Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GERARD HOGAN
16 päivänä heinäkuuta 2020[1]

**Asia C-485/18**

**Groupe Lactalis**
**vastaan**
**Premier ministre,**
**Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,**
**Garde des Sceaux, ministre de la Justice ja**
**Ministre de l'Économie et des Finances**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EU) N:o 1169/2011 – Elintarviketietojen antaminen kuluttajille – Alkuperämaan pakollinen ilmoittaminen – 26 artikla – Yhdenmukaistamisen soveltamisala – 3 artikla – Kansalliset toimenpiteet, joilla vaaditaan antamaan tietyntyyppisiä elintarvikkeita tai elintarvikeryhmiä koskevia pakollisia lisätietoja – Edellytykset – Kansallinen toimenpide, jossa säädetään maidon kansallisen, eurooppalaisen tai muun kuin eurooppalaisen alkuperän pakollisesta ilmoittamisesta

## I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee elintarviketietojen antamisesta kuluttajille 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 26 artiklan ja 39 artiklan tulkintaa.[2]

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Groupe Lactalis -yhtiö ja toisaalta Premier ministre (pääministeri, Ranska), Garde des Sceaux, ministre de la Justice (oikeusministeri), Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (maatalous- ja elintarvikeministeri) sekä Ministre de l'Économie et des Finances (talous- ja valtiovarainministeri) ja joka koskee maidon sekä ainesosana käytettävän maidon ja lihan alkuperän ilmoittamisesta 19.8.2016 annetun asetuksen nro 2016-1137 (décret nº 2016-1137, du 19 août 2016, relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient; JORF nro 194, teksti nro 18; jäljempänä riidanalainen asetus) laillisuutta. Tämän asetuksen seurauksena tuottajien on ilmoitettava maidon alkuperä tuotteen pakkausmerkinnöissä.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta (EUVL 2011, L 304, s. 18).

3. Ei ehkä ole yllättävää huomata, että tuotteiden alkuperämaata koskevat merkinnät kuuluvat sisämarkkinoiden kiistanalaisimpiin ominaisuuksiin. Tällaiset merkintävaatimukset ovat melko usein pelkästään peitelty tapa varmistaa, että kotimaisille tuotteille annetaan etusija.[3] On kuitenkin olemassa tapauksia, joissa kyseessä olevan elintarvikkeen alkuperän ja sen laadun välillä on osoitettu olevan selvä yhteys. Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maantieteellisten merkintöjen ja alkuperänimitysten suojasta 14.7.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2081/92[4] olemassaolo on omalla tavallaan osoitus tästä. Nyt käsiteltävässä asiassa esiin nouseva todellinen kysymys on se, voiko kansallinen toimenpide, jolla asetetaan tällainen maitoa koskeva vaatimus, olla oikeutettu unionin oikeuden perusteella. Jäljempänä esittämistäni syistä katson kuitenkin, että näin ei ole nyt käsiteltävässä asiassa.

4. Ennen näiden kysymysten tarkastelua on kuitenkin tarpeen esittää asiaa koskevat oikeussäännöt.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *A Unionin oikeus*

#### *1. Asetus N:o 1169/2011*

5. Asetuksen 1169/2011 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”tässä asetuksessa säädetään perusta kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi elintarviketietojen osalta, ottaen huomioon kuluttajien erilaiset käsitykset ja tietotarpeet, ja varmistetaan samalla sisämarkkinoiden häiriötön toiminta”.

6. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Elintarviketietojen antamisella on pyrittävä kuluttajien terveyden ja etujen suojelun korkeaan tasoon antamalla loppukuluttajille perusta tietoon perustuvien valintojen tekemistä ja elintarvikkeiden turvallista käyttöä varten, kiinnittäen erityistä huomiota terveydellisiin, taloudellisiin, ympäristöön liittyviin, sosiaalisiin ja eettisiin näkökohtiin.

2. Elintarviketietoja koskevalla lainsäädännöllä on pyrittävä saavuttamaan laillisesti tuotettujen ja kaupan pidettyjen elintarvikkeiden vapaa liikkuvuus unionissa, ottaen soveltuvin osin huomioon tarpeen suojata tuottajien oikeutetut edut ja edistää laadukkaiden tuotteiden tuotantoa.

– –”

7. Asetuksen N:o 1169/2011 9 artiklan, jonka otsikko on ”Luettelo pakollisista tiedoista”, 1 kohdan i alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Seuraavien tietojen ilmoittaminen on pakollista 10–35 artiklan mukaisesti, jollei tähän lukuun sisältyvistä poikkeuksista muuta johdu:

– –

i) alkuperämaa tai lähtöpaikka siten kuin siitä on säädetty 26 artiklassa;

– –.”

3 Ks. esim. tuomio 17.6.1981, komissio v. Irlanti (113/80, EU:C:1981:139).

4 EYVL 1992, L 208, s 1.

8. Kyseisen asetuksen 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Tietyntyyppisiä elintarvikkeita tai elintarvikeryhmiä koskevat pakolliset lisätiedot”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 9 artiklan 1 kohdassa lueteltujen tietojen lisäksi liitteessä III säädetään tietyntyyppisiä elintarvikkeita tai elintarvikeryhmiä koskevista pakollisista lisätiedoista.

2. Varmistaakseen kuluttajainformaation tietyntyyppisten elintarvikkeiden ja elintarvikeryhmien osalta ja ottaakseen huomioon tekniikan edistymisen ja tieteen kehityksen, kuluttajien terveyden suojelun tai elintarvikkeen turvallisen käytön komissio voi muuttaa liitettä III delegoiduilla säädöksillä 51 artiklan mukaisesti.

_ _”

9. Asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklassa, jonka otsikko on ”Alkuperämaa tai lähtöpaikka”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä artiklaa sovelletaan rajoittamatta niiden merkintävaatimusten soveltamista, joista säädetään erityisissä unionin säännöksissä, erityisesti maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden rekisteröimisestä aidoiksi perinteisiksi tuotteiksi 20 päivänä maaliskuuta 2006 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 509/2006 sekä maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maantieteellisten merkintöjen ja alkuperänimitysten suojasta 20 päivänä maaliskuuta 2006 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 510/2006.

2. Alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen on pakollista:

a) jos sen ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan elintarvikkeen todellisesta alkuperämaasta tai lähtöpaikasta, erityisesti siinä tapauksessa, että elintarvikkeen mukana seuraavista tiedoista tai etiketistä sellaisenaan voisi muuten saada sen käsityksen, että elintarvikkeella on eri alkuperämaa tai lähtöpaikka;

b) liitteessä XI lueteltuihin yhdistetyn nimikkeistön (CN) koodeihin kuuluvan lihan osalta. Tämän alakohdan soveltaminen edellyttää 8 kohdassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten antamista.

3. Kun elintarvikkeen alkuperämaa tai lähtöpaikka ilmoitetaan eikä se ole sama kuin pääainesosan:

a) kyseisen pääainesosan alkuperämaa tai lähtöpaikka on myös ilmoitettava; tai

b) on mainittava, että pääainesosan alkuperämaa ja lähtöpaikka on eri kuin elintarvikkeen alkuperämaa tai lähtöpaikka.

Tämän kohdan soveltaminen edellyttää 8 kohdassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten antamista.

4. Komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen viiden vuoden kuluessa 2 kohdan b alakohdan soveltamisesta mainitussa alakohdassa tarkoitettujen tuotteiden alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevan pakollisen ilmoituksen arvioimiseksi.

5. Komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 13 päivänä joulukuuta 2014 kertomukset seuraavien elintarvikkeiden alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevan pakollisen ilmoituksen antamisen osalta:

a) muu kuin naudanliha tai 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu lihalaji;

b) maito;

c) maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito;

d) jalostamattomat elintarvikkeet;

e) tuotteet, jotka koostuvat yhdestä ainoasta ainesosasta;

f) ainesosat, joiden osuus on yli 50 prosenttia elintarvikkeesta.

– –

7. Edellä olevassa 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa kertomuksissa on otettava huomioon kuluttajainformaation tarve, alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevien pakollisten ilmoitusten antamisen toteuttamiskelpoisuus ja kustannus- ja hyötyanalyysi, mukaan lukien oikeudelliset vaikutukset sisämarkkinoihin ja vaikutukset kansainväliseen kauppaan.

Komissio voi liittää kertomuksiin ehdotuksia asiaan liittyvien unionin säännösten muuttamiseksi.

8. Komissio hyväksyy vaikutusarviointien jälkeen viimeistään 13 päivänä joulukuuta 2013 täytäntöönpanosäädöksiä tämän artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 3 kohdan soveltamiseksi. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 48 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

– –”

10. Asetuksen VI luku, jonka otsikko on ”Kansalliset toimenpiteet”, sisältää muun muassa 38 ja 39 artiklan.

11. Asetuksen 38 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalliset toimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa eivätkä pitää voimassa kansallisia toimenpiteitä tällä asetuksella yhdenmukaistetuista seikoista, jollei unionin oikeus anna siihen valtuutusta. Kansalliset toimenpiteet eivät saa luoda esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle eivätkä syrjiä toisista jäsenvaltioista peräisin olevia elintarvikkeita.

2. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa kansallisia toimenpiteitä sellaisten seikkojen osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu tällä asetuksella, edellyttäen että ne eivät estä, haittaa tai rajoita tämän asetuksen mukaisten tuotteiden liikkumista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 39 artiklan soveltamista.”

12. Asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklassa, jonka otsikko on ”Pakollisia lisätietoja koskevat kansalliset toimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitettujen pakollisten tietojen lisäksi jäsenvaltiot voivat 45 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti toteuttaa toimenpiteitä, joilla vaaditaan antamaan sellaisia pakollisia lisätietoja tietyntyyppisistä elintarvikkeista tai elintarvikkeiden ryhmistä, jotka ovat perusteltuja vähintään yhdestä seuraavista syistä:

a) kansanterveyden suojelu;

b) kuluttajansuoja;

c) petostentorjunta;

d) teollisoikeuksien ja kaupallisten oikeuksien suojeleminen, alkuperänimitysten ja alkuperämerkintöjen suojeleminen sekä vilpillisen kilpailun estäminen.

2. Jäsenvaltiot voivat 1 kohdan nojalla ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka koskevat elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista, ainoastaan silloin, kun elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys. Antaessaan nämä toimenpiteet komissiolle tiedoksi jäsenvaltioiden on esitettävä näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä."

### *B Ranskan lainsäädäntö*

13. Riidanalainen asetus tuli voimaan 17.1.2017, ja sitä oli tarkoitus soveltaa 31.12.2018 saakka.

14. Kyseisen asetuksen 1 §:n I kohdassa säädetään seuraavaa:

"[Asetuksen N:o 1169/2011] 2 artiklassa tarkoitettujen valmiiksi pakattujen elintarvikkeiden merkintöjen on oltava tämän asetuksen säännösten mukaisia, jos nämä elintarvikkeet sisältävät:

1° maitoa;

2° liitteessä olevassa luettelossa mainittujen maitotuotteiden ainesosana käytettävää maitoa;

– –

Valmiiksi pakattujen elintarvikkeiden merkinnöissä on ilmoitettava 1–3 kohdassa mainittujen ainesosien alkuperä. Jos näiden ainesosien prosenttiosuus ilmaistuna valmiiksi pakatuissa elintarvikkeissa käytettyjen ainesosien kokonaispainona on alle tietyn kynnysarvon, tämän asetuksen säännöksiä ei sovelleta kyseisen elintarvikkeen pakkausmerkintöihin."

15. Kyseisen asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

"I. Maidon tai 1 §:ssä tarkoitetuissa maitotuotteissa ainesosana käytettävän maidon alkuperäilmoituksessa on mainittava seuraavat tiedot:

1° 'Keräysmaa: (sen maan nimi, josta maito on kerätty)';

2° 'Pakkausmaa tai jalostusmaa: (sen maan nimi, jossa maito on pakattu tai jalostettu)'.

II. Poiketen siitä, mitä I momentissa säädetään, silloin kun maito tai maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito on kerätty, pakattu tai jalostettu samassa maassa, alkuperää koskeva maininta voidaan esittää muodossa: 'alkuperä: (maan nimi)'.

III. Poiketen siitä, mitä I ja II momentissa säädetään, silloin kun maito tai maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito on kerätty, pakattu tai jalostettu yhdessä tai useammassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, alkuperää koskeva maininta voidaan esittää muodossa: 'alkuperä: EU'.

IV. Poiketen siitä, mitä I ja II momentissa säädetään, silloin kun maito tai maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito on kerätty, pakattu tai jalostettu yhdessä tai useammassa Euroopan unioniin kuulumattomassa valtiossa, alkuperää koskeva maininta voidaan esittää muodossa: 'alkuperä: muu kuin EU'."

16. Riidanalaisen asetuksen 4 §:n viimeisessä momentissa säädetään seuraavaa:

"– –

Sovellettaessa 2 ja 3 §:n I momenttia, jos alkuperän ilmoittaminen johtaa useiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden sekä Euroopan unioniin kuulumattomien maiden ilmoittamiseen tai jos alkuperää ei ole määritetty, näiden maiden nimeä koskeva maininta voidaan korvata maininnalla 'EU tai muu kuin EU'."

17. Kyseisen asetuksen 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen säännökset eivät koske tuotteita, joita laillisesti valmistetaan tai pidetään kaupan jossakin toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa."

18. Riidanalaisen asetuksen soveltamista jatkettiin 24.12.2018 maidon ja ainesosana käytettävän maidon ja lihan alkuperän ilmoittamisesta annetulla asetuksella nro 2018-1239 (JORF 2018, nro 298, teksti nro 70) 31.3.2020 saakka.

19. Sekä kyseinen asetus että riidanalainen asetus ilmoitettiin Euroopan komissiolle ennen niiden voimaantuloa asetuksen N:o 1169/2011 45 artiklan mukaisesti. Komissio ei antanut kummastakaan asetuksen N:o 1169/2011 45 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kielteistä lausuntoa. [5]

## III Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

20. Lactalis vaati Conseil d'État'ssa (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) nostamassaan kanteessa, joka rekisteröitiin 24.10.2016, riidanalaisen asetuksen kumoamista. Lactalis vetosi vaatimuksensa tueksi muun muassa kahteen kanneperusteeseen, joiden mukaan riidanalainen asetus rikkoi asetuksen N:o 1169/2011 26, 38 ja 39 artiklaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi, että näihin kahteen kanneperusteeseen vastaamiseksi on ensin selvitettävä kyseisen asetuksen tiettyjen säännösten tulkinta, joka aiheuttaa joitakin vaikeuksia.

21. Tässä tilanteessa Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko katsottava, että 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklalla, jossa säädetään erityisesti, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomukset maidon ja ainesosana käytettävän maidon alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevan pakollisen ilmoituksen antamisen osalta, on nimenomaisesti yhdenmukaistettu tämä seikka tämän asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ja onko se esteenä jäsenvaltioiden mahdollisuudelle toteuttaa tämän asetuksen 39 artiklan perusteella toimenpiteitä, joilla vaaditaan antamaan pakollisia lisätietoja?

2) Jos kansalliset toimenpiteet ovat 39 artiklan 1 kohdan mukaan perusteltuja kuluttajansuojan vuoksi, onko tämän artiklan 2 kohdassa säädetyt kaksi edellytystä, jotka koskevat yhtäältä yhteyttä, jonka on osoitettu olevan elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä, ja toisaalta näyttöä siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä, luettava yhdessä ja – erityisesti – voidaanko osoitetun yhteyden arviointi perustaa pelkästään subjektiivisiin seikkoihin, jotka johtuvat sen yhteyden merkittävyydestä, jonka kuluttajien valtaosa voi katsoa olevan elintarvikkeen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä?

3) Jos elintarvikkeen ominaisuuksien voidaan katsoa tarkoittavan kaikkia seikkoja, jotka myötävaikuttavat elintarvikkeen laatuun, voiko näkökohdilla, jotka liittyvät elintarvikkeen kuljetuskestävyyteen ja riskeihin sen pilaantumisesta matkan aikana, olla merkitystä arvioitaessa, onko elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitettu olevan yhteys, siten kuin 39 artiklan 2 kohdan soveltaminen edellyttää?

5 Sekä Lactalis että komissio väittävät kuitenkin, että komissiolle tiedoksi annettu riidanalaista asetusta koskeva luonnos ei ollut identtinen lopullisen version kanssa.

4) Edellyttääkö 39 artiklassa asetettujen edellytysten arviointi, että katsotaan, että elintarvikkeen ominaisuudet ovat ainutlaatuisia sen alkuperän tai lähtöpaikan vuoksi tai että tämä alkuperä tai lähtöpaikka takaa ne, ja voiko viimeksi mainitussa tapauksessa – Euroopan unionissa sovellettavien terveys- ja ympäristönormien yhdenmukaistamisesta huolimatta – alkuperää tai lähtöpaikkaa koskeva maininta olla tarkempi kuin muodossa ”EU” tai ”muu kuin EU” esitetty maininta?”

## IV Tarkastelu

### *A Ensimmäinen kysymys*

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklaa, jossa säädetään erityisesti, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomukset maidon ja ainesosana käytettävän maidon alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevan pakollisen ilmoituksen antamisen osalta, tulkittava siten, että sillä on nimenomaisesti yhdenmukaistettu säännöt, jotka koskevat lopputuotteena tai ainesosana käytettävän maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista, ja onko tämä säännös esteenä sille, että jäsenvaltio tekee kyseisen ilmoituksen pakolliseksi asetuksen 39 artiklan perusteella.

23. Aluksi on todettava, että ensinnäkin asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklan 5 kohdassa komissiolle asetettu velvollisuus toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksia maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisen ilmoituksen antamisen osalta ei voi vaikuttaa siihen, onko tällä asetuksella yhdenmukaistettu maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista koskevat säännöt. Ainoa johtopäätös, joka tällaisesta velvollisuudesta voidaan tehdä, on nimittäin se, ettei ilmoittaminen ole tällä hetkellä pakollista unionin oikeuden mukaan.

24. Toiseksi voidaan korostaa sitä, että unionin säädösten antaminen jaetun toimivallan alalla edellyttää välttämättä kansallisten lainsäädäntöjen tiettyä yhdenmukaistamista, mikä rajoittaa jäsenvaltioiden kansallista toimivaltaa SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tämä yhdenmukaistaminen voi kuitenkin koskea ainoastaan vähimmäisvaatimuksia tai tietyn alan tiettyjä näkökohtia, joten jäsenvaltiot voivat edelleen kyseisen alan muiden näkökohtien osalta käyttää omaa toimivaltaansa toteuttaakseen erityisiä toimenpiteitä.

25. Asetuksella N:o 1169/2011 toteutetusta yhdenmukaistamisesta elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamisen osalta on todettava, että asetuksen 9 artiklassa vahvistetaan luettelo pakollisista tiedoista, jotka alan toimijoiden on mainittava elintarvikkeiden merkinnöissä. Tämän luettelon lisäksi 10 artiklassa luetellaan pakolliset lisätiedot, mutta ne on mainittava vain tietyntyyppisten elintarvikkeiden tai elintarvikeryhmien osalta.[6]

26. Pakollisiin tietoihin kuuluvat elintarviketyypistä tai -ryhmästä riippumatta asetuksen N:o 1169/2011 9 artiklan 1 kohdan i alakohdan mukaan alkuperämaa tai lähtöpaikka, mutta ainoastaan silloin, kun tällaisesta pakollisesta ilmoittamisesta säädetään mainitun asetuksen 26 artiklassa.

27. Asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklan 2 kohdan mukaan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen on pakollista kahdessa tapauksessa, nimittäin

6 Tältä osin asetuksen N:o 1169/2011 liitteessä III tarkoitetuista tilanteista, joihin 10 artiklassa viitataan, seuraa, että käsitettä ”tietyntyyppiset elintarvikkeet tai elintarvikeryhmät” on tulkittava siten, että se kattaa elintarvikkeiden tuotantomenetelmät ja koostumuksen.

– jos sen ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan elintarvikkeen todellisesta alkuperämaasta tai lähtöpaikasta, erityisesti siinä tapauksessa, että elintarvikkeen mukana seuraavista tiedoista tai etiketistä sellaisenaan voisi muuten saada sen käsityksen, että elintarvikkeella on eri alkuperämaa tai lähtöpaikka; [7]

– liitteessä XI lueteltuihin yhdistetyn nimikkeistön (CN) koodeihin kuuluvan lihan osalta eli tuore, jäähdytetty tai jäädytetty sianliha, lampaan- tai vuohenliha tai nimikkeen 0105 siipikarjan liha.

28. Vaikka tässä säännöksessä ei täsmennetä, yhdenmukaistetaanko sillä alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista koskeva kansallinen lainsäädäntö vai ei, *asiayhteys*, johon tämä säännös kuuluu, selventää sen soveltamisalaa. Tältä osin voidaan todeta, että asetukseen N:o 1169/2011 sisältyy VI luku, joka koskee erityisesti kansallisia toimenpiteitä.

29. Kyseisen asetuksen 38 artiklan 2 kohdassa, joka sisältyy kyseiseen lukuun, säädetään tosin, että ”jäsenvaltiot voivat toteuttaa kansallisia toimenpiteitä sellaisten seikkojen osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu tällä asetuksella, edellyttäen että ne eivät estä, haittaa tai rajoita tämän asetuksen mukaisten tuotteiden liikkumista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 39 artiklan soveltamista”. Toisaalta asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa todetaan kuitenkin, että ”jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa eivätkä pitää voimassa kansallisia toimenpiteitä tällä asetuksella yhdenmukaistetuista seikoista, jollei unionin oikeus anna siihen valtuutusta”. Vaikka ilmaisun ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta 39 artiklan soveltamista” tarkka merkitys tässä yhteydessä ei ehkä ole täysin selvä, mielestäni 38 artiklan 2 kohta ei koske 39 artiklassa tarkoitettuja sääntöjä (nimittäin sääntöjä, joilla säännellään elintarvikkeiden merkintöihin sisältyviä pakollisia tietoja). [8]

30. Tästä seuraa näin ollen, että 38 artiklassa, joka on johdantoa VI lukuun, todetaan pelkästään, että tietyillä säännöksillä yhdenmukaistetaan vain osittain ja tietyillä toisilla säännöksillä yhdenmukaistetaan täydellisesti elintarvikkeiden merkintöjä koskevat tiedot, sekä todetaan kunkin tilanteen seuraukset. Esiin tullut tulkintaongelma johtuu siitä, että 38 artiklassa ei täsmennetä, mitkä säännökset kuuluvat jompaankumpaan näistä tilanteista.

31. Asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan säännökset ovat sen sijaan mielestäni ratkaisevia. Kyseisen artiklan ensimmäisessä kohdassa nimittäin säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltiot voivat tietyin edellytyksin toteuttaa toimenpiteitä, joilla vaaditaan antamaan pakollisia lisätietoja tietyntyyppisistä elintarvikkeista tai elintarvikeryhmistä. Jos tätä säännöstä tulkittaisiin siten, että siinä ei täysin yhdenmukaisteta edellytyksiä, joilla jäsenvaltiot saavat säätää pakollisista lisätiedoista, tämä tulkinta merkitsisi, että jäsenvaltiot saisivat toteuttaa 39 artiklan syrjäyttäviä kansallisia toimenpiteitä, jolloin vaarannettaisiin täysin tämän säännöksen tehokas vaikutus. Tästä seuraa, että asetusta N:o 1169/2011 on välttämättä tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön pakollisia tietoja tukeutumalla niiden täysin itsenäiseen kansalliseen toimivaltaan.

32. Tätä päätelmää vahvistavat asetuksella N:o 1169/2011 tavoitellut *päämäärät*. Asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan kuudennessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että asetuksen yhtenä tarkoituksena oli pelkästään konsolidoida voimassa oleva lainsäädäntö, joka perustuu myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.3.2000 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston

7 Ks. asetuksen 26 artiklan 2 kohdan a alakohta. Asetuksen (EU) N:o 1169/2011 26 artiklan 3 kohdassa todetaan, että kun elintarvikkeen alkuperämaa tai lähtöpaikka ilmoitetaan eikä se ole sama kuin pääainesosan, kyseisen pääainesosan alkuperämaa tai lähtöpaikka on myös ilmoitettava tai on mainittava sen olevan eri kuin elintarvikkeen alkuperämaa tai lähtöpaikka. Tämän säännöksen soveltamisala on määritelty asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevista säännöistä siltä osin kuin on kyse elintarvikkeen pääainesosan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista koskevista säännöistä 28.5.2018 annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2018/775 (EUVL 2018, L 131, s. 8). Koska viimeksi mainittu on kuitenkin alemmantasoinen normi, sitä ei voida ottaa huomioon 26 artiklan soveltamisalan tulkinnassa.

8 Mielestäni tämä ilmaisu on ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan ainoastaan sitä, että – huolimatta siitä, että 39 artiklassa tarkoitetut tilanteet kuuluvat yhdenmukaistettuun alaan – jäsenvaltiot voivat toteuttaa kansallisia toimenpiteitä, jos ne noudattavat tässä artiklassa säädettyjä edellytyksiä.

direktiiviin 2000/13/EY.[9] Koska direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa todetaan, että ”*ainoastaan* seuraavat [kyseisessä säännöksessä mainitut] tiedot *on pakollisesti* merkittävä elintarvikkeisiin”,[10] näistä perustelukappaleista voidaan päätellä, että asetuksessa N:o 1169/2011 on ainakin säilytetty periaate, jonka mukaan jäsenvaltioilla ei enää ole täysin itsenäistä toimivaltaa päättää, mitkä tiedot ovat pakollisia.

33. Lisäksi asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan 13 ja 14 perustelukappaleen mukaan asetuksen tarkoituksena on muun muassa ”yhteisten määritelmien, periaatteiden, vaatimusten ja menettelyjen vahvistaminen – –, jotta elintarvikkeita koskevia tietoja määrittävillä unionin ja jäsenvaltioiden toimenpiteillä olisi selkeät puitteet ja yhteinen perusta – – *kattavan* – – lähestymistavan [luomiseksi] tietoihin, joita kuluttajille annetaan heidän kuluttamistaan elintarvikkeista”.[11] Adjektiivin ”kattava” käyttö on varsin yksiselitteistä.

34. Tämä kaikki on mielestäni riittävä osoitus siitä, että 26 artiklan asiayhteys ja tavoitteet osoittavat, että asetuksella N:o 1169/2011 on yhdenmukaistettu pakollisia tietoja koskevat jäsenvaltioiden kansalliset lainsäädännöt. Tämä yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan ole tyhjentävä, sillä jäsenvaltiot voivat säätää pakollisista lisätiedoista, mutta *ainoastaan* tässä asetuksessa vahvistetuin edellytyksin.[12]

35. Alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisesta ilmoittamisesta on todettava, että asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklan 2 kohdassa täsmennetään ne tapaukset, joissa elintarvikealan toimijoiden on kyseisen asetuksen 9 artiklan mukaisesti mainittava nämä tiedot elintarvikemerkinnöissä, joten ensin mainittua säännöstä on tulkittava siten, että sillä on yhdenmukaistettu ainakin ne edellytykset, joiden perusteella tietyt tiedot voidaan tehdä pakollisiksi. Jäsenvaltiot menettävät näin ollen kansallisen toimivaltansa säätää tällaisten tietojen ilmoittamisesta niiden omien sääntöjen mukaisesti.[13] Asetuksen 39 artiklassa osa menetetystä toimivallasta siirretään takaisin SEUT 2 artiklan 2 kohdan nojalla *siirtämällä* jäsenvaltioille toimivalta vaatia pakollisten tietojen ilmoittamista, mikäli kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset täyttyvät.[14]

36. Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta eräiden pääasian asianosaisten esittämällä väitteellä, jonka mukaan asetuksella N:o 1169/2011 toteutettu yhdenmukaistaminen ei koske alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista, koska tällainen maininta on tarpeen elintarvikkeiden ja niiden ainesosien jäljitettävyyden varmistamiseksi. Sen lisäksi, että asetuksen N:o 1169/2011 sanamuodosta ei löydy mitään perustetta tällaisen väitteen tueksi, tarve varmistaa elintarvikkeiden jäljitettävyys ei sinänsä ole ristiriidassa sen kanssa, ettei elintarvikkeiden alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevia tietoja tarvitse

9 EYVL 2000, L 109, s. 29.

10 Kursivointi tässä. Direktiivin 2000/13 3 artiklan 1 kohdassa mainittu tietoja koskeva luettelo on sama kuin asetuksen N:o 1169/2011 9 artiklassa esitetty luettelo muutamia lisäyksiä lukuun ottamatta.

11 Kursivointi tässä.

12 Huomautettakoon tässä yhteydessä, että ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikkeita koskevien tietojen antamisesta kuluttajille (KOM(2008) 40 lopullinen) näyttäisi vahvistavan, että asetuksella N:o 1169/2011 pyritään yhdenmukaistamaan edellytykset, joiden perusteella tietyt tiedot voidaan tehdä pakollisiksi. Tässä ehdotuksessa nimittäin todetaan, että ”yhdenmukaistamattomat säännöt haittaisivat sisämarkkinoita, johtaisivat huonoon tiedotukseen ja alentaisivat kuluttajansuojan tasoa. Voimassa olevat säännöt ovat osoittaneet ansionsa tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja kuluttajansuojan mahdollistajina” (s. 6). Näin ollen ”yhdenmukaistettujen sääntöjen” kumoamista ei pidetty toteuttamiskelpoisena lähestymistapana. Sitä vastoin ”elintarvikkeen alkuperämaan tai lähtöpaikan vapaaehtoinen tai pakollinen ilmoittaminen osana markkinointia ei saisi antaa kuluttajalle väärää käsitystä vaan sen olisi pohjauduttava yhdenmukaistettuihin perusteisiin” (s. 8). Näin ollen ”ehdotuksella yhdenmukaistetaan sääntelykehykseen kuuluvat elintarvikkeiden merkintöjä koskevat laaja-alaiset säännökset ja edistetään kuluttajansuojaa varmistamalla, että kuluttajat saavat asianmukaiset tiedot, jotta he voivat tehdä tietoon perustuvia, turvallisia, terveellisiä ja kestävän kehityksen mukaisia valintoja”.

13 Koska asetuksella N:o 1169/2011 yhdenmukaistetaan pakollisia tietoja koskevat kansalliset säännöt ja sen 45 artiklassa säädetään erityisestä menettelystä silloin, kun jäsenvaltio haluaa säätää muista pakollisista tiedoista, katson, että tiettyjen kansallisten teknisten määräysten soveltamisesta toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyihin tuotteisiin koskevista menettelyistä sekä päätöksen N:o 3052/95/EY kumoamisesta 9.7.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 764/2008 (EYVL 2008, L 218, s. 21) ei voida soveltaa tässä tapauksessa.

14 Lisäksi se, että asetuksella N:o 1169/2011 yhdenmukaistetaan pakollisten tietojen ala ja jätetään jäsenvaltioille mahdollisuus säätää muista pakollisista tiedoista, näyttää vastaavan kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdan sanamuotoa, jossa mainitaan, että ”[tässä asetuksessa] *säädetään keinoista*, joilla taataan kuluttajien oikeus tiedonsaantiin, ja menettelyistä elintarviketietojen antamiseksi, ottaen huomioon tarve varmistaa riittävä joustavuus, jonka ansiosta voidaan vastata tulevaan kehitykseen ja uusiin tietovaatimuksiin”. Kursivointi tässä.

ilmoittaa. Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen [15] 3 artiklan 15 alakohdan mukaan ”jäljitettävyydellä” tarkoitetaan ”mahdollisuutta jäljittää elintarvike, rehu, elintarviketuotantoon käytettävä eläin tai valmistusaine, joka on tarkoitettu lisättäväksi tai jota oletetaan lisättävän elintarvikkeeseen tai rehuun, kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa ja seurata kutakin näistä kyseisissä vaiheissa”. Jäljitettävyys ei siis edellytä alkuperämaan tai lähtöpaikan nimenomaista mainitsemista merkinnöissä, vaan se voidaan tehdä esimerkiksi tunnistuskoodin avulla. [16]

37. Koska maitoa ei ole nimenomaisesti suljettu asetuksella N:o 1169/2011 toteutetun yhdenmukaistamisen ulkopuolelle, sen katsotaan kattavan maidon alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevan ilmoituksen. Asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tosin säädetään, että alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen on pakollista, jos sen ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan elintarvikkeen todellisesta alkuperämaasta tai lähtöpaikasta. Tätä säännöstä ei kuitenkaan voida tulkita, kuten tietyt asianosaiset esittävät, siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille oikeus vaatia kaikissa olosuhteissa maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista. Kyseisessä säännöksessä ei nimittäin anneta jäsenvaltioille toimivaltaa toteuttaa yleisiä poikkeavia toimenpiteitä. Siinä pikemminkin täsmennetään, että elintarvikealan toimijat ovat velvollisia ilmoittamaan elintarvikkeen alkuperämaan tai lähtöpaikan, jos sen ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan elintarvikkeen todellisesta alkuperämaasta tai lähtöpaikasta. [17] Lisäksi asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklan 5 ja 7 kohdasta, joiden mukaan komission on tutkittava maidon alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevien pakollisten ilmoitusten antamisen toteuttamiskelpoisuus, voidaan päätellä, että tällä hetkellä elintarvikealan toimijoiden ei tarvitse ilmoittaa näitä tietoja muulloin kuin 26 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. [18]

38. Edellä esitetyn perustella ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan seuraavasti: asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklaa on tulkittava siten, että sillä on yhdenmukaistettu edellytykset, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat tehdä pakolliseksi lopputuotteena tai ainesosana käytettävän maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamisen. Tämä säännös ei kuitenkaan ole esteenä sille, että jäsenvaltiot tekevät tämän maininnan pakolliseksi kyseisen asetuksen 39 artiklan perusteella silloin, kun tämä on perusteltua kansanterveyden suojelun, kuluttajien oikeuksien, petosten torjunnan tai vilpillisen kilpailun estämisen kaltaisilla seikoilla ja kun kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset täyttyvät.

### *B Toinen kysymys*

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti sitä, onko silloin, kun toimenpide, jolla vaaditaan ilmoittamaan alkuperämaa tai lähtöpaikka, on perusteltu asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 1 kohdan mukaan, tämän artiklan 2 kohdassa säädetyt kaksi edellytystä luettava yhdessä ja – erityisesti – voidaanko ensimmäisen edellytyksen eli ”osoitetun yhteyden” arviointi perustaa pelkästään subjektiivisiin seikkoihin, jotka johtuvat sen yhteyden merkittävyydestä, jonka kuluttajien valtaosa voi katsoa olevan elintarvikkeen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä.

15 Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 (EYVL 2002, L 31 s. 1).

16 Ks. myös yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen 18 artiklan 2 kohta.

17 Tosin 26 artiklan 2 kohdan a alakohdassa käytetään ilmaisua ”erityisesti” sen täsmentämiseksi, että alkuperämaan ilmoittaminen on pakollista, ”jos elintarvikkeen mukana seuraavista tiedoista tai etiketistä sellaisenaan voisi muuten saada sen käsityksen, että elintarvikkeella on eri alkuperämaa tai lähtöpaikka”, mikä tarkoittaa sitä, että tämän säännöksen soveltamisalaa ei ole rajattu tapaukseen, jossa elintarvikkeen mukana seuraavat tiedot tai etiketti ovat harhaanjohtavia. Mielestäni tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että tällainen maininta olisi pakollinen myös sekaannusvaaran puuttuessa. Ymmärrän pikemminkin, että ilmaisua ”erityisesti” käytetään siksi, että harhaanjohtavat tiedot voivat liittyä elintarvikkeeseen tai etikettiin mutta eivät yksinomaan. Esimerkiksi eräät tavaramerkit voivat myös aiheuttaa tällaista sekaannusta.

18 Ks. myös asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan 32 perustelukappaleen viimeinen virke.

40. Asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia antamaan pakollisia tietoja tämän asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitettujen tietojen lisäksi, jollei kyseisessä säännöksessä säädetyistä vaatimuksista muuta johdu. Tässä säännöksessä asetetaan kolme edellytystä sille, että toteutetaan kansallisia toimenpiteitä, joilla vaaditaan antamaan lisätietoja, eli

– ensinnäkin pakollisten tietojen on koskettava vain tietyntyyppisiä elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ryhmiä

– toiseksi tietojen on oltava perusteltuja vähintään yhdestä 39 artiklan 1 kohdassa luetelluista syistä, joihin kuuluu kuluttajansuojan tarve

– kolmanneksi jäsenvaltioiden on kyseisen kansallisen toimenpiteen osalta, jolla lisätietoja vaaditaan, noudatettava mainitun asetuksen 45 artiklassa säädettyä menettelyä.

41. Lopuksi on todettava, että kun pakolliset tiedot koskevat elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista, asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että ”jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka koskevat [tällaista ilmoitusta], ainoastaan silloin, kun elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys”, ja sen toisessa virkkeessä todetaan, että ”antaessaan nämä toimenpiteet komissiolle tiedoksi jäsenvaltioiden on esitettävä näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä”.

42. Näiden 39 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittujen kolmen edellytyksen lisäksi kaikkien kansallisten toimenpiteiden, joilla vaaditaan antamaan tietoja, on myös oltava kyseisen asetuksen II luvussa vahvistettujen elintarviketietoihin liittyvien yleisten periaatteiden sekä unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia.

43. Asetuksen johdanto-osan yhdessäkään perustelukappaleessa ei käsitellä asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohtaa. Tämän säännöksen rakenne antaa kuitenkin jo ymmärtää, että siinä esitetään kaksi erillistä edellytystä. Vaikka onkin mahdollista, että tämän säännöksen sanamuodon tai asiayhteyden tiettyjen seikkojen sekä tiettyjen tällä asetuksella tavoiteltujen päämäärien perusteella voitaisiin katsoa, että ”osoitetun yhteyden” olemassaolo voisi perustua subjektiivisiin seikkoihin, jotka johtuvat sen yhteyden merkittävyydestä, jonka valtaosa kuluttajista voi luoda elintarvikkeen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välille, katson, että kyseisen säännöksen parempi tulkinta on se, että siinä viitataan puhtaasti objektiivisiin seikkoihin.

44. Mikä tahansa muu päätelmä mahdollistaisi viime kädessä sen, että voitaisiin välillisesti ottaa uudelleen käyttöön elintarvikkeita koskevia kansallisia sääntöjä, joiden tarkoituksena olisi vedota kuluttajien puhtaasti kansallismielisiin – jopa kiihkoisänmaallisiin – tunteisiin. Koska yksi sisämarkkinoita koskevan hankkeen tavoitteista on ollut tällaisten sääntöjen poistaminen (jos mahdollista), on vaikea ajatella, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli, että ne otetaan epäsuorasti uudelleen käyttöön asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun mekanismin avulla. Tämän säännöksen kieltä voidaan kuitenkin tarkastella tätä taustaa vasten.

45. Ensinnäkin käsitteellä ”ominaisuus” voidaan viitata tuotteen sellaisiin ominaisuuksiin ja piirteisiin, joiden perusteella kuluttajien odotukset voivat täyttyä.[19] Toiseksi asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä olevaa viittausta kuluttajien valtaosan mielipiteeseen näyttönä, joka on esitettävä silloin, kun jäsenvaltio ilmoittaa tällaisesta toimenpiteestä komissiolle, voitaisiin tulkita siten, että tässä säännöksessä ainoastaan täsmennetään ajankohta, jolloin näyttö on esitettävä. Kolmanneksi asetuksessa N:o 1169/2011 todetaan toistuvasti, että kuluttajille on annettava tarvittavat tiedot, jotta he voivat tehdä ”tietoon perustuvia valintoja”, myös ympäristöön

19 Esimerkiksi standardissa ISO 9000:2000 ilmaisulla ”laatu” tarkoitetaan tiettyjen ominaispiirteiden kykyä täyttää vaatimukset.

liittyviä ja eettisiä valintoja.[20] Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa mainitaan erityisesti, että ”pakollisten elintarviketietojen tarvetta harkittaessa on otettava huomioon kuluttajien enemmistön laaja tarve saada tiettyjä tietoja, joita he pitävät erityisen merkityksellisinä tai joista yleisesti katsotaan olevan kuluttajille hyötyä, jotta kuluttajia voidaan auttaa tekemään tietoon perustuvia valintoja”.[21]

46. Katson kuitenkin, että asetuksen yksityiskohtainen tarkastelu osoittaa, kuten edellä juuri totesin, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena ensimmäistä virkettä laatiessa oli nimenomaan sulkea pois mahdollisuus, että kun kyse on erityisistä toimenpiteistä, joilla vaaditaan alkuperäpaikan ilmoittamista, niiden toteuttaminen voisi perustua *yksinomaan* puhtaasti subjektiivisiin näkökohtiin.

47. Monikkomuodossa käytetyn käsitteen ”quality” (ominaisuus, laatu) määritelmässä viitataan yleensä kyseessä olevan tuotteen ominaispiirteisiin tai ominaisuuksiin.[22] Tässä yhteydessä on mielenkiintoista todeta, että 39 artiklan 2 kohdan ranskankielisessä versiossa käytetty ilmaisu ei ole ”qualités” vaan ”propriétés” (ominaisuudet), joka viittaa selvästi sellaiseen laatuun tai ominaisuuteen, joita pidetään jonkin ominaispiirteenä tai erottamattomana osana. Lisäksi 39 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperämaan tai lähtöpaikan välinen yhteys on osoitettava (”on osoitettu olevan”), mikä perustuu näin ollen implisiittiseen olettamaan, että kyseisiä ominaisuuksia voidaan tarkastella objektiivisesti.[23] Lopuksi asetuksen 1169/2011 1 artiklan 1 kohdasta ja 3 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että asetuksen N:o 1169/2011 tavoitteina on paitsi varmistaa kuluttajansuojan korkea taso myös varmistaa, että elintarvikkeiden vapaata liikkuvuutta kunnioitetaan. Vaikka alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista sovellettaisiin erotuksetta kotimaisiin ja maahantuotuihin elintarvikkeisiin, pakollinen ilmoittaminen haittaa todennäköisesti tuotteiden vapaata liikkuvuutta, ehkä jopa enemmän kuin mitkään muut syrjimättömien tietojen muodot.[24] Kuten oikeuskäytännössä on todettu ennen kyseisen asetuksen antamista, tällaiset vaatimukset ”autta[vat] kuluttajia tekemään eron kotimaisten ja maahan tuotujen tuotteiden välillä; ne vaikuttavat siis kuluttajan ulkomaisiin tuotteisiin kohdistuvia mahdollisia ennakkoluuloja ylläpitävästi”.[25]

48. Kaikki tämä merkitsee sitä, että 39 artiklan 2 kohta on ymmärrettävä siten, että siinä asetetaan lisäedellytyksiä sellaisten toimenpiteiden toteuttamiselle, joilla vaaditaan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista. Tämän säännöksen tavoitteena on nimittäin varmistaa oikeudenmukainen tasapaino näiden kahden asetuksen N:o 1169/2011 tavoitteen välillä, jotka ovat yhtäältä sen varmistaminen, että kuluttajat saavat asianmukaiset tiedot, jotta he voivat tehdä tietoon perustuvia, turvallisia, terveellisiä ja

20 Ks. 3 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan neljäs perustelukappale.

21 Ks. 4 artiklan 2 kohta ja vastaavasti johdanto-osan 16–18 perustelukappale. Koska tässä säännöksessä säädetään elintarvikelainsäädännön yleisestä periaatteesta, se on ymmärtääkseni osoitettu jäsenvaltioille, kun ne soveltavat 39 artiklaa, sekä komissiolle, kun se käyttää unionin lainsäätäjän sille 10 artiklan 2 kohdassa siirtämää toimivaltaa muuttaa pakollisten lisätietojen luetteloa.

22 Tämä käsite voidaan näin ollen ymmärtää siten, että sillä viitataan elintarvikkeen fyysisiin, ravitsemuksellisiin, aistinvaraisiin ja erityisesti makuun liittyviin ominaisuuksiin.

23 Asetuksen N:o 1169/2011 4 artiklan 2 kohta puolestaan sisältyy asetuksen II lukuun, jossa käsitellään, kuten sen otsikosta ilmenee, elintarviketietoihin liittyviä yleisiä periaatteita. Koska tässä säännöksessä vahvistetaan elintarviketietoja koskeva yleinen periaate, siinä käyttöön otettuun sääntöön voidaan soveltaa poikkeuksia.

24 Siltä osin kuin kansallisia toimenpiteitä, joissa asetetaan velvollisuus ilmoittaa tavaroiden alkuperä tai lähtöpaikka, sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin, ne eivät ole välitöntä syrjintää vaan toimenpiteitä, joilla voi olla määrällistä rajoitusta vastaava vaikutus. Ks. tältä osin tuomio 25.4.1985, komissio *v.* Yhdistynyt kuningaskunta (207/83, EU:C:1985:161, 17 kohta). Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaista asetusta ei sovelleta unionin ulkopuolella jalostettuihin tuotteisiin. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että kansallisen säännöksen soveltamisella, vaikka sitä sovellettaisiin ainoastaan kotimaisiin tuotteisiin, voi olla vaikutusta myös tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, koska siinä kannustetaan kotimaisia jalostajia ostamaan paikallisesti tuotettuja tavaroita, tässä tapauksessa maitoa. Ks. vastaavasti tuomio 7.5.1997, Pistre ym. (C-321/94–C-324/94, EU:C:1997:229, 45 kohta).

25 Tuomio 25.4.1985, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (207/83, EU:C:1985:161, 17 kohta).

kestävän kehityksen mukaisia valintoja, ja toisaalta sen varmistaminen, että vapaata liikkuvuutta kunnioitetaan elintarvikkeiden alalla. Näiden edellytysten tarkoituksena on rajoittaa oikeuttamisperusteita, joihin tällaisen toimenpiteen tueksi voidaan vedota, ja varmistaa, että nämä kaksi ovat oikeassa suhteessa toisiinsa. [26]

49. Palatakseni 39 artiklan säännöksiin, kyseisen artiklan 1 kohdassa esitetään yleisen edun mukaiset syyt, joilla voidaan perustella kansallisia toimenpiteitä, joilla asetetaan lisävaatimuksia tietylle elintarvikeryhmälle. Alkuperäpaikan ilmoittamisen osalta 39 artiklan 2 kohdassa asetetaan kuitenkin kaksi rajoittavampaa edellytystä eli yhtäältä se, että kyseessä olevan elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys, ja toisaalta se, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä. [27]

50. Kun otetaan huomioon 39 artiklan 2 kohdan sanamuoto, rakenne ja erityinen tavoite, katson, että ensimmäinen ja toinen edellytys ovat erillisiä ja kumulatiivisia. [28] Erityisesti vaatimusta, jonka mukaan elintarvikkeen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys, ei voida täyttää pelkästään viittaamalla puhtaasti subjektiivisiin seikkoihin, jotka johtuvat siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tätä yhteyttä merkittävänä.

51. Tätä päätelmää eivät horjuta Ranskan ja Italian hallituksen esittämät väitteet, joiden mukaan siinä tapauksessa, että 39 artiklan 2 kohtaa olisi tulkittava siten, että siinä asetetaan kaksi erillistä edellytystä, tämä säännös menettäisi kokonaan tehokkaan vaikutuksensa (effet utile), erityisesti, koska ainoat kansalliset toimenpiteet, joilla voitaisiin täyttää nämä kaksi edellytystä, ovat ristiriidassa asetuksella N:o 1151/2012 toteutetun tyhjentävän yhdenmukaistamisen kanssa. [29]

52. Kun 39 artiklan 2 kohtaa tulkitaan siten, että siinä edellytetään paitsi sitä, että elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys, myös sitä, että valtaosa kuluttajista pitää tätä tietoa erittäin merkittävänä, tämän säännöksen soveltamisala voi tosin vaikuttaa melko rajalliselta. Koska tätä säännöstä sovelletaan kuitenkin vain toimenpiteisiin, joissa vaaditaan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista, vaikuttaa loogiselta, että tämän säännöksen soveltamisala tulkitaan rajoitetuksi. Toisin kuin tietyt asianosaiset väittävät, tämän säännöksen tulkitseminen siten, että siinä säädetään kahdesta erillisestä edellytyksestä, ei kuitenkaan poista kyseiseltä artiklalta sen tehokasta vaikutusta (effet utile). Vaikka rima on asetettu erittäin korkealle, se ei ole ylipääsemätön.

26 Esimerkiksi on niin, että vaikka asetuksen N:o 1169/2011 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että pakollisten elintarviketietojen tarvetta harkittaessa jäsenvaltioiden odotetaan ainoastaan ottavan huomioon kuluttajien enemmistön laajan tarpeen saada tiettyjä tietoja, joita ne pitävät erityisen merkityksellisinä, tai joista yleisesti katsotaan olevan kuluttajille hyötyä; siinä tapauksessa, että nämä pakolliset tiedot ovat alkuperämaa tai lähtöpaikka, jäsenvaltioiden on myös esitettävä näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä.

27 Tarkemmin sanottuna näillä kahdella edellytyksellä pyritään estämään se, että kansalliset toimenpiteet, joilla vaaditaan alkuperämaan ilmoittamista, perustuisivat kuluttajien ennakkoluuloihin, jotka liittyvät tietyistä maista peräisin olevien elintarvikkeiden väitettyihin ominaisuuksiin, ja sulkemaan implisiittisesti pois jäsenvaltion mahdollisuus käyttää elintarvikkeiden ominaisuuksia tekosyynä sille, että vaaditaan alkuperämaan ilmoittamista.

28 Näitä kahta edellytystä on tosin luettava yhdessä, mutta ainoastaan siten, ettei mikä tahansa ominaisuus, jonka osalta on osoitettu olevan yhteys elintarvikkeen alkuperään tai lähtöpaikkaan, voi olla perusteena elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan pakolliselle ilmoittamiselle vaan ainoastaan kuluttajien tärkeinä pitämät ominaisuudet.

29 Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmistä 21.11.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1151/2012 (EUVL 2012, L 343, s. 1).

53. Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmistä annetulla asetuksella N:o 1151/2012 toteutettu yhdenmukaistaminen ei puolestaan ole esteenä sellaisten toimenpiteiden toteuttamiselle, joissa vaaditaan alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista. Vaikka tässä asetuksessa säädetään sellaisten kvalifioitujen maantieteellisten merkintöjen yhtenäisestä ja tyhjentävästä suojajärjestelmästä, joita käytetään kuvaamaan tuotteita, joiden ominaisuuksien ja maantieteellisen alkuperän välillä on erityinen yhteys,[30] tämä yhdenmukaistaminen koskee vain sitä, että tiettyjä nimityksiä käytetään kuvamaan tuotteita.[31] Näin ei ole alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollisen ilmoittamisen osalta.

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että 39 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä asetetaan kaksi erillistä edellytystä. Osoitetun yhteyden olemassaoloa koskevan ensimmäisen edellytyksen soveltaminen ei näin ollen voi perustua puhtaasti subjektiiviseen arviointiin siitä, miten merkittävänä valtaosa kuluttajista pitää elintarvikkeen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välistä yhteyttä. Asetuksen 39 artiklan 2 kohdassa edellytetään sitä vastoin, että kyseisillä elintarvikkeilla, jotka ovat peräisin tietyistä maista tai lähtöpaikoista, on oltava tietyt objektiiviset ominaisuudet tai piirteet, jotka erottavat ne samanlaisista elintarvikkeista, joilla on eri alkuperä.

## *C Kolmas kysymys*

55. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että näkökohdilla, jotka liittyvät elintarvikkeen kuljetuskestävyyteen ja riskeihin sen pilaantumisesta kuljetuksen aikana, voi olla merkitystä arvioitaessa, onko elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitettu olevan yhteys, siten kuin 39 artiklan 2 kohdan soveltaminen edellyttää.

### *1. Tutkittavaksi ottaminen*

56. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ei suoralta kädeltä ilmene, että Ranskan viranomaiset olisivat vedonneet maidon kuljetuskestävyyteen liittyviin näkökohtiin perustellakseen riidanalaista asetusta, kun se annettiin komissiolle tiedoksi ennen sen hyväksymistä. Lisäksi Ranskan hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan esittänyt toisen selityksen, nimittäin sen, että tämä asetus on annettu ”maidon pakkausmerkintöjä puoltavien kuluttajien vahvojen odotusten tyydyttämiseksi – – sellaisten skandaalien jälkeen, jossa hevosenlihaa käytettiin harhaanjohtavasti naudanlihan sijasta” ja että ”velvollisuus ilmoittaa elintarvikkeiden alkuperä parantaisi avoimuutta ja jäljitettävyyttä elintarvikeketjussa ja torjuu siten elintarvikepetoksia tehokkaammin ja palauttaa kuluttajien luottamuksen”.

57. On kuitenkin todettava, että olettamana on, että unionin tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella tai niiden pätevyyden toteamisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.[32]

30 Ks. vastaavasti tuomio 8.9.2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, 114 kohta).

31 Ks. analogisesti tuomio 8.5.2014, Assica ja Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, 29–31 kohta).

32 Ks. esim. tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta.)

58. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei näytä sulkevan pois sitä mahdollisuutta, että kansallinen lainsäätäjä on voinut ottaa huomioon maidon kuljetuskestävyyteen liittyviä näkökohtia kyseistä asetusta antaessaan. Koska unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta – eikä siis määrittämään, ovatko riidanalaisen asetuksen tavoitteet todella niitä, joita esitetyssä kysymyksessä on tarkoitettu – katson, että kysymys on otettava tutkittavaksi.

*2. Pääasia*

59. Kun otetaan huomioon toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani päätelmä, on heti aluksi muistutettava, että 39 artiklan 2 kohdassa asetetaan kaksi edellytystä sellaisen kansallisen toimenpiteen toteuttamiselle, jossa vaaditaan elintarvikkeen alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamista. Ensimmäisen edellytyksen mukaan tällainen toimenpide voidaan toteuttaa ainoastaan silloin, kun elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys.

60. Kuten edellä on jo todettu, käsitteellä ”ominaisuudet” viitataan jonkin ominaispiirteisiin, esimerkiksi agronomiassa elintarvikkeen fysikaalisiin, ravitsemuksellisiin, aistinvaraisiin ja erityisesti makuun liittyviin ominaisuuksiin.

61. Koska 39 artiklan 2 kohdassa käytetään ilmaisua ”tietyt ominaisuudet” täsmentämättä, mitä nämä ominaisuudet voivat olla, katson, että tätä säännöstä sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa elintarvikkeen jonkin ominaisuuden ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä voidaan osoittaa olevan yhteys. Tässä yhteydessä elintarvikkeen kuljetuskestävyyttä voitaisiin pitää yhtenä sen ominaisuuksista.[33]

62. Mainitun 39 artiklan 2 kohdassa säädetyn ensimmäisen edellytyksen täyttymiseksi on kuitenkin tarpeen, että kansallisen tuomioistuimen kysymyksessään esiin tuoman ominaisuuden eli yhtäältä *elintarvikkeen kuljetuskestävyyden* ja toisaalta sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on yhteys. Viimeksi mainitun edellytyksen osalta tällainen ominaisuus ei yleensä liity sen alkuperään. Esimerkiksi tiettyjen hedelmien tai vihannesten osalta niiden kasvatuksessa käytetyt tuotantotekniikat voivat mahdollisesti vaikuttaa niiden kykyyn kestää kuljetusta. Maidon kyky kestää kuljetusta siten, että sen laatu ei heikkene, ei nykyaikaisissa olosuhteissa voi ainakaan vaihdella tuotantopaikan mukaan. Näin ollen voidaan olettaa – etenkin vastakkaisten todisteiden puuttuessa – että Ranskassa tai Belgiassa tuotetulla maidolla on samanlainen kyky kestää kuljetusta.

63. Kuljetus voisi tosin vaikuttaa muihin elintarvikkeen ominaisuuksiin, erityisesti sen makuun. Koska näiden elintarvikkeiden kuljetuksessa kuluu enemmän tai vähemmän aikaa niiden alkuperän mukaan, niiden alkuperän ja joidenkin ominaisuuksien välillä voi siis olla yhteys. Jotta kuitenkin täytetään 39 artiklassa mainittu ensimmäinen edellytys – nimittäin se, että kyseisen elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys – on vielä osoitettava, että tietyn elintarvikkeen kuljetus aiheuttaa objektiivisen riskin elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien pilaantumisesta. Maidon tapauksessa toisen edellytyksen mukaisesti on niin, että muutoksen täytyy vaikuttaa joihinkin sellaisiin ominaisuuksiin, joita valtaosa kuluttajista pitää merkittävinä.

33 Vaikka Euroopan tasolla on osittain yhdenmukaistettu hygieniaa ja turvallisuutta koskevat vaatimukset (kylmäketjun ylläpitäminen jne.), joiden tarkoituksena on säilyttää tietyt elintarvikkeiden ominaisuudet kuljetuksen aikana, kaikilla elintarvikkeilla ei ole samaa kuljetuskestävyyttä.

64. Kun jäsenvaltiot toimivat unionin oikeuden soveltamisalalla [34] ja näin ollen kun ne panevat täytäntöön asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklaa, niiden on lisäksi noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita, joihin kuuluu suhteellisuusperiaate. Tästä seuraa, että toimenpiteillä, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa, on voitava saavuttaa asetettu tavoite, eikä niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä merkitsee erityisesti sitä, että kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava. [35] Todettakoon lopuksi, että kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. [36]

65. Maidon osalta on todettava, että vaikka katsottaisiinkin, että kuljetus voi vaikuttaa sen tiettyihin ominaisuuksiin, näin vaikuttaa olevan vain silloin, kun kyse on ”tuoreesta” maidosta (joko raakamaidosta tai pastöroidusta maidosta). Siltä osin kuin asiakirja-aineistosta ilmenee, että riidanalaista asetusta sovelletaan erotuksetta kaikentyyppisiin maitoihin, sekä ”tuoreeseen” että ”iskukuumennettuun” maitoon, vaikuttaa siltä, että sillä ylitetään se, mikä on tarpeen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitseman tavoitteen saavuttamiseksi.

66. Jos kuitenkin voidaan tieteellisesti osoittaa, että kuljetus muuttaa todennäköisesti maidon, myös iskukuumennetun maidon, tiettyjä fyysisiä, ravitsemuksellisia, aistinvaraisia tai makuominaisuuksia, ja jos kuluttajat pitävät näitä erityisiä ominaisuuksia tärkeinä – kuten toisen kysymyksen tarkastelun yhteydessä on esitetty – näkökohdilla, jotka liittyvät elintarvikkeen kuljetuskestävyyteen ja riskeihin sen pilaantumisesta kuljetuksen aikana, voi olla merkitystä.

67. On tosin totta, että ”tuoreen” maidon osalta kysymys sen tuoreudesta liittyy sinänsä – enemmän tai vähemmän, kyseessä olevan maitotyypin mukaan – maidon kuljetusmatkaan tuotantopaikalta kauppaan. [37] Tässä yhteydessä en kuitenkaan voi olla toteamatta, että riidanalaisen asetuksen 3 §:n III momentissa säädetään, että missä tahansa muussa jäsenvaltiossa paitsi Ranskassa tuotetun maidon alkuperää koskeva maininta voidaan esittää muodossa ”alkuperä: EU”. Sitä vastoin 3 §:n IV momentissa säädetään, että kun maito tai maitotuotteissa ainesosana käytetty maito on kerätty, pakattu tai jalostettu yhdessä tai useammassa Euroopan unioniin kuulumattomassa valtiossa, alkuperämerkintä voidaan esittää muodossa ”alkuperä: muu kuin EU”.

68. Sikäli kuin näissä säännöksissä vaihtoehdoksi säädetty maininta – joka on ”Ranska”, ”EU” tai ”muu kuin EU” – ei ole riittävän täsmällinen, jotta kuluttaja voisi edes välillisesti arvioida maidon kuljetusmatkaa, vaikuttaa siltä, että riidanalainen asetus ei voi toteuttaa tavoitetta, johon Ranskan hallitus on vedonnut oikeuttamisperusteena, nimittäin pyrkimys ilmoittaa kuluttajille maidon pilaantumisen riskistä kuljetuksen aikana.

69. Erityisesti voitaisiin ajatella, että riidanalainen asetus sen nykyisessä muodossa on suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska sillä ei saavuteta tavoitetta ilmoittaa kuluttajille maidon pitkän kuljetusmatkan ja kyseisen maidon ominaisuuksien välisestä mahdollisesta yhteydestä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. [38] Näin on etenkin sen vuoksi, että kyseisen asetuksen 6 §:n mukaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti tuotettuihin maitotuotteisiin ei sovelleta tämän asetuksen säännöksiä. Siten esimerkiksi Italiassa saksalaisesta maidosta valmistettu juusto, jota pidetään kaupan Ranskassa, ei kuuluisi sen soveltamisalaan.

34 Ks. vastaavasti tuomio 1.12.2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, 105 ja 106 kohta).

35 Ks. esim. tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym. (C-547/14, EU:C:2016:325, 165 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Ks. esim. tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, 52 kohta).

37 Voidaan nimittäin katsoa, että alkuperämaan tai -paikan ilmoittaminen ei välttämättä ole täsmällisin tapa ilmoittaa kuluttajille maidon kuljetusmatka tuotantopaikalta kauppaan. Esimerkiksi Belgiasta Ranskaan tuodun maidon osalta maidon tuotantoalueen ja sen kulutus- tai jatkokäyttöpaikan välinen etäisyys voi joissakin tapauksissa olla lyhyempi kuin jos kyse on muualla Ranskassa tuotetusta maidosta. Vaatimuksella, jonka mukaan pakkauksessa on oltava tällaiset tiedot, on kuitenkin se etu, että se on yksinkertaista toteuttaa ja luultavasti alan toimijoille edullisempi kuin muut vaihtoehdot, kuten maidon kuljetusmatkaan suoremmin liittyvä tieto, koska kuljetusmatka voi vaihdella jakeluketjun mukaan.

38 Ks. esim. tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, 52 kohta).

70. Koska unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltaa soveltaa unionin oikeussääntöä tiettyyn yksittäistapaukseen eikä myöskään arvioida kansallisen lain pätevyyttä tällaisen oikeussäännön osalta, yksinomaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, täyttyvätkö tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohdassa mainitut neljä edellytystä.

71. Ehdotan näin ollen, että kolmanteen kysymykseen vastataan, että 39 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että näkökohdilla, jotka liittyvät elintarvikkeen kuljetuskestävyyteen ja riskeihin sen pilaantumisesta matkan aikana, voi olla merkitystä arvioitaessa, onko elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitettu olevan yhteys, siten kuin 39 artiklan 2 kohdan soveltaminen edellyttää, jos osoitetaan ensinnäkin, että maito voi pilaantua kuljetuksen aikana, toiseksi, että muutos vaikuttaa todennäköisesti maidon tiettyihin ominaisuuksiin, joita valtaosa kuluttajista pitää merkittävinä, kolmanneksi, että tällainen vaatimus on yksinkertaisempi toteuttaa kuin jokin muu toimenpide, joka voisi liittyä suoremmin maidon kuljetusmatkaan tai kuljetusaikaan, ja neljänneksi, että kansallisella toimenpiteellä toteutetaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tavoitetta tiedottaa kuluttajille kuljetuksen aiheuttamista riskeistä elintarvikkeiden ominaisuuksille.

### *D Neljäs kysymys*

72. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään, edellyttääkö asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklassa asetettujen edellytysten arviointi, että katsotaan, että elintarvikkeen ominaisuudet ovat ainutlaatuisia sen alkuperän vuoksi tai että tämä alkuperä takaa ne, ja pitääko viimeksi mainitussa tapauksessa – Euroopan unionissa sovellettavien terveys- ja ympäristönormien yhdenmukaistamisesta huolimatta – alkuperää tai lähtöpaikkaa koskevan maininnan olla tarkempi kuin muodossa ”EU” tai ”muu kuin EU” esitetty maininta.

73. Kuten edellä on todettu toiseen kysymykseen annetussa vastauksessa, 39 artiklan 2 kohdassa asetetaan tältä osin kaksi erillistä edellytystä, jotka koskevat yhtäältä sitä, että elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys, ja toisaalta sitä, että jäsenvaltioiden on esitettävä näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tätä tietoa erittäin merkittävänä.

74. Koska elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän välinen yhteys on ”osoitettava”, ensimmäisessä edellytyksessä edellytetään, että tiettyä alkuperää olevilla elintarvikkeilla on tavallisesti tiettyjä ominaisuuksia, jotka liittyvät tähän alkuperään. Direktiivin 39 artiklan 2 kohdan sanamuoto ei kuitenkaan edellytä, että nämä ominaisuudet olisivat ainutlaatuisia siinä mielessä, että ne liittyisivät vain tiettyyn maahan, eikä sitä, että jäsenvaltion, joka vaatii tällaisen ilmoituksen antamista, olisi oltava yksi niistä maista, joissa elintarvikkeilla on tällaiset ominaisuudet.

75. Jotta tällainen toimenpide olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, kuten 39 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä todetaan, sen lisäksi, että valtaosan kuluttajista on pidettävä tietyistä maista tai paikoista peräisin olevien elintarvikkeiden tiettyjä ominaisuuksia erittäin merkittävinä, kuluttajien on myös voitava yhdistää nämä ominaisuudet tiettyihin maihin tai paikkoihin. Muutoin alkuperämaata tai -paikkaa koskeva ilmoitus ei täyttäisi tehtäväänsä, joka asetuksen N:o 1169/2011 3 artiklan 1 kohdan mukaan on antaa kuluttajalle perusta tietoon perustuvien päätösten tekemistä varten.

76. Sen osalta, miten suurta varmuutta vaaditaan sen osoittamiseksi, että tietystä maasta tai lähtöpaikasta peräisin olevilla elintarvikkeilla on tiettyjä ominaisuuksia, mielestäni on riittävää, että voidaan osoittaa, että tietyt tuotanto-olosuhteet, erityisesti kyseisessä maassa yleensä vallitsevat tekniset tai ilmasto-olosuhteet, liittyvät tällaisiin ominaisuuksiin. Näin ollen katson, että tietystä maaryhmästä tai tietyiltä maantieteellisiltä alueilta peräisin olevien elintarvikkeiden ominaisuudet voivat olla erityisiä niiden alkuperän vuoksi ilman, että tämä alkuperä välttämättä takaa ne.

77. Koska nämä ominaisuudet voivat johtua sellaisista tekijöistä kuin ilmasto, maaperän ominaisuudet tai sovellettavat tuotantostandardit, alkuperää tai lähtöpaikkaa koskeva maininta voisi olla tarkempi kuin muodossa ”EU” tai ”muu kuin EU” esitetty maininta Euroopan unionissa sovellettavien terveys- ja ympäristönormien yhdenmukaistamisesta huolimatta.

78. Myös silloin, kun nämä ominaisuudet johtuvat sovellettavasta tuotantostandardista, yhdenmukaistaminen voi, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa, jättää jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa erityisten toimenpiteiden toteuttamiseksi. Yhdenmukaistaminen ei nimittäin välttämättä ole tyhjentävää, kuten tässä kysymyksessä annetaan ymmärtää, vaan se voi kattaa ainoastaan terveyteen ja ympäristöön liittyvät kysymykset, kun taas sovellettavilla kansallisilla normeilla voidaan pyrkiä muihin tavoitteisiin, kuten elintarvikkeiden tietynasteisen laadun varmistamiseen. Jotta kannustettaisiin ”parhaan lopputuloksen tavoittelua”, jäsenvaltioiden, joilla on korkeammat tuotantostandardit, on voitava hyötyä tästä lähestymistavasta.

79. Jos nämä tekijät liittyvät ilmastoon tai maaperän ominaisuuksiin tai sovellettaviin tuotantostandardeihin, jäsenvaltio voi 39 artiklan 2 kohdan perusteella tehdä alkuperämaan ilmoittamisen pakolliseksi, jotta kuluttajat, joita nämä ominaisuudet kiinnostavat, voivat tehdä tietoon perustuvan valinnan. Jos kuitenkin osoittautuu, että kuluttajan arvostamat elintarvikkeiden ominaisuudet taataan soveltamalla unionissa täysin yhdenmukaistettuja tuotantostandardeja, jäsenvaltio ei voi vaatia muuta mainintaa kuin ”EU” tai ”muu kuin EU”. Tarkempi maininta olisi nimittäin väistämättä hyödytön, ja se ylittäisi näin ollen sen, mikä on tarpeen, mikä on suhteellisuusperiaatteen vastaista.

80. Maidosta on todettava, että vaikka kysymys ei koskisi erityisesti tätä elintarviketta, en ole täysin vakuuttunut siitä, että unionin oikeudella toteutettu yhdenmukaistaminen selittää kaikilta osin kaikkia maidon tuotanto-olosuhteita, jotka riippuvat erityisesti lehmille annettavasta rehusta ja yleisemmin niiden hyvinvoinnista. On syytä huomata, että esimerkiksi asetuksessa N:o 178/2002, johon Lactalis perustaa huomautuksensa, ainoastaan vahvistetaan, kuten kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, tiettyjä yleisiä periaatteita, joita jäsenvaltioiden on noudatettava. Vastaavasti direktiivin 98/58/EY[39] 1 artiklan 1 kohdassa todetaan, että tässä direktiivissä ainoastaan vahvistetaan tuotantoeläinten suojelun vähimmäisvaatimukset.[40] Muissa säädöksissä, kuten asetuksessa N:o 853/2004,[41] säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta toteuttaa poikkeavia toimenpiteitä.[42] Lisäksi komissio vahvisti istunnossa, että maidontuotantoa koskevia sääntöjä ei ole täysin yhdenmukaistettu.

81. Edellä esitetyn perusteella katson, että neljänteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklassa edellytetään ainoastaan, että tietystä maaryhmästä tai tietyiltä maantieteellisiltä alueilta peräisin olevien elintarvikkeiden ominaisuudet voivat olla erityisiä niiden alkuperän vuoksi ilman, että alkuperä välttämättä takaa ne. Tämä säännös ei välttämättä ole esteenä sille, että jäsenvaltio vaatii esittämään tuotantopaikkaa koskevan pakollisen lisämaininnan, joka on tarkempi kuin muodossa ”EU” tai ”muu kuin EU” esitetty maininta Euroopan unionissa sovellettavien terveys- ja ympäristönormien yhdenmukaistamisesta huolimatta.

39 Tuotantoeläinten suojelusta 20.7.1998 annettu direktiivi 98/58/EY (EYVL 1998, L 221, s. 23).

40 Ymmärrän siis nämä säännöt niin, että niillä pyritään takaamaan se, että unionin alueella kaupan pidettävillä elintarvikkeilla on pikemminkin tietyt vähimmäisominaisuudet kuin samat ominaisuudet.

41 Eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 853/2004 (EUVL 2004, L 139, s. 55 ja oikaisu EUVL 2004, L 226, s. 22).

42 Ks. asetuksen N:o 853/2004 10 artiklan 3 kohta.

## Ratkaisuehdotus

82. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 26 artiklaa on tulkittava siten, että sillä on yhdenmukaistettu edellytykset, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat tehdä pakolliseksi lopputuotteena tai ainesosana käytettävän maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittamisen. Tämä säännös ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita tekemästä kyseistä ilmoittamista pakolliseksi mainitun asetuksen 39 artiklan perusteella silloin, kun tämä on perusteltua kansanterveyden suojelun, kuluttajien oikeuksien, petosten torjunnan tai vilpillisen kilpailun estämisen kaltaisilla seikoilla ja kun kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset täyttyvät.

2) Asetuksen 39 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä asetetaan kaksi erillistä edellytystä. Näin ollen osoitettua yhteyttä koskevan ensimmäisen edellytyksen arviointi ei voi perustua subjektiivisiin seikkoihin, jotka johtuvat sen yhteyden merkittävyydestä, jonka valtaosa kuluttajista voi katsoa olevan elintarvikkeen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä, vaan se edellyttää, että kyseisillä elintarvikkeilla, jotka ovat peräisin tietyistä maista tai tietystä lähtöpaikasta, on tietyt objektiiviset ominaisuudet tai piirteet, joiden perusteella ne erottuvat samanlaisista eri alkuperää olevista elintarvikkeista.

3) Asetuksen 39 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että näkökohdilla, jotka liittyvät elintarvikkeen kuljetuskestävyyteen ja riskeihin sen pilaantumisesta kuljetuksen aikana, voi olla merkitystä arvioitaessa, onko tämän elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitettu olevan yhteys, siten kuin 39 artiklan 2 kohdan soveltaminen edellyttää, jos osoitetaan ensinnäkin, että maito voi pilaantua kuljetuksen aikana, toiseksi, että tämä muutos on omiaan vaikuttamaan tiettyihin maidon ominaisuuksiin, joita valtaosa kuluttajista pitää merkittävinä, kolmanneksi, että tällainen vaatimus on yksinkertaisempi toteuttaa kuin jokin muu toimenpide, joka voisi liittyä suoremmin maidon kuljetusmatkaan tai kuljetusaikaan, ja neljänneksi, että kansallisella toimenpiteellä toteutetaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tavoitetta tiedottaa kuluttajille kuljetuksen aiheuttamista riskeistä elintarvikkeiden ominaisuuksille.

4) Asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklassa edellytetään ainoastaan, että tietystä maaryhmästä tai tietyiltä maantieteellisiltä alueilta peräisin olevien elintarvikkeiden ominaisuudet voivat olla erityisiä niiden alkuperän vuoksi ilman, että tämä alkuperä välttämättä takaa ne. Tämä säännös ei välttämättä ole esteenä sille, että jäsenvaltio vaatii esittämään tuotantopaikkaa koskevan pakollisen lisämaininnan, joka on tarkempi kuin pelkkä maininta ”EU” tai ”muu kuin EU” Euroopan unionissa sovellettavien terveys- ja ympäristönormien yhdenmukaistamisesta huolimatta.