnaast mineralen en vitamines van niet-biologische oorsprong zijn toegevoegd. Mag dit product op de etikettering als „biologisch” worden aangeduid en als zodanig in de handel worden gebracht? Is inzonderheid de toevoeging van dergelijke stoffen „volgens de wet” voorgeschreven wanneer het product in de handel wordt gebracht als voedingssupplement en/of als product met voordelen voor de gezondheid of met een bijzondere voedingswaarde die het zonder die stoffen niet zou hebben?
3. Voor het Hof voert de (Europese) fabrikant van het product onder meer aan dat vergelijkbare producten die uit de Verenigde Staten van Amerika (hierna: „VS”) worden ingevoerd, in de Europese Unie in de handel mogen worden gebracht met een etikettering als „biologisch” overeenkomstig de voorschriften van de VS, die weliswaar equivalent, maar niet identiek zijn aan die van de Unie.

¹ — Oorspronkelijke taal: Engels.

Toepasselijke bepalingen

Voedingssupplementen en voedingsstoffen

4. Punt 9 van de considerans van richtlijn 2002/46² luidt: „Alleen vitamines en mineralen die normaal in de voeding voorkomen, en als onderdeel daarvan worden geconsumeerd, dienen als ingrediënt van voedingssupplementen te worden toegestaan, al betekent dit niet dat hun aanwezigheid daarin nodig is. [...]”
5. Punt 15 luidt: „Voedingssupplementen worden door de consument als aanvulling op de voeding gekocht. Om ervoor te zorgen dat deze aan het doel beantwoorden, dienen vitamines en mineralen, als zij op de etikettering van voedingssupplementen worden vermeld, in een significante hoeveelheid in het product aanwezig te zijn.”
6. Artikel 2 van die richtlijn definieert voedingssupplementen in sub a als „als aanvulling op de normale voeding bedoelde voedingsmiddelen die een geconcentreerde bron van een of meer nutriënten of andere stoffen met een nutritioneel of fysiologisch effect vormen en in voorgedoseerde vorm op de markt worden gebracht [...]”, en nutriënten in sub b als vitamines of mineralen. In artikel 4, lid 1, juncto de bijlagen I en II is een uitputtende lijst van vitamines en mineralen vastgesteld die voor de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt.
7. Artikel 5, lid 3, bepaalt het volgende: „Om de aanwezigheid van een voldoende hoeveelheid vitamines en mineralen in de voedingssupplementen te waarborgen, worden op passende wijze minimumhoeveelheden vastgesteld, uitgedrukt in een door de fabrikant aanbevolen dagelijkse portie.” Overeenkomstig artikel 5, lid 4, dienen de in lid 3 bedoelde minimumhoeveelheden vitamines en mineralen door de Commissie te worden vastgesteld. Evenwel heeft zij tot dusver geen desbetreffende hoeveelheden vastgelegd.
8. Overeenkomstig artikel 6, lid 3, sub a, moet de etikettering de naam van de categorieën nutriënten of stoffen die het product kenmerken, of informatie betreffende de aard van deze nutriënten of stoffen bevatten.

Voedings- en gezondheidsclaims

9. In artikel 2, lid 2, punt 1, van verordening nr. 1924/2006³ wordt een „claim” gedefinieerd als „elke boodschap of aanduiding die niet verplicht is op grond van de communautaire of nationale wetgeving [...], waarmee gesteld, de indruk gewekt of geïmpliceerd wordt dat een levensmiddel bepaalde eigenschappen heeft”.
10. Artikel 3 bepaalt:
- „Voedings- en gezondheidsclaims mogen in de etikettering en presentatie van levensmiddelen die in de Gemeenschap in de handel worden gebracht en in de daarvoor gemaakte reclame uitsluitend worden gebruikt indien zij in overeenstemming zijn met deze verordening.

[...] voedings- en gezondheidsclaims [mogen] niet:

- a) onjuist, dubbelzinnig of misleidend zijn [...]”.

2 — Richtlijn 2002/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen (PB L 183, blz. 51), zoals gewijzigd.

3 — Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (PB L 404, blz. 9).

11. Artikel 5, lid 1, bepaalt onder meer:

„Voedings- en gezondheidsclaims mogen alleen worden gebruikt als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) de aanwezigheid, de afwezigheid of de verlaagde hoeveelheid in een levensmiddel of levensmiddelen categorie van een nutriënt of andere stof waarvoor de claim wordt gedaan, heeft een bewezen heilzaam nutritioneel of fysiologisch effect, dat is vastgesteld aan de hand van algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs;
- b) de nutriënt of de andere stof waarvoor de claim wordt gedaan:
 - i) is in het eindproduct aanwezig in een significante hoeveelheid zoals omschreven in de communautaire wetgeving of, indien er ter zake geen voorschriften bestaan, in een hoeveelheid die volgens algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs het geclaimde nutritionele of fysiologische effect bewerkstelligt, dan wel

[...]”.

12. Artikel 8, lid 1, bepaalt: „Uitsluitend de voedingsclaims die in de bijlage staan vermeld en die voldoen aan de voorwaarden van onderhavige verordening zijn toegestaan.” Volgens artikel 13, lid 1, zijn ook gezondheidsclaims toegestaan die de rol van een nutriënt of andere stof bij de groei en ontwikkeling en de functies van het lichaam beschrijven of daarnaar verwijzen, indien zij zijn gebaseerd op algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs en door de gemiddelde consument goed begrepen worden en staan vermeld op de lijst die overeenkomstig artikel 13, lid 3, dient te worden opgesteld door de Commissie.

13. In de bijlage bij verordening nr. 1924/2006 is onder het kopje „BRON VAN [NAAM VAN DE VITAMINE(N)] EN/OF [NAAM VAN HET MINERAAL/DE MINERALEN]” het volgende bepaald: „De claim dat een levensmiddel een bron van vitaminen en/of mineralen is en elke andere claim die voor de consument waarschijnlijk dezelfde betekenis zal hebben, is alleen toegestaan als het product minimaal een significante hoeveelheid bevat zoals vastgesteld in de bijlage bij Richtlijn 90/496/EEG [...]”⁴

14. De bijlage bij verordening nr. 432/2012⁵ bevat een lijst van gezondheidsclaims voor levensmiddelen als bedoeld in artikel 13, lid 3, van verordening (EG) nr. 1924/2006. Met betrekking tot ijzer mag de claim „Ijzer draagt bij tot de normale vorming van rode bloedcellen en hemoglobine” worden gebruikt, doch alleen voor levensmiddelen die ten minste een bron van ijzer zijn als bedoeld in de claim.

4 — Richtlijn van de Raad 90/496/EEG van 24 september 1990 inzake de voedingswaarde-etikettering van levensmiddelen (PB L 276, blz. 40). Bijlage I bepaalt: „In de regel moet voor het bepalen van wat een significante hoeveelheid is, per 100 g of 100 ml, dan wel per verpakking indien deze slechts één portie bevat, van 15 % van de in deze bijlage aangegeven aanbevolen dosis worden uitgegaan.” Voor een aantal stoffen is een aanbevolen dagelijkse hoeveelheid („Recommended Daily Allowance” – RDA) vastgesteld, onder meer voor ijzer en voor de verschillende vitaminen waarvan wordt geclaimd dat zij bestanddeel zijn van het in geding zijnde product.

5 — Verordening (EU) nr. 432/2012 van 16 mei 2012 tot vaststelling van een lijst van toegestane gezondheidsclaims voor levensmiddelen die niet over ziekterisicobeperking en de ontwikkeling en gezondheid van kinderen gaan (PB L 136, blz. 1).

Voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen

15. Artikel 1, lid 2, van richtlijn 2009/39⁶ definieert voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen als „levensmiddelen die zich door hun bijzondere samenstelling of bereidingswijze duidelijk van gewone levensmiddelen onderscheiden, die voor het aangegeven voedingsdoel geschikt zijn en zodanig in de handel worden gebracht dat de geschiktheid voor dat doel wordt aangeduid”.

16. Artikel 1, lid 3, bepaalt:

„Een bijzondere voeding voldoet aan de bijzondere voedingsbehoeften:

- a) van bepaalde categorieën personen wier assimilatieproces of stofwisseling is verstoord; of
- b) van bepaalde categorieën personen die zich in bijzondere fysiologische omstandigheden bevinden en die daarom bijzonder gebaat kunnen zijn bij een gecontroleerde ingestie van bepaalde stoffen in levensmiddelen; of
- c) van zuigelingen, peuters of kleuters in goede gezondheid.”

17. Artikel 3, lid 1, schrijft voor dat de aard of de samenstelling van voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen zodanig moet zijn dat deze producten geschikt zijn voor het bijzondere voedingsdoel waarvoor zij zijn bestemd.

18. Artikel 4, lid 3, draagt de Commissie op een lijst van stoffen voor bijzondere voedingsdoeleinden, waaronder vitamines en minerale zouten, voor toevoeging aan voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen vast te stellen.

19. Deze lijst werd in de bijlage bij verordening nr. 953/2009⁷ vastgesteld. Punt 5 van de considerans van die verordening luidt: „Indien de toevoeging van een voedingsstof nodig wordt geacht, is dit in specifieke bepalingen in de desbetreffende bijzondere richtlijnen vastgelegd, zo nodig onder vermelding van passende voorwaarden ten aanzien van de hoeveelheid.”

Etikettering van in de Unie geproduceerde biologische levensmiddelen

20. De considerans van verordening nr. 834/2007⁸ bevat onder meer de volgende overwegingen:

„(20) Verwerkte levensmiddelen mogen alleen als biologisch product worden geëtiketteerd wanneer alle of nagenoeg alle ingrediënten van agrarische oorsprong biologisch zijn. Er moeten evenwel bijzondere etiketteringsvoorschriften worden vastgesteld voor verwerkte levensmiddelen die agrarische ingrediënten bevatten die niet biologisch kunnen worden verkregen [...].

[...]

(22) Het is belangrijk dat het vertrouwen van de consument in biologische producten behouden blijft. Uitzonderingen op de voorschriften voor de biologische productie moeten daarom strikt beperkt blijven tot die gevallen waarin de toepassing van minder strenge voorschriften gerechtvaardigd wordt geacht.

6 — Richtlijn 2009/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen (herschikking) (PB L 124, blz. 21).

7 — Verordening (EG) nr. 953/2009 van de Commissie van 13 oktober 2009 inzake stoffen die voor specifieke voedingsdoeleinden aan voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen mogen worden toegevoegd (PB L 269, blz. 9).

8 — Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2092/91 (PB L 189, blz. 1).

[...]”

21. In artikel 3 van die verordening zijn de algemene doelstellingen vermeld die met de biologische productie worden nagestreefd, waaronder sub c, „het produceren van een rijke verscheidenheid aan levensmiddelen en andere landbouwproducten op een wijze die voldoet aan de vraag van de consument naar goederen die worden geproduceerd met processen die geen schade toebrengen aan het milieu, de gezondheid van de mens, de gezondheid van planten of de gezondheid en het welzijn van dieren”.

22. Artikel 6 bepaalt het volgende:

„[...] de productie van verwerkte biologische levensmiddelen [is] gebaseerd op de volgende specifieke beginselen:

- a) de productie van biologische levensmiddelen met ingrediënten van de biologische landbouw, tenzij een ingrediënt niet in biologische vorm in de handel verkrijgbaar is;
- b) de beperking van het gebruik van levensmiddelenadditieven, niet-biologische ingrediënten met een hoofdzakelijk technologische en sensorische functie, en micronutriënten en technische hulpstoffen, zodat het gebruik ervan tot een minimum wordt beperkt en alleen om wezenlijke technologische redenen of voor bijzondere voedingsgerelateerde doeleinden plaatsvindt;
- c) de uitsluiting van stoffen en verwerkingsmethoden die misleidend kunnen zijn met betrekking tot de ware aard van het product;

[...]”

23. Artikel 19 is getiteld „Algemene voorschriften inzake de productie van verwerkte levensmiddelen”. Artikel 19, lid 2, bepaalt onder meer:

„De volgende voorwaarden zijn van toepassing op de samenstelling van biologische verwerkte levensmiddelen:

- a) het product wordt hoofdzakelijk geproduceerd met ingrediënten van agrarische oorsprong; [...]
- b) additieven, technische hulpstoffen, smaakstoffen, water, zout, preparaten van micro-organismen en enzymen, mineralen, sporenelementen, vitamines, alsmede aminozuren en andere micronutriënten in voor een bijzondere voeding bestemde levensmiddelen worden alleen gebruikt indien zij overeenkomstig artikel 21 voor gebruik in de biologische productie zijn toegelaten;

[...]”

24. Artikel 21 bepaalt in het bijzonder:

„1. De toelating en de vermelding op de limitatieve lijst van de in artikel 19, lid 2, [punt b)], bedoelde producten en stoffen geschiedt in overeenstemming met [...] onderstaande criteria, die in hun totaliteit moeten worden beoordeeld:

- i) er zijn geen overeenkomstig dit hoofdstuk toegelaten alternatieven voorhanden;
- ii) zonder deze producten kunnen de levensmiddelen niet worden geproduceerd of bewaard of kan aan bepaalde voedingsvoorschriften waarin de communautaire wetgeving voorziet, niet worden voldaan.

Bovendien komen de in artikel 19, lid 2, punt b), bedoelde producten en stoffen in de natuur voor en hebben zij uitsluitend mechanische, natuurkundige, biologische, enzymatische of microbiële processen ondergaan, behalve indien producten of stoffen van dergelijke oorsprong niet in voldoende hoeveelheden of in de juiste kwaliteit op de markt beschikbaar zijn.

2. [De] Commissie [besluit] over de toelating en de opname op de limitatieve lijst van de in lid 1 bedoelde producten en stoffen en stelt [...] de specifieke voorwaarden en beperkingen voor het gebruik daarvan vast; indien nodig besluit zij tot intrekking van de toelating.

[...]"

25. Artikel 23 („Het gebruik van termen die verwijzen naar biologische productie”) bepaalt onder meer:

„1. In de zin van deze verordening worden producten geacht producten te zijn waarop termen voorkomen die verwijzen naar de biologische productiemethode, wanneer die producten, de ingrediënten ervan of de bij de productie gebruikte voedermiddelen in de etikettering, de reclame of de handelsdocumenten worden beschreven in termen die de koper doen aannemen dat de producten, ingrediënten of voedermiddelen geproduceerd zijn overeenkomstig de in deze verordening vervatte regels. Met name mogen de termen vermeld in de bijlage⁹ en de afleidingen of verkleinwoorden daarvan, zoals ‚bio’ en ‚eco’, in de hele Gemeenschap en in elke taal van de Gemeenschap afzonderlijk of in combinatie worden gebruikt voor de etikettering van en de reclame voor een product dat voldoet aan de voorschriften die bij of krachtens deze verordening zijn vastgesteld.

[...]2. De in lid 1 bedoelde termen worden nergens in de Gemeenschap en in geen enkele taal van de Gemeenschap gebruikt voor de etikettering van, de reclame voor en de handelsdocumenten betreffende een product dat niet voldoet aan de eisen van deze verordening, tenzij zij niet worden toegepast op landbouwproducten in levensmiddelen of diervoeders of duidelijk geen verband houden met biologische productie.[...]

4. Met betrekking tot verwerkte levensmiddelen mogen de in lid 1 bedoelde termen worden gebruikt:

- a) in de verkoopbenaming, op voorwaarde dat:
 - i) het verwerkte levensmiddel in overeenstemming is met artikel 19;
 - ii) de ingrediënten van agrarische oorsprong voor ten minste 95 gewichtsprocent biologisch zijn;

[...]"

26. Artikel 27 van verordening nr. 889/2008¹⁰ is getiteld „Gebruik van bepaalde producten en stoffen bij de vervaardiging van verwerkte levensmiddelen”. Artikel 27, lid 1, bepaalt onder meer:

„Voor de toepassing van artikel 19, lid 2, onder b), van Verordening (EG) nr. 834/2007 mogen slechts de volgende stoffen bij de vervaardiging van verwerkte biologische levensmiddelen [...] worden gebruikt:

[...]

9 — In de bijlage worden voor elk van de (thans) 25 talen die in de Unie worden gebezigd (de 24 officiële talen plus het Luxemburgs) één of twee termen genoemd, die vrijwel allemaal „biologisch”, „ecologisch” of „organisch” betekenen (met uitzondering van het Ests, waarin een woord kan worden gebruikt dat „mild” lijkt te betekenen, en het Fins, waarvoor een term wordt vermeld waarvan de betekenis eerder door „natuurlijk” wordt benaderd).

10 — Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (PB L 250, blz. 1).

- f) mineralen (inclusief spoorelementen), vitaminen, aminozuren en micronutriënten zijn alleen toegelaten voor zover zij volgens de wet aan levensmiddelen moeten worden toegevoegd.”

Etikettering van uit de VS ingevoerde biologische producten

27. Punt 33 van de considerans van verordening nr. 834/2007 luidt:

„In de Europese Gemeenschap ingevoerde biologische producten moeten als biologisch product in de handel kunnen worden gebracht wanneer zij zijn geproduceerd overeenkomstig productievoorschriften en met toepassing van controleregelingen die in overeenstemming zijn met of gelijkwaardig zijn aan de voorschriften en regelingen die zijn vastgesteld in de communautaire regelgeving. Voorts moeten producten die op grond van een gelijkwaardig systeem worden ingevoerd, vergezeld gaan van een certificaat dat is afgegeven door de bevoegde autoriteit of de erkende controlerende autoriteit of het erkende controleorgaan van het betrokken derde land.”

28. Deze doelstellingen zijn voor overeenstemmende producten uitgewerkt in artikel 32 en voor producten van gegarandeerde gelijkwaardigheid in artikel 33. Krachtens artikel 33, lid 1, mogen de laatstgenoemde producten in de Unie in de handel worden gebracht mits a) zij overeenkomstig gelijkwaardige productievoorschriften zijn geproduceerd, b) de marktdeelnemers onder even doeltreffende controlemaatregelen vallen en c) hun activiteiten hebben onderworpen aan een erkend controlesysteem, en d) voor de producten een controlecertificaat is afgegeven door de bevoegde autoriteit. Volgens artikel 33, lid 2, kan de Commissie een lijst opstellen van derde landen waarvan de productievoorschriften gelijkwaardig en de controlemaatregelen even doeltreffend zijn.

29. Titel III van verordening nr. 1235/2008¹¹ is getiteld „Invoer van producten van gegarandeerde gelijkwaardigheid”. Artikel 7 van titel III betreft de samenstelling en de inhoud van de lijst van erkende derde landen, die in bijlage III is opgenomen, terwijl artikel 10 betrekking heeft op de samenstelling en de inhoud van de lijst van de voor gelijkwaardigheidsdoeleinden erkende controleorganen en controlerende autoriteiten in bijlage IV.

30. Deze bijlagen zijn inzonderheid gewijzigd bij uitvoeringsverordening nr. 126/2012¹², waarbij de VS – met ingang van 1 juni 2012 tot en met 30 juni 2015 – aan de lijst van erkende landen zijn toegevoegd voor onder meer verwerkte landbouwproducten bestemd voor gebruik als levensmiddel, en waarin de erkende controleorganen in dat land zijn opgesomd.

31. Punt 4 van de considerans van verordening nr. 126/2012 luidt:

„Bepaalde uit de [VS] ingevoerde landbouwproducten worden momenteel in de Unie in de handel gebracht overeenkomstig de overgangsbepalingen zoals bedoeld in artikel 19 van [verordening (EG) nr. 1235/2008]. De [VS] hebben de Commissie verzocht te worden opgenomen in de in artikel 7 van Verordening (EG) nr. 1235/2008 bedoelde lijst. De [VS] hebben de op grond van de artikelen 7 en 8 van die verordening vereiste gegevens ingediend. Uit het onderzoek van die informatie en uit daarop aansluitende besprekingen met de autoriteiten van de [VS] is gebleken dat de in dat land geldende voorschriften voor de productie van biologische landbouwproducten en de controle van deze producten gelijkwaardig zijn aan de in Verordening (EG) nr. 834/2007 vastgestelde voorschriften. De

11 — Verordening (EG) nr. 1235/2008 van de Commissie van 8 september 2008 houdende bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad wat de regeling voor de invoer van biologische producten uit derde landen betreft (PB L 334, blz. 25).

12 — Uitvoeringsverordening (EU) nr. 126/2012 van de Commissie van 14 februari 2012 tot wijziging van verordening (EG) nr. 889/2008 wat bewijsstukken betreft en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1235/2008 wat de regeling voor de invoer van biologische producten uit de Verenigde Staten van Amerika betreft (PB L 41, blz. 5).

Commissie heeft overeenkomstig artikel 33, lid 2, van Verordening (EG) nr. 834/2007 ter plaatse een onderzoek naar de momenteel in de [VS] toegepaste productievoorschriften en controlemaatregelen ingesteld dat bevredigende resultaten heeft opgeleverd. De [VS] moeten derhalve worden opgenomen in de in bijlage III bij Verordening (EG) nr. 1235/2008 vastgestelde lijst.”

Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

32. Herbaria Kräuterparadies GmbH (hierna: „Herbaria”) vervaardigt „Herbaria Blutquick – Eisen + Vitamine” (Herbaria Blutquick – IJzer + Vitaminen; hierna: „Blutquick”), een vruchtensapmengsel met kruidenextracten. Hoewel Blutquick hoofdzakelijk bestaat uit biologische ingrediënten van agrarische oorsprong in de zin van artikel 19, lid 2, sub a, van verordening nr. 834/2007, bevat het tevens vitaminen en ijzergluconaat van niet-biologische oorsprong. Het product wordt in reclame aangeprezen en in de handel gebracht als voedingssupplement dat ijzer en vitaminen bevat. De etikettering verwijst naar biologische productie in de zin van artikel 23 van verordening (EG) nr. 834/2007 en vermeldt de volgende claim: „IJzer draagt bij tot de normale vorming van rode bloedcellen en hemoglobine.” Door de aanbevolen dagelijkse dosis wordt 20 % van de RDA gedekt. Blutquick wordt ook aanbevolen als bevorderlijk voor de natuurlijke geestelijke ontwikkeling van kinderen wanneer het tijdens de zwangerschap en de voedingsperiode wordt ingenomen, en als middel tegen uitputting en ter bevordering van het algemeen welbevinden.

33. In december 2011 hebben de bevoegde Beierse autoriteiten Herbaria gelast de verwijzing naar biologische landbouw in de etikettering, reclame en verhandeling van Blutquick te verwijderen op grond dat die verwijzing in strijd is met artikel 23, lid 4, sub a-i, van verordening nr. 834/2007 juncto artikel 19, lid 2, sub b, van verordening nr. 834/2007 en artikel 27, lid 1, sub f, van verordening nr. 889/2008. De motivering van de bevoegde autoriteiten luidde als volgt. Mineralen en vitaminen mogen alleen toegevoegd voor zover zij volgens de wet aan het betrokken levensmiddel moeten worden toegevoegd. Een dergelijk wettelijk voorschrift is er niet voor Blutquick. In het bijzonder is het geen product dat onder de nationale wetgeving inzake dieetvoeding (de Diätverordnung) valt. Het feit dat „voedings- en gezondheidsclaims” krachtens verordening nr. 1924/2006 aan gedetailleerde vereisten zijn onderworpen, betekent niet dat de toevoeging van vitaminen en mineralen bij de vervaardiging van levensmiddelen, voor zover zij niet zijn onderworpen aan de Diätverordnung, wettelijk is voorgeschreven. Ook wanneer Blutquick volgens verordening nr. 1924/2006 zou zijn toegelaten, kan dat product niet met de bij artikel 23 van verordening nr. 834/2007 geregelde verwijzing naar biologische productie worden geëtiketteerd, geadverteerd en verkocht, aangezien verordening nr. 1924/2006 niet voorschrijft dat levensmiddelen en voedingssupplementen vitaminen moeten bevatten of moeten worden verrijkt met ijzergluconaat.

34. Herbaria is opgekomen tegen die beslissing, inzonderheid op grond dat artikel 27, lid 1, sub f, van verordening nr. 889/2008 tot doel heeft de toevoeging van mineralen en vitaminen toe te staan indien en voor zover andere Unierechtelijke of nationale bepalingen een bepaald vitamine- en mineraalgehalte voorschrijven en het levensmiddel zonder die toevoeging zijn doel als levensmiddel niet kan vervullen. Het uitgangspunt is een concreet levensmiddel en de bijzondere bestemming ervan. Overeenkomstig bepaalde voorschriften inzake voedingssupplementen of gezondheids- en voedingsclaims, inzonderheid voorschriften die zijn vastgesteld bij verordening nr. 1924/2006, moeten mineralen en vitaminen worden toegevoegd aan levensmiddelen die volgens hun etikettering een bijzonder voedingsdoel hebben. Op grond van het verbod op misleidende claims moet de door de fabrikant aanbevolen dagelijks in te nemen hoeveelheid 15 % van het van overheidswege voorgestelde maximum als gegarandeerd gehalte dekken.¹³ Het doel van een voedingssupplement vormt de basis van de wettelijke

13 — Dit punt lijkt te verwijzen naar een nationaal document getiteld „Toxikologische und ernährungsphysiologische Aspekte der Verwendung von Mineralstoffen und Vitaminen in Lebensmitteln” (Toxicologische, nutritionele en fysiologische aspecten van het gebruik van mineralen en vitaminen in levensmiddelen), dat in 2002 of 2004 is gepubliceerd door het Duitse Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (federaal instituut voor de bescherming van de gezondheid van de consument en diergeneeskunde) en waarin bepaalde aanbevelingen voor toekomstige wetgeving worden gedaan. Zie ook voetnoot 4 hierboven.

verplichting om de overeenkomstige minimumwaarden te bereiken. Wanneer dit alleen door toevoeging van stoffen kan worden bewerkstelligd, is de toevoeging wettelijk voorgeschreven. Daarnaast voorziet verordening nr. 432/20012 wettelijk in dagelijks in te nemen hoeveelheden, waardoor de toevoeging van stoffen aan een biologisch levensmiddel wordt voorgeschreven. De toevoeging van ijzergluconaat en vitamines aan Blutquick is noodzakelijk om de voedingswaarden te bereiken die zijn vereist voor het aangegeven voedingsdoel. Dit is niet mogelijk met ingrediënten uit biologische producten. Er worden slechts stoffen in de vereiste omvang toegevoegd.

35. De autoriteiten antwoordden dat de toevoeging van vitamines of ijzergluconaat niet wettelijk is voorgeschreven. Verordening nr. 1924/2006 staat de toevoeging van deze stoffen slechts toe, maar schrijft een dergelijke toevoeging niet voor. Een andere uitlegging is in strijd met artikel 6, sub b, van verordening nr. 834/2007, volgens welke levensmiddelenadditieven in de biologische landbouw tot een minimum moeten worden beperkt.

36. In deze omstandigheden verzoekt het Verwaltungsgericht om een prejudiciële beslissing aangaande de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 27, lid 1, sub f, van verordening (EG) nr. 889/2008 aldus worden uitgelegd dat het gebruik van de genoemde stoffen slechts wettelijk is voorgeschreven, wanneer een Unierechtelijk of een met het Unierecht verenigbaar nationaal voorschrift voor het levensmiddel waaraan de genoemde stoffen worden toegevoegd, de toevoeging van de genoemde stoffen direct voorschrijft of althans een minimumgehalte voor de toe te voegen genoemde stoffen vastlegt?
- 2) Bij een ontkennende beantwoording van de eerste vraag: moet artikel 27, lid 1, sub f, van verordening (EG) nr. 889/2008 aldus worden uitgelegd dat het gebruik van de genoemde stoffen ook wettelijk is voorgeschreven, ingeval het in de handel brengen van een levensmiddel als voedingssupplement respectievelijk met gebruik van gezondheidsclaims zonder toevoeging van ten minste één van de genoemde stoffen misleidend en bedrieglijk voor de consument zou zijn, omdat het levensmiddel wegens een te geringe concentratie van een van de genoemde stoffen zijn doel als voedingsmiddel respectievelijk zijn met de gezondheidsclaims tot uitdrukking gebrachte doel niet kan vervullen?
- 3) Bij een ontkennende beantwoording van de eerste vraag: moet artikel 27, lid 1, sub f, van verordening (EG) nr. 889/2008 aldus worden uitgelegd dat het gebruik van de genoemde stoffen ook wettelijk is voorgeschreven, ingeval een bepaalde gezondheidsclaim alleen voor levensmiddelen mag worden gebruikt die een bepaalde, zogenoemde significante hoeveelheid van ten minste één van de genoemde stoffen bevatten?”

37. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door partijen in het hoofdgeding, de Tsjechische, de Franse en de Spaanse regering en door de Europese Commissie, die, met uitzondering van de Tsjechische en de Spaanse regering, ter terechtzitting van 13 februari 2014 hun standpunten mondeling hebben toegelicht.

38. Alle partijen die opmerkingen hebben ingediend, met uitzondering van Herbaria, zijn in wezen van mening dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord en dat er geen Unierechtelijk voorschrift bestaat waarop Herbaria zich kan beroepen. Herbaria stelt zich op het tegenovergestelde standpunt, maar voert tevens aan dat uit de VS ingevoerde voedingssupplementen als biologisch kunnen worden geëtiketteerd hoewel daaraan ijzer en vitamines zijn toegevoegd. Dit punt, waarop de verwijzende rechter niet is ingegaan, werd in de overige opmerkingen niet aan de orde gesteld, maar was tijdens de terechtzitting wel onderwerp van discussie.

Onderzoek

Uitlegging van de wetgeving

39. De prejudiciële vragen kunnen samen aldus worden geherformuleerd: heeft de zinsnede „volgens de wet aan levensmiddelen moeten worden toegevoegd” in artikel 27, lid 1, sub f, van verordening nr. 889/2008 a) alleen betrekking op een direct wettelijk voorschrift volgens hetwelk een levensmiddel een of meer van de genoemde stoffen moet bevatten om überhaupt in de handel te kunnen worden gebracht, ongeacht eventuele verklaringen aangaande de eigenschappen of de beoogde bestemming ervan, of b) tevens betrekking op een situatie waarin het levensmiddel als voedingssupplement, als product waarvoor een voedings- of een gezondheidsclaim wordt gedaan, of als product bestemd voor bijzondere voeding in de handel wordt gebracht, maar niet als zodanig in de handel mag worden gebracht indien het niet een nader bepaalde hoeveelheid van een of meer van die stoffen bevat?

40. Volgens artikel 23, lid 2, van verordening nr. 834/2007 is het niet toegestaan verwijzingen naar biologische productie te gebruiken voor een product dat niet aan de eisen van die verordening voldoet. Artikel 23, lid 4, preciseert dat een dergelijke verwijzing met betrekking tot verwerkte levensmiddelen (en een vruchtenmengsel met kruidenextracten is uit de aard der zaak een verwerkt levensmiddel) *alleen* is toegestaan wanneer het verwerkte levensmiddel in overeenstemming is met artikel 19. Overeenkomstig artikel 19, lid 2, sub b, is de toevoeging van onder meer mineralen en vitamines *alleen* toegestaan indien zij overeenkomstig artikel 21 voor gebruik in de biologische productie zijn toegelaten. Artikel 21 stelt algemene criteria vast voor de toelating van het gebruik van deze stoffen en verleent de Commissie de opdracht een *beperkte* lijst in het kader van deze criteria vast te stellen. De algemene criteria luiden dat er geen toegelaten alternatieven voorhanden zijn en dat zonder de stof in kwestie het levensmiddel niet kan worden geproduceerd of bewaard of dat niet kan worden voldaan aan bepaalde voedingsvoorschriften waarin de Uniewetgeving voorziet.

41. Op basis hiervan heeft de Commissie in artikel 27, lid 1, van verordening nr. 889/2008 een beperkte lijst van stoffen opgesteld die mogen worden gebruikt bij de vervaardiging van verwerkte levensmiddelen die als biologische producten in de handel worden gebracht. Volgens artikel 27, lid 1, sub f, zijn mineralen en vitamines *alleen* toegelaten voor zover het gebruik ervan wettelijk is voorgeschreven.

42. Uit de bewoordingen van die bepalingen¹⁴ blijkt dat zij restrictief moeten worden geïnterpreteerd – wat wordt bevestigd door punt 22 in de considerans van verordening nr. 834/2007, volgens hetwelk uitzonderingen op de voorschriften voor de biologische productie *strikt beperkt* moeten blijven tot gerechtvaardigde gevallen.

43. Daarom aarzel ik niet te concluderen dat de zinsnede „volgens de wet” in artikel 27, lid 1, sub f, van verordening nr. 889/2008 strikt moet worden uitgelegd in die zin dat zij alleen betrekking heeft op een direct wettelijk voorschrift volgens hetwelk de betrokken stof bij de vervaardiging van het verwerkte levensmiddel in kwestie moet worden gebruikt.

44. Er wordt niet betoogd dat er een Unierechtelijk of een met het Unierecht verenigbaar nationaal voorschrift bestaat volgens hetwelk een vruchtensapmengsel met kruidenextracten dat gewoon als, al dan niet biologisch, levensmiddel wordt verkocht, een nader gespecificeerde hoeveelheid ijzer of een nader gespecificeerde hoeveelheid van een bepaald vitamine moet bevatten.

14 — Zie ook artikel 6 van verordening nr. 834/2007, dat hierboven in punt 22 wordt aangehaald. Hierin worden termen gebruikt als „beperking”, „minimum”, „alleen”, „wezenlijke” en „uitsluiting”.

45. Niettemin is het in bepaalde omstandigheden denkbaar dat een dergelijk product volgens de wet nader gespecificeerde hoeveelheden van bepaalde mineralen of vitaminen moet bevatten wanneer het als voedingssupplement, als product waarvoor een voedings- of gezondheidsclaim wordt gedaan, of als product bestemd voor bijzondere voeding wordt verkocht en dergelijke hoeveelheden moet bevatten om als zodanig in de handel te kunnen worden gebracht. Ik sluit mij echter niet aan bij een dergelijke opvatting.

46. Met betrekking tot voedingssupplementen wijst de Commissie erop dat overeenkomstig artikel 5, leden 3 en 4, van richtlijn 2002/46 weliswaar minimumhoeveelheden voor vitaminen en mineralen kunnen worden vastgesteld, maar dat dit dusver nog niet is gebeurd. Noch lijken dergelijke hoeveelheden te zijn vastgesteld in de toepasselijke Duitse wetgeving – hoewel dit alleen door het Verwaltungsgericht kan worden beoordeeld.¹⁵ Maar ook al zouden er minimumhoeveelheden zijn vastgesteld, zouden producenten op grond hiervan niet verplicht zijn een bepaald mineraal of een bepaalde vitamine aan hun producten toe te voegen. Wel zou het op grond hiervan ontoelaatbaar zijn om die producten als voedingssupplementen die de stof of stoffen in kwestie bevatten in de handel te brengen, wanneer in die producten niet de voorgeschreven minimumhoeveelheid of -hoeveelheden daarvan aanwezig zijn.

47. Wat voedings- en gezondheidsclaims betreft, volgt uit de hierboven in de punten 9 tot en met 14 vermelde bepalingen van verordening nr. 1924/2006 en verordening nr. 432/2012 dat de claims die voor Blutquick worden gedaan, alleen zijn toegestaan wanneer dat product significante hoeveelheden ijzer en vitaminen bevat. De Commissie merkt echter andermaal op dat een claim als bedoeld in verordening nr. 1924/2006 nu juist een claim is die volgens de Unierechtelijke of nationale wetgeving niet dwingend is voorgeschreven. De bepalingen in kwestie omvatten derhalve geen wettelijke vereisten met betrekking tot de inhoud van de betrokken levensmiddelen, maar specificeren de voorwaarden waaronder voedings- of gezondheidsclaims kunnen worden gedaan.

48. Tot slot wil ik met betrekking tot voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen opmerken dat in de eerste plaats geenszins uit de stukken blijkt dat Blutquick onder de definitie van dergelijke levensmiddelen in artikel 1, leden 2 en 3, van richtlijn 2009/39 valt, hoewel het product onder meer lijkt te zijn gericht op moeders die borstvoeding geven en personen die aan uitputting lijden, die geacht zouden kunnen worden „zich in bijzondere fysiologische omstandigheden [te] bevinden en [...] daarom bijzonder gebaat [te] zijn bij een gecontroleerde ingestie van bepaalde stoffen in levensmiddelen”. Zoals de Franse regering opmerkt, mogen voedingsstoffen echter alleen worden toegevoegd wanneer dit „in specifieke bepalingen in de desbetreffende bijzondere richtlijnen [is] vastgelegd, zo nodig onder vermelding van passende voorwaarden ten aanzien van de hoeveelheid”.¹⁶ Ook in zoverre bestaat er echter geen verplichting om bijvoorbeeld een vruchtensapmengsel als voor bijzondere voeding bestemd levensmiddel in de handel te brengen, maar alleen een verbod om een dergelijk product als zodanig in de handel te brengen indien het niet voldoet aan de vereisten van richtlijn 2009/39 en verordening nr. 953/2009.

49. Kortom, alle in het prejudiciële verzoek of door Herbaria aangevoerde gevallen waarin mineralen en/of vitaminen geacht zouden kunnen worden „volgens de wet” te moeten worden toegevoegd, zijn in werkelijkheid gevallen waarin de fabrikant het product alleen als voedingssupplement, als product waarvoor een voedings- of een gezondheidsclaim wordt gedaan, of als product bestemd voor bijzondere voeding in de handel mag brengen wanneer het een bepaald gehalte aan mineralen of vitaminen heeft. Aangezien er geen wettelijke verplichting bestaat om een product aldus in de handel

15 — Het Verwaltungsgericht stelt dat Blutquick niet onder de Diätverordnung valt (zie hierboven punt 33). In de verwijzingsbeslissing wordt ook een document (zie voetnoot 13 hierboven) aangehaald waarin wordt voorgesteld dat, tot bescherming van de consument tegen bedrog, het minimumgehalte aan mineralen in voedingssupplementen aldus moet zijn bepaald dat met de door de producent aangegeven dagelijks in te nemen hoeveelheid 15% van de aanbevolen maximumhoeveelheid wordt bewerkstelligd, maar er zijn geen aanwijzingen dat dit voorstel

16 — Zie punt 19 hierboven.

te brengen, zou een onaanvaardbaar ruime uitlegging van artikel 27, lid 1, sub f, van verordening nr. 889/2008 vereist zijn om dergelijke situaties onder de werkingssfeer ervan te doen vallen en op die basis het gebruik van mineralen en/of vitamines toe te staan bij de vervaardiging van verwerkte levensmiddelen die als biologische producten in de handel worden gebracht.

50. In het licht van de bestaande wetgeving¹⁷ lijkt mij dit de enig mogelijke coherente uitleg.

51. Weliswaar heeft de WTO-beroepsinstantie in de context van de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen¹⁸ geoordeeld dat het vereiste dat aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan opdat tonijn als „dolfijnvriendelijk gevangen” mag worden geëtiketteerd (een situatie die overeenkomsten vertoont met die van de onderhavige zaak), een verbindend karakter heeft in de zin van bijlage 1.1 bij die overeenkomst, ook al kan het product zonder een dergelijke etikettering in de handel worden gebracht.¹⁹

52. De omstandigheden in casu zijn echter complexer dan die welke door de WTO-beroepsinstantie zijn onderzocht. Het gaat hier niet slechts om de naleving van bepaalde voorwaarden opdat een bepaalde verklaring op het etiket kan worden gebruikt. Het gaat er eerder om twee of meer soorten vereisten, waaraan niet noodzakelijkerwijs gelijktijdig kan worden voldaan, met elkaar te verenigen teneinde een combinatie van verschillende verklaringen op de etikettering te kunnen aanbrengen.

53. Volgens het Unierecht moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan om een product als biologisch in de handel te kunnen brengen. Er moet aan andere voorwaarden worden voldaan om het in de handel te kunnen brengen als voedingssupplement, als product waarover een voedings- of een gezondheidsclaim wordt gedaan, of als product dat geschikt is voor een bijzondere voeding. Om het *zowel* als biologisch product in de handel te kunnen brengen *als* als voedingssupplement, als product waarvoor een voedings- of een gezondheidsclaim wordt gedaan, of als product bestemd voor bijzondere voeding, moet aan alle toepasselijke voorwaarden worden voldaan. In geen geval bestaat er echter een wettelijke verplichting om een product op een van deze wijzen in de handel te brengen. Wanneer voor één en hetzelfde product niet gelijktijdig kan worden voldaan aan alle voorwaarden die van toepassing zijn voor een combinatie van verschillende wijzen waarop het product in de handel zou kunnen worden gebracht, is het aan de producent om te kiezen op welke wijze hij het product in de handel wil brengen en zich te vergewissen van de voorwaarden waaraan met het oog daarop moet worden voldaan. Zoals de Franse regering opmerkt, zou een andere aanpak producenten in staat stellen producten die niet-toegelaten niet-biologische stoffen bevatten, als biologische producten in de handel te brengen, doordat zij, naast de verklaring dat het om een biologisch product gaat, eenvoudigweg andere claims doen die zonder de toevoeging van die stoffen niet zouden kunnen worden gedaan.

54. Desondanks voert Herbaria aan dat de doelstelling van artikel 3, sub c, van verordening nr. 834/2007, namelijk het produceren van een „rijke verscheidenheid” aan levensmiddelen en andere producten op een wijze die voldoet aan de vraag van de consument, inhoudt dat het mogelijk moet zijn om biologische producten onder alle categorieën in de handel te brengen die aan die vraag beantwoorden, met inbegrip van voedingssupplementen, dieetproducten en gewone levensmiddelen waarvoor een voedings- of gezondheidsclaim wordt gedaan.

55. Dat argument overtuigt mij niet. De betrokken doelstelling omvat natuurlijk ook het in de handel brengen van biologische producten onder de genoemde categorieën. Zij omvat echter niet het in de handel brengen van producten als biologische producten onder dergelijke categorieën wanneer zij niet voldoen aan de voorwaarden om als biologische producten in de handel te worden gebracht.

17 — Ik ga hier niet in op de vraag of het mogelijk *zou moeten* zijn dat een product in de omstandigheden van het hoofdgeding met verwijzing naar biologische productie in de handel wordt gebracht. Hierover dient enkel de wetgever te beslissen.

18 — Bijlage 1A bij de Uruguayronde van de multilaterale handelsbesprekingen, PB 1994, L 336, blz. 86 (hierna: „THB-overeenkomst”).

19 — Appellate Body Report, *United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products*, WT/DS381/AB/R, van 13 juni 2012, inzonderheid punt 196.

56. Bijgevolg heeft de zinsnede „volgens de wet aan levensmiddelen moeten worden toegevoegd” in artikel 27, lid 1, sub f, van verordening nr. 889/2008 mijns inziens alleen betrekking op een direct wettelijk voorschrift volgens hetwelk een levensmiddel een of meer van de genoemde stoffen moet bevatten om *überhaupt* in de handel te kunnen worden gebracht. De zinsnede heeft geen betrekking op een situatie waarin het levensmiddel als voedingssupplement, als product waarvoor een voedings- of een gezondheidsclaim wordt gedaan, of als levensmiddel bestemd voor bijzondere voeding in de handel wordt gebracht, maar niet als zodanig in de handel mag worden gebracht indien het niet een nader bepaalde hoeveelheid van een of meer van die stoffen bevat.

Verskil in behandeling met uit de VS ingevoerde producten

57. In haar schriftelijk opmerkingen bij het Hof voerde Herbaria aan dat sinds de inwerkingtreding van uitvoeringsverordening nr. 126/2012 (waarbij uitvoering werd gegeven aan een briefwisseling tussen de Commissie en het ministerie van Landbouw van de VS) in de VS geproduceerde levensmiddelen in de Unie zelfs als biologische producten op de markt kunnen worden gebracht wanneer zij mineralen en vitamines van niet-biologische oorsprong als voedingsstoffen bevatten, aangezien een dergelijke etikettering in de VS volgens §205.605 van Titel 7 (Landbouw) van de Electronic Code of Federal Regulations is toegestaan.²⁰ Herbaria noemde een product uit de VS (Organic Life Vitamins) dat vergelijkbaar zou zijn met Blutquick en dat in de Unie als biologisch product in de handel wordt gebracht hoewel het mineralen en vitamines van niet-biologische oorsprong bevat. Indien Blutquick niet op dezelfde wijze in de handel kan worden gebracht, zou dat een schending betekenen van het recht van Herbaria op gelijke behandeling.

58. De mondelinge opmerkingen tijdens de terechtzitting waren op verzoek van het Hof hoofdzakelijk aan deze kwestie gewijd.

59. Deze kwestie is potentieel van enorm belang. Zij vormt, in een meer beperkte context, een voorbode van de vraagstukken die waarschijnlijk aan de orde zullen worden gesteld in het Trans-Atlantisch Handels- en investeringspartnerschap (Transatlantic Trade and Investment Partnership – „TTIP”), waarover thans onderhandelingen worden gevoerd tussen de Commissie, namens de Unie, en de handelsgezant van de VS, namens de VS.²¹ Het gaat om een kwestie van „wederzijdse erkenning”, die vragen doet rijzen over gelijke behandeling en, mogelijk, omgekeerde discriminatie. Indien de Unie moet accepteren dat levensmiddelen als biologische producten worden ingevoerd en vervolgens verkocht die niet voldoen aan de Unie-regels, maar slechts gelijkwaardige garanties bieden, is de vraag geoorloofd of het niet ook mogelijk zou moeten zijn om in de Unie geproduceerde levensmiddelen die aan de vereisten voldoen van de regels die dergelijke gelijkwaardige garanties bieden, als biologische producten in de handel te brengen. Met het oog op het TTIP werd de bezorgdheid geuit dat dit onder meer een de-facto-assimilatie van grote delen van de regelgeving en een daarmee gepaard gaand verlies van autonomie op regelgevingsgebied zou meebrengen.

60. Er zijn mijns inziens echter dwingende redenen waarom het Hof zich in het kader van de onderhavige procedure niet over deze kwesties dient te buigen.

20 — <http://www.ecfr.gov>.

21 — Zie http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151605.pdf voor een korte samenvatting. Er zij tevens op gewezen dat de partijen bij de THB-overeenkomst (aangehaald in voetnoot 18) volgens artikel 2, lid 7, van die overeenkomst „de aanvaarding als equivalente maatregel van de in andere landen vastgestelde technische voorschriften in welwillende overweging te nemen, ook indien deze voorschriften van hun eigen voorschriften afwijken, mits zij de overtuiging zijn toegedaan dat de genoemde voorschriften in voldoende mate aan de doelstellingen van hun eigen voorschriften beantwoorden”.

61. In de eerste plaats heeft het Verwaltungsgericht op dit punt niet om uitlegging verzocht – ofschoon het, volgens de door de advocaat van Herbaria tijdens de terechtzitting afgelegde verklaring, om een kwestie gaat die in het nationale geding aan de orde gesteld en besproken is. Volgens vaste rechtspraak van het Hof staat het uitsluitend aan de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt.²² In dit verband staat het mijns inziens ook, althans in de eerste plaats, aan de nationale rechter om te bepalen of een vraag van Unierecht die voor hem is opgeworpen, al dan *niet* hoeft te worden beslist om hem in staat te stellen uitspraak te doen, en derhalve om redenen van proceseconomie *niet* aan het Hof dient te worden voorgelegd. De procedure van de prejudiciële verwijzing is volgens vaste rechtspraak een dialoog van rechter tot rechter, waartoe het initiatief volledig afhankelijk is van de beoordeling door de nationale rechter van de relevantie en de noodzaak van deze verwijzing.²³

62. Uit het feit dat het Verwaltungsgericht geen gewag maakt van de door Herbaria opgeworpen kwestie volgt noodzakelijkerwijs dat het verzoek om een prejudiciële beslissing met betrekking tot die kwestie niet alle elementen bevat die krachtens artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof vereist zijn. Inzonderheid is er geen sprake van feiten of veronderstellingen aangaande de vergelijkbaarheid van Organic Life Vitamins met Blutquick, de daadwerkelijke verkoop van Organic Life Vitamins in de Unie overeenkomstig de procedures van artikel 33 van verordening nr. 834/2007 of de eventuele overeenstemming van Blutquick met de voorschriften van de VS indien dat product in de VS zou zijn geproduceerd, noch worden natuurlijk redenen aangedragen waarom een uitspraak over de interpretatie van de regels inzake de etikettering en het in de handel brengen van biologische levensmiddelen van oorsprong uit de VS noodzakelijk zou kunnen zijn.

63. Dit is geenszins bedoeld als kritiek op het Verwaltungsgericht. Integendeel, dit heeft duidelijk het geïnformeerde besluit genomen om geen prejudiciële vraag over dat punt te stellen en in overeenstemming daarmee ook geen desbetreffende uiteenzetting of feitelijke gegevens op te nemen. Indien het Hof zich over deze kwestie zou buigen, zou het dit bijgevolg in het luchtledige moeten doen, zonder kennis te hebben van de redenen die het Verwaltungsgericht hebben doen besluiten om op dit punt niet om uitlegging te verzoeken, of van de feitelijke en procedurele gronden waarop die redenen mogelijkerwijs in twijfel kunnen worden getrokken. Het Hof zou de grenzen van zijn taak overschrijden, wanneer het zou besluiten zich uit te spreken over een vraagstuk van hypothetische aard, zonder dat het beschikt over de gegevens feitelijk en rechtens die noodzakelijk zijn.²⁴ Door een vraag te beantwoorden die door een partij in het hoofdgeding zonder toestemming van de verwijzende rechter wordt gesteld, zou het Hof de grenzen van zijn taak mijns inziens nog verder te buiten gaan.

64. Door in te gaan op een vraag die niet in het prejudiciële verzoek is gesteld – en zelfs niet op natuurlijke of logische wijze kan worden afgeleid uit de daarin uiteengezette kwesties –, maar die slechts in het kader van de opmerkingen van een partij in het hoofdgeding is opgeworpen, zouden de lidstaten gedeeltelijk worden beroofd van het hun bij artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie verleende recht om te worden geïnformeerd over het onderwerp van de aan het Hof gestelde vragen en om schriftelijke opmerkingen over die vragen in te dienen. Lidstaten kunnen weliswaar tijdens de terechtzitting mondelinge opmerkingen maken naar aanleiding van punten die in de schriftelijke opmerkingen aan de orde zijn gesteld. Maar het kan zijn dat zij enerzijds die opmerkingen niet in de eigen officiële taal hebben ontvangen, terwijl een prejudicieel verzoek altijd in alle officiële talen van de Unie vertaald of ten minste samengevat wordt, en dat anderzijds slechts weinig tijd beschikbaar is tijdens de terechtzitting, zodat het wellicht niet mogelijk is om even grondige en dienstige opmerkingen te maken als in het geval van een schriftelijke procedure.

22 — Zie voor een recent voorbeeld arrest van 5 december 2011, Nordecon en Ramboll Eesti, C-561/12, EU:C:2013:793, punt 29.

23 — Zie voor een recent voorbeeld arrest van 15 januari 2013, Križan e.a., C-416/10, EU: C:2013:8, punt 66.

24 — Zie voor een recent voorbeeld van de vaste rechtspraak beschikking van 7 oktober 2013, Società cooperativa Madonna dei miracoli, C-82/13, EU: C:2013:655, punten 11 en 12 en daar aangehaalde rechtspraak.

65. Ten tweede betreft het hoofdgeding, zoals de Commissie tijdens de terechtzitting heeft aangegeven, de betwisting van een besluit van de Beierse autoriteiten van december 2011, waarvan de geldigheid redelijkerwijs moet worden beoordeeld op grond van de wetgeving die op dat tijdstip van kracht was. Overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 126/2012, waarop Herbaria haar standpunt baseert, is die verordening pas sinds 1 juni 2012 van toepassing. Het lijkt er dus op dat er ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geen levensmiddelen uit de VS kunnen zijn geweest die vitamines en mineralen van niet-biologische oorsprong bevatten, maar toch in de handel mochten worden gebracht als biologische producten, dat wil zeggen een situatie waarop Herbaria een klacht over ongelijke behandeling had kunnen baseren.

66. In dit licht zou ik het Hof in overweging willen geven niet te trachten de door Herbaria opgeworpen aanvullende kwestie in het kader van de onderhavige procedure te beantwoorden. Indien het Hof dit wel gepast acht, ben ik van mening dat het het Verwaltungsgericht eerst om verduidelijkingen overeenkomstig artikel 101 van het Reglement zou moeten verzoeken en daarna, waar nodig, de mondelinge behandeling volgens artikel 83 van het Reglement zou moeten heropenen om alle belanghebbende lidstaten in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken in het licht van die verduidelijking.

Conclusie

67. Gelet op de bovenstaande overwegingen ben ik van oordeel dat het Hof het verzoek om een prejudiciële beslissing als volgt zou moeten beantwoorden:

„Artikel 27, lid 1, sub f, van verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat het gebruik van de genoemde stoffen slechts wettelijk is voorgeschreven, wanneer een Unierechtelijk of een met het Unierecht verenigbaar nationaal voorschrift voor het levensmiddel waaraan de genoemde stoffen worden toegevoegd, de toevoeging van de genoemde stoffen direct voorschrijft of althans een minimumgehalte voor de toe te voegen genoemde stoffen bepaalt voordat het levensmiddel in de handel kan worden gebracht.

Van een dergelijke wettelijk voorschrift is geen sprake wanneer het in de handel brengen van een levensmiddel als voedingssupplement, als product waarvoor een voedings- of een gezondheidsclaim wordt gedaan, of als product bestemd voor bijzondere voeding, zonder toevoeging van een of meer van de genoemde stoffen misleidend en bedrieglijk voor de consument zou zijn, omdat het levensmiddel wegens te geringe concentratie(s) van de genoemde stof of stoffen zijn doel als voedingsmiddel respectievelijk zijn met de voedings- of gezondheidsclaims tot uitdrukking gebrachte doel niet kan vervullen. Noch is van een dergelijk wettelijk voorschrift sprake wanneer een bepaalde voedings- of gezondheidsclaim alleen voor levensmiddelen mag worden gebruikt die een bepaalde ‚significante’ hoeveelheid van de genoemde stof of stoffen bevatten.”