



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Negende kamer)

12 oktober 2017 *

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Biologische producten – Bij verordening (EG) nr. 834/2007 opgezet controlesysteem – Begrip „directe verkoop aan de eindconsument of eindgebruiker”

In zaak C-289/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) bij beslissing van 24 maart 2016, ingekomen bij het Hof op 24 mei 2016, in de procedure

Kamin und Grill Shop GmbH

tegen

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV,

wijst

HET HOF (Negende kamer),

samengesteld als volgt: E. Juhász (rapporteur), waarnemend kamerpresident, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Kamin und Grill Shop GmbH, vertegenwoordigd door B. Ackermann, Rechtsanwältin,
- Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV, vertegenwoordigd door C. von Gierke, C. Rohnke en T. Winter, Rechtsanwälte,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Lewis en B. Eggers als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 juni 2017,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 28, lid 2, van 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 2007, L 189, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV (vereniging ter bestrijding van oneerlijke mededinging; hierna: „Zentrale”) en Kamin und Grill Shop GmbH (hierna: „Kamin”) over de vraag of het geoorloofd is om biologische producten in de handel te brengen wanneer niet is voldaan aan de in artikel 28, lid 1, van verordening nr. 834/2007 neergelegde kennisgevings- en controleverplichtingen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 3, 5, 22, 31 en 32 van verordening nr. 834/2007 luiden:
 - „(3) Het communautaire wettelijke kader voor de biologische productie moet gericht zijn op het verzekeren van eerlijke concurrentie en een goede werking van de interne markt voor biologische producten, alsmede op het behoud en de rechtvaardiging van het vertrouwen van de consument in de als biologisch aangeduide producten. Voorts moet dit beleidskader ervoor zorgen dat deze sector verder kan evolueren in overeenstemming met de productie- en marktontwikkelingen.

[...]

 - (5) Het is daarom wenselijk de doelstellingen, beginselen en voorschriften inzake de biologische productie nader te definiëren, teneinde bij te dragen tot de doorzichtigheid en het consumentenvertrouwen en te komen tot een geharmoniseerde perceptie van het begrip biologische productie.

[...]

 - (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.

[...]

 - (31) Om ervoor te zorgen dat biologische producten worden geproduceerd volgens de voorschriften van het communautaire wettelijke kader voor de biologische productie, moeten activiteiten van marktdeelnemers in elke fase van de productie, bereiding en verdeling van biologische producten, onderworpen worden aan een controlesysteem dat opgezet is en beheerd wordt in overeenstemming met de voorschriften van verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn [(PB 2004, L 165, blz. 1)].

(32) In sommige gevallen kan het buitensporig lijken om de eisen inzake aanmelding en controle toe te passen op bepaalde typen detailhandelaren, zoals diegenen die producten rechtstreeks aan de eindconsument of eindgebruiker verkopen. Daarom moeten lidstaten dergelijke marktdeelnemers kunnen vrijstellen van deze eisen. Om fraude te vermijden moeten evenwel alle detailhandelaren die deze producten produceren, bereiden of opslaan op een plaats die geen verband houdt met het verkooppunt, die biologische producten invoeren of die dergelijke activiteiten aan een derde partij hebben uitbesteed, van deze vrijstelling worden uitgesloten.”

4 Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 834/2007 luidt:

„Deze verordening biedt de grondslag voor een duurzame ontwikkeling van de biologische productie waarbij de effectieve werking van de interne markt gewaarborgd wordt, eerlijke concurrentie wordt gegarandeerd, het vertrouwen van de consument wordt verzekerd en de belangen van de consument worden beschermd.”

5 Artikel 2 van deze verordening bepaalt:

„In deze verordening zijn de volgende definities van toepassing:

- a) ‚biologische productie’: het gebruik van productiemethoden die in overeenstemming zijn met de in deze verordening vastgestelde voorschriften, in alle stadia van de productie, bereiding en distributie;
- b) ‚stadia van de productie, bereiding en distributie’: alle stadia, vanaf de primaire productie van een biologisch product tot en met de opslag, de verwerking, het vervoer, de verkoop of de levering daarvan aan de eindverbruiker en, in voorkomend geval etikettering, reclame, invoer, uitvoer en onderaanneming;

[...]”

6 In artikel 27 van dezelfde verordening is bepaald:

„1. De lidstaten zetten een controlesysteem op en wijzen een of meer bevoegde autoriteiten aan die verantwoordelijk zijn voor de controles ten aanzien van de bij deze verordening vastgestelde verplichtingen, zulks overeenkomstig verordening (EG) nr. 882/2004.

[...]

13. De lidstaten zorgen ervoor dat het opgezette controlesysteem, overeenkomstig artikel 18 van verordening (EG) nr. 178/2002 [van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1)], de traceerbaarheid van elk product in alle stadia van productie, verwerking en distributie mogelijk maakt, met name om consumenten garanties te geven dat de biologische producten zijn geproduceerd met inachtneming van de eisen van deze verordening.

[...]”

7 Artikel 28 van verordening nr. 834/2007 bepaalt:

„1. Een marktdeelnemer die producten in de zin van artikel 1, lid 2, produceert, verwerkt, opslaat of uit een derde land invoert, of die dergelijke producten in de handel brengt, zet, alvorens producten als biologische producten of omschakelingsproducten in de handel te brengen, de volgende stappen:

- a) hij stelt de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar hij zijn activiteit uitoefent, van die activiteit in kennis;
- b) hij onderwerpt zijn onderneming aan het in artikel 27 bedoelde controlesysteem.

[...]

2. De lidstaten kunnen marktdeelnemers die deze producten direct aan de eindconsument of eindgebruiker verkopen, van de toepassing van dit artikel vrijstellen, mits deze marktdeelnemers deze producten niet produceren, bereiden of opslaan op een plaats die geen verband houdt met het verkooppunt, of dergelijke activiteiten niet aan een derde partij hebben uitbesteed.

[...]”

Duits recht

- 8 De Duitse wetgever heeft in § 3, lid 2, van het Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus – Öko-Landbaugesetz (wet ter uitvoering van de rechtshandelingen van de Europese Unie op het gebied van biologische landbouw; hierna: „ÖLG”) gebruikgemaakt van de door artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 geboden mogelijkheid.

- 9 § 3, lid 2, ÖLG luidt:

„(2) Marktdeelnemers die producten in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening (EG) nr. 834/2007 als biologische producten of omschakelingsproducten direct aan de eindconsument of eindgebruiker verkopen, zijn van de nakoming van de verplichtingen van artikel 28, lid 1, van verordening (EG) nr. 834/2007 vrijgesteld mits zij die producten niet zelf vervaardigen, bereiden, opslaan op een plaats die geen verband houdt met het verkooppunt, of uit een derde land invoeren, noch deze handelingen laten verrichten.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 10 Kamin exploiteert via het internet een postorderbedrijf voor openhaard- en barbecuebenodigdheden. Tot de producten die zij in december 2012 te koop aanbood, behoorden verschillende kruidenmengsels, die zij in de handel bracht onder de benaming „Bio-Gewürze” (biokruiden). Toentertijd was Kamin nog niet onderworpen aan het controlesysteem van artikel 27 van verordening nr. 834/2007.

- 11 Bij schrijven van 28 december 2012, met als opschrift „Ingebrekestelling”, heeft de Zentrale bezwaar gemaakt tegen het in het vorige punt van dit arrest vermelde aanbod. Volgens haar was er sprake van een oneerlijke handelspraktijk omdat inbreuk werd gemaakt op artikel 28, lid 1, van verordening nr. 834/2007, volgens hetwelk marktdeelnemers die biologische producten in de handel brengen, verplicht zijn hun onderneming te onderwerpen aan een controlesysteem. Daarom heeft zij Kamin gesommeerd tot afgifte van een onthoudingsverklaring met boetebeding. Kamin heeft aan deze sommatie gevolg gegeven, zonder evenwel te erkennen dat sprake was van een inbreuk.
- 12 Vervolgens heeft de Zentrale een vordering tot vergoeding van een gedeelte van de kosten van de ingebrekestelling – ten belope van een bedrag van 219,35 EUR, vermeerderd met rente – ingesteld.
- 13 Deze vordering is in eerste aanleg afgewezen, maar in hoger beroep toegewezen.
- 14 Het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland), waarbij beroep in Revision is ingesteld, is van oordeel dat artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 – waarin bepaald is dat de producten direct moeten worden verkocht aan de eindconsument of eindgebruiker – op verschillende wijzen kan worden uitgelegd.
- 15 Enerzijds is het mogelijk ervan uit te gaan dat die verkoop moet plaatsvinden waar de producten zijn opgeslagen, in aanwezigheid van zowel de marktdeelnemer of zijn verkooppersoneel als de koper. Volgens deze uitlegging zouden onlinehandel en andere vormen van postorderverkoop niet onder de vrijstelling vallen waarin artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 voorziet. Anderzijds kan deze bepaling ook aldus worden uitgelegd dat het vereiste van directe verkoop gevallen uitsluit waarin bij de verkoop een tussenpersoon is opgetreden.
- 16 Meer bepaald merkt het Bundesgerichtshof op dat het zeer onwaarschijnlijk is dat een eindconsument of eindgebruiker die van een marktdeelnemer producten koopt die deze niet zelf heeft vervaardigd, bij verkoop in een vaste detailhandelszaak – op de plaats waar de producten zijn opgeslagen en in aanwezigheid van de marktdeelnemer of zijn verkooppersoneel – beter in staat is om te controleren of aan de uit verordening nr. 834/2007 voortvloeiende vereisten is voldaan, dan het geval is bij (online)postorderverkoop.
- 17 In deze omstandigheden heeft het Bundesgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is er al sprake van een ‚directe’ verkoop aan de eindconsument in de zin van artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 wanneer de marktdeelnemer of diens verkooppersoneel de producten aan de eindconsument verkoopt zonder tussenkomst van een derde, of vereist een ‚directe’ verkoop bovendien dat de verkoop plaatsvindt waar de producten zijn opgeslagen, in aanwezigheid van zowel de marktdeelnemer of zijn verkooppersoneel als de eindconsument?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 18 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 aldus moet worden uitgelegd dat producten enkel worden geacht „direct” te worden verkocht aan de eindconsument of eindgebruiker in de zin van deze bepaling, wanneer de verkoop plaatsvindt in aanwezigheid van zowel de marktdeelnemer of zijn verkooppersoneel als de eindconsument, dan wel of het voldoende is dat de verkoop tot stand komt zonder de tussenkomst van een derde partij.

- 19 Volgens artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 kunnen de lidstaten marktdeelnemers die producten direct aan de eindconsument of eindgebruiker verkopen, van de toepassing van lid 1 van hetzelfde artikel vrijstellen, mits de marktdeelnemers deze producten niet zelf produceren, bereiden, opslaan op een plaats die geen verband houdt met het verkooppunt, of uit een derde land invoeren, en dergelijke activiteiten niet aan een derde partij hebben uitbesteed.
- 20 Om te beginnen dient te worden onderstreept dat deze bepaling – doordat zij de lidstaten de mogelijkheid biedt om onder de daarin gestelde voorwaarden bepaalde marktdeelnemers niet te onderwerpen aan de controleregeling van artikel 27 van verordening nr. 834/2007 – voorziet in een afwijking van de regel van artikel 28, lid 1, van deze verordening, en dat zij als uitzondering op een regel restrictief moet worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 26 september 2013, Dansk Jurist-og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, punt 41).
- 21 Bovendien pleit ook de omstandigheid dat in overweging 22 van verordening nr. 834/2007 wordt beklemtoond dat uitzonderingen op de voorschriften voor de biologische productie strikt beperkt moeten blijven tot gevallen waarin de toepassing van minder strenge voorschriften gerechtvaardigd wordt geacht, voor een restrictieve uitlegging van de vrijstelling waarin artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 voorziet, in aanmerking genomen dat het begrip „biologische productie” in artikel 2, onder a), van deze verordening wordt gedefinieerd als het gebruik van productiemethoden die in overeenstemming zijn met de in die verordening vastgestelde voorschriften, in alle stadia van de productie, bereiding en distributie.
- 22 Voorts is het vaste rechtspraak dat bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 6 juli 2017, Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 23 Wat in dit verband artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 betreft – op grond waarvan marktdeelnemers die producten direct aan de eindconsument of eindgebruiker verkopen, kunnen worden vrijgesteld van de toepassing van lid 1 van hetzelfde artikel – zij opgemerkt dat die bepaling verschillende voorwaarden bevat die ertoe strekken de categorieën van verkopers te beperken die in aanmerking komen voor de vrijstelling waarin zij voorziet.
- 24 Derhalve heeft het gebruik van het woord „direct” weliswaar onmiskenbaar tot doel elke tussenkomst van een derde partij uit te sluiten, maar dient ook rekening te worden gehouden met de andere elementen van artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007.
- 25 De context en de doelstellingen van de regeling waarvan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling deel uitmaakt, nopen eveneens tot een restrictieve uitlegging.
- 26 Artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 behoort tot de bepalingen van deze verordening die betrekking hebben op het toezicht op de naleving van de voorschriften van het rechtskader van de Unie voor de biologische productie. Zoals in overweging 31 van verordening nr. 834/2007 in herinnering wordt gebracht, worden biologische producten enkel overeenkomstig deze voorschriften vervaardigd indien activiteiten van marktdeelnemers in elke fase van de productie, bereiding en verdeling van die producten onderworpen worden aan het controlesysteem van artikel 27, lid 1, van die verordening.

- 27 Volgens artikel 27, lid 13, van verordening nr. 834/2007 heeft dit controlesysteem namelijk tot doel de traceerbaarheid van elk product in alle stadia van de productie, verwerking en distributie mogelijk te maken, met name om consumenten de garantie te geven dat de biologische producten zijn geproduceerd met inachtneming van de eisen van die verordening.
- 28 In dit verband beoogt overweging 32 van verordening nr. 834/2007 geenszins een algemene vrijstelling van artikel 28, lid 1, van deze verordening, maar verwijst zij uitdrukkelijk naar „bepaalde typen detailhandelaren” en naar „sommige gevallen” om de situaties te beperken waarin het buitensporig zou kunnen lijken om de kennisgevings- en controlevereisten toe te passen.
- 29 Het zou dan ook in strijd zijn met het bij die verordening opgezette systeem om een uitlegging te sanctioneren die van een uitzondering – die bedoeld is voor welomschreven gevallen waarvan zowel het aantal als de economische betekenis beperkt is – een regel maakt op grond waarvan voor een groot deel van de onlinehandel en andere vormen van postorderverkoop zou kunnen worden afgeweken van het controlesysteem, niettegenstaande het feit dat het belang van die distributiekanaalen voor de biologische productie aanzienlijk is en nog toeneemt.
- 30 Bovendien zou het in strijd zijn met de doelstelling van consumentenbescherming – die met name impliceert dat, zoals het heet in de overwegingen 3 en 5 van verordening nr. 834/2007, het vertrouwen van de consumenten in de als biologisch aangeduide producten behouden wordt en gerechtvaardigd is – te aanvaarden dat de afwijking waarin artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 voorziet, toepassing kan vinden buiten de uitdrukkelijk door de wetgever beoogde gevallen.
- 31 Ten slotte wordt aan de gekozen uitlegging van artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 niet afgedaan door het argument dat niet aangetoond is dat de eindconsument bij aankopen in een detailhandelszaak beter kan controleren of aan de uit verordening nr. 834/2007 voortvloeiende vereisten is voldaan, dan het geval is bij aankopen die via internet of anderszins op afstand plaatsvinden.
- 32 Zoals de Commissie heeft opgemerkt, berust de vrijstelling waarin artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 voorziet, niet op deze overwegingen, maar strekt zij ertoe dat – op basis van een algemene beoordeling van de risico's die zich in verband met de biologische productie voordoen – het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen doordat een uitzondering wordt toegestaan die beperkt is tot gevallen waarin de toepassing van de kennisgevings- en controlevereisten buitensporig zou kunnen worden geacht.
- 33 Dienaangaande zij in navolging van de Commissie opgemerkt dat de toepassing van dergelijke vereisten bij detailhandel via internet of anderszins op afstand volkomen gerechtvaardigd lijkt, omdat het – doorgaans in grote hoeveelheden – opslaan van de producten en de levering ervan door tussenpersonen een risico op heretikettering, verwisseling en verontreiniging oplevert dat niet kan worden geacht in het algemeen gering te zijn.
- 34 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 28, lid 2, van verordening nr. 834/2007 aldus moet worden uitgelegd dat producten enkel worden geacht „direct” te worden verkocht aan de eindconsument of eindgebruiker in de zin van deze bepaling, wanneer de verkoop plaatsvindt in aanwezigheid van zowel de marktdeelnemer of zijn verkooppersoneel als de eindconsument.

Kosten

- 35 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Negende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 28, lid 2, van 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 moet aldus worden uitgelegd dat producten enkel worden geacht „direct” te worden verkocht aan de eindconsument of eindgebruiker in de zin van deze bepaling, wanneer de verkoop plaatsvindt in aanwezigheid van zowel de marktdeelnemer of zijn verkooppersoneel als de eindconsument.

ondertekeningen