Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

5 päivänä marraskuuta 2014*

Ennakkoratkaisupyyntö — Maatalous — Yhteinen maatalouspolitiikka — Luonnonmukainen tuotanto ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnät — Asetus (EY) N:o 889/2008 — 27 artiklan 1 kohdan f alakohta — Tiettyjen tuotteiden ja aineiden käyttö elintarvikkeiden jalostuksessa — Kielto käyttää mineraaleja, vitamiineja, aminohappoja ja mikroravintoaineita, jos niiden käyttö ei ole lakisääteistä — Ferroglukonaatin ja vitamiinien lisääminen luonnonmukaisesti tuotettuun juomaan — Mineraalien, vitamiinien, aminohappojen ja mikroravintoaineiden käyttö — Vaadittavat määrät, jotta tuotetta voidaan myydä ravintolisänä, johon on liitetty ravitsemus- tai terveysväite, tai erityisravinnoksi tarkoitettuna elintarvikkeena

Asiassa C-137/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bayerisches Verwaltungsgericht München (Saksa) on esittänyt 27.2.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.3.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Herbaria Kräuterparadies GmbH

vastaan

Freistaat Bayern,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász (esittelevä tuomari), D. Šváby ja C. Vajda,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.2.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Herbaria Kräuterparadies GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt H. Schmidt,

— Freistaat Bayern, asiamiehinään C. Höfner ja K. Mitsching,

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja S. Šindelková,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään M. J. García-Valdecasas Dorrego,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Ranskan hallitus, asiamiehinään C. Candat ja D. Colas,

— Euroopan komissio, asiamiehinään H. Kranenborg, G. von Rintelen ja S. Grünheid,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.5.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta 5.9.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 889/2008 (EUVL L 250, s. 1) 27 artiklan 1 kohdan f alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Herbaria Kräuterparadies GmbH (jäljempänä Herbaria) ja Freistaat Bayern ja jossa on kyseessä mahdollisuus käyttää luonnonmukaista tuotantotapaa koskevaa mainintaa sellaisen yrttiuutteita sisältävän sekahedelmämehun merkinnöissä, mainonnassa ja kaupan pitämisessä, joka sisältää luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden lisäksi vitamiineja ja ferroglukonaattia, joita ei ole tuotettu luonnonmukaisesti.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta 28.6.2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 (EUVL L 189, s. 1) johdanto-osan 3, 5, 22 ja 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Luonnonmukaista tuotantoa koskevan yhteisön sääntelykehyksen tavoitteena olisi oltava luonnonmukaisten tuotteiden rehellisen kilpailun ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistaminen sekä kuluttajien luonnonmukaisiksi merkittyjä tuotteita kohtaan osoittaman luottamuksen säilyttäminen ja osoittaminen perustelluksi. – –

– –

(5) Sen vuoksi on aiheellista selkeyttää luonnonmukaisen tuotannon tavoitteita, periaatteita ja sääntöjä avoimuuden ja kuluttajien luottamuksen lisäämiseksi sekä luonnonmukaista tuotantoa koskevan yhtenäisen näkemyksen aikaansaamiseksi.

– –

(22) Kuluttajien luonnonmukaisia tuotteita kohtaan tunteman luottamuksen säilyttäminen on tärkeää. Luonnonmukaiseen tuotantoon sovellettaviin vaatimuksiin myönnettävät poikkeukset olisi rajoitettava tarkasti tapauksiin, joissa poikkeussääntöjen soveltaminen katsotaan perustelluksi.

– –

(25) On – – aiheellista rajoittaa yhteisön tunnuksen käyttö tuotteisiin, jotka sisältävät ainoastaan tai lähes ainoastaan luonnonmukaisia ainesosia, jotta kuluttajille ei annettaisi harhaanjohtavaa kuvaa koko tuotteen luonnonmukaisuudesta. Yhteisön tunnusta ei näin ollen saisi käyttää siirtymävaiheessa olevissa tuotteissa eikä elintarvikejalosteissa, joiden maatalousperäisistä ainesosista alle 95 prosenttia on luonnonmukaisia.”

4 Mainitun asetuksen 3 artiklassa selostetaan luonnonmukaisen tuotannon yleiset tavoitteet, joina on erityisesti ”pyrkiä tuottamaan laaja valikoima elintarvikkeita ja muita maataloustuotteita, jotka vastaavat kuluttajien sellaisiin hyödykkeisiin kohdistuvaa kysyntää, joiden valmistusmenetelmät eivät ole haitallisia ympäristölle, ihmisten terveydelle, kasvien terveydelle eivätkä eläinten terveydelle tai hyvinvoinnille”.

5 Mainitun asetuksen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Luonnonmukaisten elintarvikkeiden jalostukseen sovellettavat erityiset periaatteet”, säädetään seuraavaa:

”Luonnonmukaisten jalostettujen elintarvikkeiden tuotanto perustuu 4 artiklassa säädettyjen yleisten periaatteiden lisäksi seuraaviin erityisiin periaatteisiin:

a) luonnonmukaisten elintarvikkeiden tuottaminen luonnonmukaisista maatalousperäisistä ainesosista, paitsi jos tiettyä ainesosaa ei ole markkinoilla saatavilla luonnonmukaisessa muodossa;

b) elintarvikkeiden lisäaineiden, muiden kuin luonnonmukaisten ainesosien, joilla on pääasiassa teknologisia ja aistinvaraisia käyttötarkoituksia, sekä mikroravintoaineiden ja valmistuksen apuaineiden käytön rajoittaminen niin, että niitä käytetään mahdollisimman vähän ja vain teknisesti välttämättömiin tai erityisiin ravitsemustarkoituksiin;

c) sellaisten aineiden ja jalostusmenetelmien pois sulkeminen, jotka voivat antaa kuluttajalle väärän käsityksen tuotteen todellisesta luonteesta;

d) elintarvikkeiden huolellinen jalostaminen, mieluiten käyttämällä biologisia, mekaanisia ja fysikaalisia menetelmiä.”

6 Saman asetuksen 19 artiklan, jonka otsikko on ”Jalostettujen elintarvikkeiden yleiset tuotantosäännöt”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Luonnonmukaisesti tuotettujen jalostettujen elintarvikkeiden koostumukseen sovelletaan seuraavia vaatimuksia:

a) tuotteen on oltava tuotettu pääosin maatalousperäisistä ainesosista; – –

b) lisäaineita, valmistuksen apuaineita, aromiaineita, vettä, suolaa, mikro-organismi- ja entsyymivalmisteita, kivennäisaineita, hivenaineita, vitamiineja sekä erityisravinnoksi tarkoitetuissa elintarvikkeissa olevia aminohappoja ja muita mikroravintoaineita saa käyttää vain, jos niiden käyttö luonnonmukaisessa tuotannossa on sallittu 21 artiklan mukaisesti;

– –”

7 Asetuksen N:o 834/2007 21 artiklassa, jonka otsikko on ”Eräiden tuotteiden ja aineiden käyttöä jalostuksessa koskevat vaatimukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Tuotteiden ja aineiden käyttö luonnonmukaisessa tuotannossa ja niiden sisällyttäminen 19 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettuun tuotteiden ja aineiden rajoitettuun luetteloon voidaan sallia edellyttäen, että ne ovat II osastossa säädettyjen tavoitteiden ja periaatteiden sekä seuraavien kokonaisuutena arvioitavien vaatimusten mukaiset:

i) tämän luvun mukaisesti sallittuja vaihtoehtoja ei ole saatavilla

ii) ilman niiden käyttöä olisi mahdotonta tuottaa tai säilyttää elintarviketta tai täyttää yhteisön lainsäädännön perusteella säädettyjä tiettyjä ravitsemuksellisia vaatimuksia.

Lisäksi 19 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja tuotteita ja aineita tavataan luonnossa ja ne ovat saaneet läpikäydä vain mekaanisia, fysikaalisia tai biologisia prosesseja taikka entsymaattisia tai mikrobikäsittelyjä, paitsi jos tällaista alkuperää olevia tuotteita tai aineita ei ole markkinoilla saatavilla riittävästi tai riittävän laadukkaina.

2. Komissio päättää 37 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen tuotteiden ja aineiden sallimisesta ja niiden sisällyttämisestä tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun rajoitettuun luetteloon ja asettaa niiden käyttöä sekä tarvittaessa tuotteiden luettelosta poistamista koskevat erityisedellytykset ja -rajoitukset.

– –”

8 Mainitun asetuksen 23 artiklassa, jonka otsikko on ”Luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavien ilmausten käyttö”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa tuotteessa katsotaan olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia ilmauksia, jos pakkausmerkinnöissä, mainonnassa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta, sen ainesosia tai rehuaineita kuvaillaan ilmauksilla, joilla ostajan annetaan ymmärtää, että tuote, sen ainesosat tai rehuaineet on tuotettu tässä asetuksessa annettujen sääntöjen mukaisesti. Erityisesti liitteessä lueteltuja ilmauksia sekä niiden johdoksia tai lyhenteitä, kuten ’bio’ tai ’eko’, saa käyttää yksin tai yhdistettyinä kaikkialla yhteisössä ja millä tahansa yhteisön kielellä sellaisen tuotteen pakkausmerkinnöissä ja mainonnassa, joka täyttää tässä asetuksessa säädetyt tai tämän asetuksen nojalla asetetut vaatimukset.

– –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuja ilmauksia ei saa käyttää missään osassa yhteisöä millään yhteisön kielellä sellaisen tuotteen merkitsemiseen, mainostamiseen tai kaupallisten asiakirjojen yhteydessä, joka ei vastaa tässä asetuksessa säädettyjä vaatimuksia, paitsi jos niitä ei käytetä elintarvikkeessa tai rehussa olevista maataloustuotteista tai niillä ei selvästikään ole yhteyttä luonnonmukaiseen tuotantoon.

– –

4. Jalostettujen elintarvikkeiden osalta 1 kohdassa tarkoitettuja ilmauksia voidaan käyttää:

a) myyntinimityksessä edellyttäen, että:

i) jalostettu elintarvike on 19 artiklan mukainen;

– –”

9 Asetuksen N:o 889/2008 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2092/91 sallittiin tiettyjen muiden kuin maatalousperäisten ainesosien, tiettyjen elintarvikkeiden valmistuksen apuaineiden ja tiettyjen muiden kuin luonnonmukaisten maatalousperäisten ainesosien käyttö luonnonmukaisten elintarvikkeiden jalostuksessa tarkkaan määritellyin edellytyksin. Luonnonmukaisen maatalouden jatkuvuuden varmistamiseksi kyseisiä tuotteita ja aineita olisi asetuksen (EY) N:o 834/2007 21 artiklan 2 kohdan mukaisesti voitava käyttää edelleen. – –”

10 Asetuksen N:o 889/2008 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Eräiden tuotteiden ja aineiden käyttö elintarvikkeiden jalostuksessa”, säädetään seuraavaa:

”1. Asetuksen (EY) N:o 834/2007 19 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamiseksi luonnonmukaisten elintarvikkeiden jalostuksessa voidaan – – käyttää ainoastaan seuraavia aineita:

– –

f) mineraalit (mukaan luettuina hivenaineet), vitamiinit, aminohapot ja mikroravintoaineet ovat sallittuja ainoastaan, jos niiden käyttö on lakisääteistä elintarvikkeissa, joihin niitä lisätään.”

11 Ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10.6.2002 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2002/46/EY (EUVL L 183, s. 51), sellaisena kuin se on muutettuna 22.10.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1137/2008 (EUVL L 311, s. 1; jäljempänä direktiivi 2002/46), määritetään ravintolisien käsite ja vahvistetaan edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta elintarvike voidaan luokitella tällaiseksi ravintolisäksi.

12 Elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveysväitteistä 20.12.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1924/2006 (EUVL L 404, s. 9 ja oikaisu EUVL 2007, L 12, s. 3) määritellään väitteen käsite ja vahvistetaan sen käyttöä koskevat edellytykset.

13 Muiden kuin sairauden riskin vähentämiseen ja lasten kehitykseen ja terveyteen viittaavien elintarvikkeita koskevien sallittujen terveysväitteiden luettelosta 16.5.2012 annetun komission asetuksen (EU) N:o 432/2012 (EUVL L 136, s. 1) liitteeseen sisältyy asetuksen N:o 1924/2006 13 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu luettelo elintarvikkeita koskevista hyväksytyistä terveysväitteistä. Tässä liitteessä sallitaan raudan osalta seuraava väite:

”Rauta edistää normaalia punaisten verisolujen ja hemoglobiinin muodostumista | Väite voidaan esittää vain elintarvikkeesta, joka on raudan lähde vähintään – – väitteen – – mukaisesti. – –”

14 Erityisravinnoksi tarkoitetuista elintarvikkeista 6.5.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/39/EY (EUVL L 124, s. 21) 1 artiklan 2 kohdassa määritetään erityisravinnoksi tarkoitetut elintarvikkeet ja vahvistetaan tällaiseen käyttötarkoitukseen liittyvät vaatimukset.

15 Erityisruokavaliovalmisteisiin ravitsemuksellisessa tarkoituksessa lisättävistä aineista 13.10.2009 annetun komission asetuksen (EY) N:o 953/2009 (EUVL L 269, s. 9) liitteessä vahvistettiin direktiivin 2009/39 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti luettelo erityisruokavaliovalmisteisiin ravitsemuksellisessa tarkoituksessa lisättävistä aineista, mukaan luettuna vitamiinit ja kivennäissuolat. Kyseisen asetuksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Aineiden valinnan olisi perustuttava ensisijaisesti niiden turvallisuuteen ja sen jälkeen ihmisen kykyyn käyttää ne hyväkseen sekä aineiden aistinvaraisiin ja teknisiin ominaisuuksiin. Aineiden sisällyttäminen niiden aineiden luetteloon, joita voidaan käyttää erityisruokavaliovalmisteiden valmistuksessa, ei tarkoita sitä, että niiden lisääminen näihin elintarvikkeisiin olisi tarpeen tai toivottavaa, jollei tiettyihin elintarvikeluokkiin sovellettavissa säännöksissä muuta säädetä.

(5) Jos ravintoaineen lisääminen on todettu tarpeelliseksi, siitä on annettu asiaa koskevissa erityisdirektiiveissä erityiset säännökset ja siihen voidaan soveltaa tarvittavia määrällisiä ehtoja.”

16 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä kolmansista maista tuotavien luonnonmukaisten tuotteiden tuontijärjestelyjen osalta 8.12.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1235/2008 (EUVL L 334, s. 25) III osaston, jonka otsikko on ”Vastaavat takeet antavien tuotteiden tuonti”, 1 luvun, jonka otsikko on ”Luettelo hyväksytyistä kolmansista maista”, 7 artiklassa, joka koskee kolmansista maista tehtävän luettelon laatimista ja sisältöä, säädetään, että kyseinen luettelo vahvistetaan tämän asetuksen liitteessä III. Saman osaston 2 luvun, jonka otsikko on ”Luettelo vastaavuustarkoituksessa hyväksytyistä tarkastuslaitoksista ja tarkastusviranomaisista”, 10 artiklassa säädetään, että luettelo tarkastuslaitoksista ja tarkastusviranomaisista, jotka on hyväksytty vastaavuustarkoituksessa, julkaistaan tämän asetuksen liitteessä IV.

17 Asetuksen (EY) N:o 889/2008 muuttamisesta asiakirjaselvitysten osalta ja asetuksen (EY) N:o 1235/2008 muuttamisesta Amerikan yhdysvalloista tuotavien luonnonmukaisten tuotteiden tuontijärjestelyjen osalta 14.2.2012 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 126/2012 (EUVL L 41, s. 5) liitteellä II muutetaan asetuksen N:o 1235/2008 liitteitä III ja IV. Liitteiden III ja IV nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellinen versio johtuu asetuksen (EY) N:o 1235/2008 muuttamisesta 20.6.2012 annetusta komission täytäntöönpanoasetuksesta (EU) N:o 508/2012 (EUVL L 162, s. 1).

18 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 126/2012 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”Yhdysvallat olisi sisällytettävä asetuksen (EY) N:o 1235/2008 liitteessä III olevaan luetteloon”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

19 Herbaria valmistaa ”Herbaria Blutquick – Eisen + Vitamine” (Herbaria Blutquick – rautaa + vitamiineja, jäljempänä Blutquick) -nimistä tuotetta, joka on yrttiuutteita sisältävä sekahedelmämehu, joka sisältää luonnonmukaisesti tuotettujen kasviperäisten tuotteiden lisäksi myös vitamiineja ja ferroglukonaattia. Viimeksi mainittuja lisättyjä ainesosia ei ole tuotettu luonnonmukaisesti.

20 Blutquickia tarjotaan ja pidetään kaupan rautaa ja vitamiineja sisältävänä ravintolisänä, ja sen merkinnöissä on asetuksen N:o 834/2007 23 artiklassa tarkoitettu luonnonmukaiseen tuotantoon viittaava maininta sekä väite, jonka mukaan ”rauta edistää normaalia punaisten verisolujen ja hemoglobiinin muodostumista”. Blutquickin päivittäinen saantisuositus kattaa 20 prosenttia raudan suositetusta päivittäisestä saannista, ja sitä suositellaan erityisesti käytettäväksi raskauden ja imetyksen aikana, koska siitä on hyötyä lapsen normaalille älylliselle kehitykselle. Blutquickin sanotaan lisäksi edistävän normaalia punaisten verisolujen ja hemoglobiinin muodostumista ja vähentävän uupumusta.

21 Baijerin toimivaltaiset viranomaiset määräsivät 18.12.2011 tekemällään päätöksellä Herbarian poistamaan Blutquickin merkinnöistä, mainonnasta ja kaupan pitämisestä luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavan ilmauksen sillä perusteella, että se rikkoi asetuksen N:o 834/2007 23 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan i alakohtaa, luettuna yhdessä saman asetuksen 19 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohdan kanssa. Mainitun päätöksen perusteluissa todettiin, että mineraaleja ja vitamiineja voidaan lisätä ainoastaan, jos niiden käyttö on lakisääteistä elintarvikkeissa, joihin niitä on lisätty, ja ettei Blutquickin osalta ole tällaista säännöstä. Erityisesti se, että asetuksessa N:o 1924/2006 asetetaan ”ravitsemus- ja terveysväitteille” yksityiskohtaisia vaatimuksia, ei tarkoita sitä, että vitamiinien ja mineraalien käyttö olisi lakisääteistä elintarvikkeiden valmistuksessa. Blutquickia ei siten voida merkitä, mainostaa tai pitää kaupan käyttämällä asetuksen N:o 834/2007 23 artiklassa säädettyä luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavaa ilmaisua, sillä asetuksessa N:o 1924/2006 ei edellytetä, että elintarvikkeisiin olisi lisättävä vitamiineja ja ferroglukonaattia.

22 Herbaria riitautti mainitun päätöksen ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä kansallisessa tuomioistuimessa ja väitti erityisesti, että asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohdan tarkoituksena oli sallia mineraalien ja vitamiinien lisääminen, silloin kun ja siltä osin kuin muissa unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden säännöksissä vaaditaan tiettyä vitamiini- tai mineraalipitoisuutta, kun elintarvikkeen käyttötarkoitusta ei voitaisi ilman tällaista lisäämistä saavuttaa. Lakisääteisyyttä on tarkasteltava suhteessa tiettyyn elintarvikkeeseen ja sen erityiseen käyttötarkoitukseen. Ravintolisiä tai terveys- ja ravitsemusväitteitä koskevissa unionin säännöksissä, etenkin asetuksessa N:o 1924/2006, edellytetään mineraalien ja vitamiinien lisäämistä sellaisiin elintarvikkeisiin, joilla on niiden merkintöjen mukaan erityinen ravitsemuksellinen tarkoitus. Herbaria katsoi, että ravintolisän ilmoitettu tarkoitus toimii perustana lakisääteiselle velvollisuudelle saavuttaa vastaavat vähimmäispitoisuudet ja että jos nämä pitoisuudet voidaan saavuttaa ainoastaan aineita lisäämällä, lisäämisen on katsottava olevan lakisääteistä. Lisäksi asetuksessa N:o 432/2012 vahvistetaan Herbarian mukaan lakisääteiset vaatimukset päiväsaannille ja edellytetään näin ollen aineiden lisäämistä luonnonmukaisiin elintarvikkeisiin. Herbaria totesi erityisesti, että ferroglukonaatin ja vitamiinien lisääminen Blutquickiin on välttämätöntä, jotta saavutetaan ilmoitetun ravitsemustarkoituksen edellyttämät ravintoarvot, ja että se ei ole mahdollista käyttämällä luonnonmukaisista tuotteista peräisin olevia ainesosia. Se toteaa vielä, että vitamiineja ja ferroglukonaattia lisätään joka tapauksessa ainoastaan tarvittava määrä.

23 Baijerin viranomaiset totesivat, että missään laissa ei edellytetä vitamiinien tai ferroglukonaatin lisäämistä. Asetuksessa N:o 1924/2006 ainoastaan sallitaan kyseisten aineiden lisääminen muttei edellytetä sitä. Lisäksi toisenlaisella tulkinnalla rikottaisiin asetuksen N:o 834/2007 6 artiklan b alakohtaa, jonka mukaan elintarvikkeiden lisäaineet on luonnonmukaisessa maataloudessa rajoitettava mahdollisimman vähiin.

24 Tässä tilanteessa Bayerisches Verwaltungsgericht München päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohta ymmärrettävä siten, että siinä mainittujen aineiden käyttö on lakisääteistä ainoastaan silloin, kun sitä elintarviketta koskevassa unionin oikeuden tai sen mukaisen kansallisen oikeuden säännöksessä, johon kyseisiä aineita olisi lisättävä, säädetään, että kyseiset aineet on lisättävä tai että ainakin kyseisiä lisättäviä aineita on oltava tietty vähimmäispitoisuus?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohta ymmärrettävä siten, että siinä mainittujen aineiden käyttö on lakisääteistä myös silloin, kun elintarvikkeen markkinoille saattaminen ravintolisänä tai esittämällä terveysväitteitä, vaikka elintarvikkeeseen ei olisikaan lisätty vähintään yhtä kyseisistä aineista, olisi harhaanjohtavaa ja kuluttajia harhauttavaa, koska elintarvike ei sen vuoksi, että siinä on liian vähän jotakin mainituista aineista, voi täyttää sille ominaista tarkoitustaan elintarvikkeena tai terveysväitteessä ilmaistua tarkoitustaan?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohta ymmärrettävä siten, että siinä mainittujen aineiden käyttö on lakisääteistä myös silloin, kun määrätty terveysväite saadaan esittää vain sellaisista elintarvikkeista, jotka sisältävät niin sanotun merkitsevän määrän ainakin yhtä mainituista aineista?”

Vaatimus suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen

25 Herbaria vaati unionin tuomioistuimen kirjaamoon 16.5.2014 toimittamassaan asiakirjassa suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen ja vetosi uuteen seikkaan.

26 Herbaria huomauttaa tässä yhteydessä, että imeväisille ja alle kolmevuotiaille lapsille tarkoitettujen ruokien markkinat ovat lähes yksinomaan luonnonmukaisten tuotteiden markkinoita ja että jos unionin tuomioistuin hyväksyisi julkisasiamiehen tulkinnan asetuksen
N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohdasta, näitä tuotteita ei voitaisi enää myydä luonnonmukaisina tuotteina, koska erityisruokavaliovalmisteita koskevassa lainsäädännössä edellytetään tiettyjen aineiden, erityisesti vitamiinien ja mineraalien, vähimmäispitoisuuksia. Se toteaa erityisesti, ettei käytännössä ole olemassa yhtään imeväisille ja pikkulapsille tarkoitettua elintarviketta, jonka osalta vähimmäispitoisuudet on luontaisesti taattu, ja vaatii tämän toteamiseksi kyselyä jäsenvaltioissa ja asiantuntijatutkimusta.

27 Lisäksi Herbaria katsoo, että Amerikan yhdysvalloista luonnonmukaisina tuotteina tuotavien tuotteiden kaupan pitämistä koskevat säännöt, jotka ovat osa unionin oikeutta, ovat, toisin kuin julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa todetaan, merkityksellisiä pääasiassa. Se väittää, että kansallisen prosessioikeuden mukaan selvitettäessä, onko kantajalle aiheutunut vahinkoa, merkityksellinen ajankohta on asiaa käsittelevässä tuomioistuimessa pidetyn viimeisen istunnon päivämäärä. Se täsmentää tässä yhteydessä, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen istunto pidettiin 20.6.2012 eli kauan sen jälkeen kun asetus N:o 126/2012 tuli voimaan; mainitussa asetuksessa sallitaan se, että Yhdysvalloissa luonnonmukaisina tuotteina pakatut tuotteet voidaan niiden sisältämien mineraalien ja synteettisten vitamiinien pitoisuudesta huolimatta saattaa unionin markkinoille. Herbaria katsoo, että jos siltä evättäisiin mahdollisuus saattaa Blutquick unionin markkinoille, kyseessä olisi epäyhdenvertainen kohtelu.

28 Tässä yhteydessä on muistutettava, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä ei määrätä asianosaisten mahdollisuudesta esittää huomautuksia vastaukseksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen (ks. tuomio Stichting Natuur en Milieu ym., C-266/09, EU:C:2010:779, 28 kohta ja tuomio komissio v. Portugali, C-335/12, EU:C:2014:2084, 45 kohta).

29 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan mukaan unionin tuomioistuin voi julkisasiamiestä kuultuaan määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen, erityisesti, jos se katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta, tai jos asianosainen on suullisen vaiheen päättyneeksi julistamisen jälkeen vedonnut uuteen seikkaan, joka voi olennaisesti vaikuttaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, taikka jos asia on ratkaistava sellaisella perusteella, josta asianosaisilla tai perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuilla osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.

30 Unionin tuomioistuin katsoo nyt käsiteltävässä asiassa julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on kaikki tarvittavat tiedot asian ratkaisemiseksi ja että Herbarian esittämästä pyynnöstä ei käy ilmi sellaista uutta seikkaa, joka voi olennaisesti vaikuttaa annettavaan tuomioon.

31 Näissä olosuhteissa vaatimusta suullisen käsittelyn uudelleen aloittamisesta ei voida hyväksyä.

Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

32 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin pyrkii kysymyksillään, joita on käsiteltävä yhdessä, selvittämään pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohtaa tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetun aineen käyttö on lakisääteistä ainoastaan, jos unionin oikeuden säännössä tai sen mukaisessa kansallisen oikeuden säännössä edellytetään suoraan, että elintarvikkeeseen on lisättävä mainittua ainetta, jotta kyseistä elintarviketta voidaan ylipäätään pitää kaupan, vai onko tällaisen aineen käyttö lakisääteistä myös, kun elintarviketta pidetään kaupan ravintolisänä, johon on liitetty ravitsemus- tai terveysväite, tai erityisravinnoksi tarkoitettuna elintarvikkeena, mikä tarkoittaa, että direktiiviin 2002/46, asetuksiin N:o 1924/2006 ja N:o 432/2012

sekä direktiiviin 2009/39 ja asetukseen N:o 953/2009 sisältyvien, aineiden lisäämistä elintarvikkeisiin koskevien säännösten noudattamiseksi kyseisen elintarvikkeen on sisällettävä tietty määrä mainittua ainetta.

33 Asetuksen N:o 834/2007 23 artiklan 2 kohdassa kielletään luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavan ilmaisun käyttö sellaisen tuotteen merkinnöissä, joka ei vastaa kyseisessä asetuksessa säädettyjä vaatimuksia.

34 Kyseisen artiklan 4 kohdassa säädetään Blutquickin kaltaisen jalostetun elintarvikkeen osalta, että kyseinen viittaus on sallittu edellyttäen, että elintarvike on mainitun asetuksen 19 artiklan mukainen.

35 Asetuksen N:o 834/2007 kyseisen 19 artiklan 2 kohdan b alakohdassa sallitaan muun muassa kivennäisaineiden ja vitamiinien lisääminen vain, jos niiden käyttö luonnonmukaisessa tuotannossa on sallittu tämän asetuksen 21 artiklan mukaisesti.

36 Asetuksen N:o 834/2007 21 artiklassa määritetään yleiset vaatimukset tällaisten aineiden käytön sallimiselle ja valtuutetaan komissio laatimaan näiden vaatimusten perusteella rajoitettu luettelo, johon kyseiset aineet sisällytetään. Mainitun artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan i ja ii alakohtaan sisältyvinä vaatimuksina sille, että aineen käyttö voidaan sallia, on, ettei tämän asetuksen III osaston 4 luvun mukaisesti sallittuja vaihtoehtoja ole saatavilla ja että ilman aineen käyttöä olisi mahdotonta tuottaa tai säilyttää elintarviketta tai täyttää unionin lainsäädännön perusteella säädettyjä tiettyjä ravitsemuksellisia vaatimuksia.

37 Tämän säännöksen perusteella komissio on laatinut asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä VIII rajoitetun luettelon aineista, joita voidaan käyttää luonnonmukaisina tuotteina kaupan pidettävien elintarvikkeiden jalostuksessa. Tämän asetuksen 27 artiklan 1 kohdan f alakohdassa täsmennetään, että mineraalit ja vitamiinit ovat sallittuja ainoastaan, jos niiden käyttö on lakisääteistä elintarvikkeissa, joihin niitä lisätään.

38 Tämän säännöksen sanamuoto osoittaa yksiselitteisesti, että mineraaleja ja vitamiineja voidaan käyttää luonnonmukaisten elintarvikkeiden jalostuksessa vain, jos oikeussäännöissä edellytetään niiden käyttöä, jotta kyseisiä elintarvikkeita voidaan pitää kaupan.

39 Merkitystä ei ole sillä, edellytetäänkö mainittujen aineiden käyttöä kansallisen oikeuden vai unionin oikeuden säännössä. Jos kyseessä on kansallisen oikeuden sääntö, on kansallisen tuomioistuimen asiana tutkia, säädetäänkö siinä tällaisesta asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetusta vaatimuksesta. Mikäli kansallisella tuomioistuimella on epäselvyyttä säännöksen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, sillä on mahdollisuus tai tietyissä tapauksissa velvollisuus saattaa asia unionin tuomioistuimen arvioitavaksi SEUT 267 artiklan nojalla.

40 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon ei sisälly seikkoja, jotka olisivat omiaan osoittamaan, että tällainen kansallisen oikeuden sääntö olisi olemassa, eikä kansallinen tuomioistuin ole myöskään maininnut sellaisesta mitään.

41 Asetuksen N:o 834/2007 21 artiklan ja asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohdan teleologinen ja systemaattinen tulkinta vahvistavat, että mineraalien ja vitamiinien kaltaisia aineita voidaan käyttää luonnonmukaisten elintarvikkeiden jalostuksessa vain sillä edellytyksellä, että unionin oikeuden tai sen mukaisessa kansallisen oikeuden säännössä edellytetään suoraan niiden käyttöä, jotta näitä elintarvikkeita voidaan pitää kaupan.

42 Asetuksen N:o 834/2007 tarkoituksena on sen johdanto-osan 3, 5 ja 22 perustelukappaleen mukaan kuluttajien luonnonmukaisiksi merkittyjä tuotteita kohtaan osoittaman luottamuksen suojaaminen, ja sen 6 artiklan c alakohdassa säädetään, että on suljettava pois sellaiset aineet ja jalostusmenetelmät, jotka voivat antaa kuluttajalle väärän käsityksen tuotteen todellisesta luonteesta.

43 Asetuksen N:o 834/2007 21 artiklassa valtuutetaan komissio sallimaan aineet ja sisällyttämään ne tässä artiklassa tarkoitettuun rajoitettuun luetteloon vain tiukkojen edellytysten täyttyessä, eli kun näitä aineita ei voida korvata tämän asetuksen III osaston 4 luvun mukaisesti sallituilla vaihtoehdoilla ja jos niiden käyttöä on mahdotonta välttää.

44 Kuten Freistaat Bayern esittää, asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohta muodostaa poikkeuksen asetuksen N:o 834/2007 6 artiklan b alakohdassa säädetystä periaatteesta, jonka mukaan muiden kuin luonnonmukaisten ainesosien käyttöä on vähennettävä. Tällaista ihmisille tarkoitetun ravinnon alalla sovellettavaa poikkeusta on tulkittava suppeasti.

45 Herbaria vetoaa kansallisessa tuomioistuimessa ja nyt käynnissä olevassa menettelyssä erilaisiin unionin oikeudellisiin välineisiin osoittaakseen, että niissä asetetaan lakisääteisiä velvoitteita, jotka ovat velvoittaneet sen lisäämään rautaa ja vitamiineja Blutquickiin. Se katsoo siten, että näiden aineiden lisäämisen on samoin katsottava olevan asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitetulla tavalla ”lakisääteistä”, koska sen ei sallita pitävän juomaansa kaupan ravintolisänä, johon on liitetty ravitsemus- tai terveysväitteitä, tai erityisravinnoksi tarkoitettuna elintarvikkeena, jos tämä juoma ei sisällä tiettyä vitamiinien tai mineraalien vähimmäispitoisuutta.

46 Tässä yhteydessä on todettava, että taloudellisten toimijoiden tehtävänä on määrittää tuotteidensa koostumus ja päättää, millä nimityksellä ne haluavat pitää niitä kaupan. Jos ne haluavat pitää näitä tuotteita kaupan direktiivissä 2002/46 tarkoitettuina ravintolisinä, joihin liittyy asetuksissa N:o 1924/2006 ja N:o 432/2012 tarkoitettuja ravitsemus- tai terveysväitteitä, tai direktiivin 2009/39 ja asetuksen N:o 953/2009 mukaisina erityisravinnoksi tarkoitettuina elintarvikkeina, niiden on täytettävä unionin soveltuvassa lainsäädännössä kyseisen alan osalta säädetyt velvoitteet, mikä voi johtaa kieltoon pitää niitä kaupan luonnonmukaisesti tuotettuina tuotteina. Unionin oikeudessa ei taata, että taloudellinen toimija voisi pitää tuotteitaan kaupan kaikilla nimityksillä, joiden se katsoo olevan edullisia tuotteidensa myynnin edistämiseksi.

47 Tästä seuraa, että koska elintarvikkeen pitäminen kaupan direktiivissä 2002/46 tarkoitettuna ravintolisänä, johon on liitetty asetuksissa N:o 1924/2006 ja N:o 432/2012 tarkoitettuja ravitsemus- tai terveysväitteitä, tai direktiivin 2009/39 ja asetuksen N:o 953/2009 mukaisena erityisravinnoksi tarkoitettuna elintarvikkeena, on vapaaehtoista, näkemys, jonka mukaan kyseiset unionin oikeuden säännökset ovat asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettuja lakisääteisiä vaatimuksia, on hylättävä.

48 Tästä seuraa, että vitamiinien ja mineraalien lisääminen Blutquickin kaltaista juomaa valmistettaessa ei ole unionin oikeussäännöissä säädetty velvoite, jotta juomaa voidaan pitää kaupan. Tällaisten aineiden lisäämättä jättäminen on enintään omiaan estämään tämän juoman kaupan pitämisen ravintolisänä, johon on liitetty ravitsemus- tai terveysväitteitä, tai erityisravinnoksi tarkoitettuna elintarvikkeena.

49 Lisäksi Herbaria väittää, että sitä kohdellaan syrjivästi, koska sen ei sallita pitävän Blutquickia kaupan luonnonmukaisena tuotteena, vaikka Blutquickiin rinnastettavissa olevaa juomaa, joka on peräisin Yhdysvalloista ja joka on tuon kolmannen maan säännösten mukaisesti merkitty luonnonmukaiseksi tuotteeksi, vaikka siihen on lisätty synteettisiä mineraaleja ja vitamiineja, pidetään täytäntöönpanoasetuksella N:o 126/2012 asetuksiin N:o 889/2008 ja N:o 1235/2008 tehtyjen muutosten nojalla vapaasti kaupan unionissa tällaisella luonnonmukaista tuotetta koskevalla merkinnällä varustettuna.

50 On kuitenkin todettava, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin ei esitä mitään tätä koskevaa kysymystä eikä ennakkoratkaisupyyntö sisällä tämän kysymyksen osalta työjärjestyksen 94 artiklassa edellytettyjä tietoja. Unionin tuomioistuimen ei siten ole aiheellista lausua tästä seikasta (ks. vastaavasti tuomio X ja X BV, C-319/10 ja C-320/10, EU:C:2011:720, 28 kohta).

51 Näin ollen ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava, että asetuksen N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetun aineen käyttö on lakisääteistä ainoastaan, jos unionin oikeuden säännössä tai sen mukaisessa kansallisen oikeuden säännössä edellytetään suoraan, että elintarvikkeeseen on lisättävä mainittua ainetta, jotta kyseistä elintarviketta voidaan ylipäätään pitää kaupan. Tällaisen aineen käyttö ei ole kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla lakisääteistä, kun elintarviketta pidetään kaupan ravintolisänä, johon on liitetty ravitsemus- tai terveysväitteitä, tai erityisravinnoksi tarkoitettuna elintarvikkeena, vaikka tämä tarkoittaa, että aineiden lisäämistä elintarvikkeisiin koskevien säännösten, joista säädetään

— direktiivissä 2002/46,

— asetuksissa N:o 1924/2006 ja N:o 432/2012 sekä

— direktiivissä 2009/39 ja asetuksessa N:o 953/2009,

noudattamiseksi kyseisen elintarvikkeen on sisällettävä tietty määrä mainittua ainetta.

Oikeudenkäyntikulut

52 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta 5.9.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 889/2008 27 artiklan 1 kohdan f alakohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetun aineen käyttö on lakisääteistä ainoastaan, jos unionin oikeuden säännössä tai sen mukaisessa kansallisen oikeuden säännössä edellytetään suoraan, että elintarvikkeeseen on lisättävä mainittua ainetta, jotta kyseistä elintarviketta voidaan ylipäätään pitää kaupan. Tällaisen aineen käyttö ei ole kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla lakisääteistä, kun elintarviketta pidetään kaupan ravintolisänä, johon on liitetty ravitsemus- tai terveysväitteitä, tai erityisravinnoksi tarkoitettuna elintarvikkeena, vaikka tämä tarkoittaa, että aineiden lisäämistä elintarvikkeisiin koskevien säännösten, joista säädetään

— **ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10.6.2002 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2002/46/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 22.10.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1137/2008,**

— **elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveysväitteistä 20.12.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1924/2006 ja muiden kuin sairauden riskin vähentämiseen ja lasten kehitykseen ja terveyteen viittaavien elintarvikkeita koskevien sallittujen terveysväitteiden luettelosta 16.5.2012 annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 432/2012, sekä**

— **erityisravinnoksi tarkoitetuista elintarvikkeista 6.5.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/39/EY ja erityisruokavaliovalmisteisiin ravitsemuksellisessa tarkoituksessa lisättävistä aineista 13.10.2009 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 953/2009,**

noudattamiseksi kyseisen elintarvikkeen on sisällettävä tietty määrä mainittua ainetta.

Allekirjoitukset