Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 5 november 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Jordbruk — Gemensam jordbrukspolitik — Ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter — Förordning (EG) nr 889/2008 — Artikel 27.1 f — Användning av vissa produkter och ämnen vid bearbetning av livsmedel — Förbud mot att använda mineraler, vitaminer, aminosyror och mikronäringsämnen om det inte är särskilt föreskrivet att de ska användas i livsmedlen i fråga — Tillsättande av järnglukonat och vitaminer i en ekologisk dryck — Användning av mineraler, vitaminer, aminosyror och mikronäringsämnen — Kvantiteter som krävs för att försäljning ska vara tillåten som kosttillskott, med ett närings- eller hälsopåstående eller som livsmedel för särskilt näringsändamål”

I mål C-137/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bayerisches Verwaltungsgericht München (Tyskland) genom beslut av den 27 februari 2013, som inkom till domstolen den 18 mars 2013, i målet

Herbaria Kräuterparadies GmbH

mot

Freistaat Bayern,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna A. Rosas, E. Juhász (referent), D. Šváby och C. Vajda,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 februari 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Herbaria Kräuterparadies GmbH, genom H. Schmidt, Rechtsanwalt,

— Freistaat Bayern, genom C. Höfner och K. Mitsching, båda i egenskap av ombud,

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek och S. Šindelková, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Spaniens regering, genom J. García-Valdecasas Dorrego, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom C. Candat och D. Colas, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom H. Kranenborg, G. von Rintelen och S. Grünheid, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 27.1 f i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll (EUT L 250, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Herbaria Kräuterparadies GmbH (nedan kallat Herbaria) och Freistaat Bayern angående möjligheten att hänvisa till ekologisk produktionsmetod i samband med märkningen, reklamen och marknadsföringen av en blandning av fruktjuicer och örtextrakt, vilken utöver ekologiska produkter även innehåller vitaminer och järnglukonat som inte kommer från ekologiskt jordbruk.

Tillämpliga bestämmelser

3 I rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 (EUT L 189, s. 1, och rättelse i EUT L 68, 2013, s. 61) anges följande i skälen 3, 5, 22 och 25:

”3) Gemenskapens rättsliga ram för den ekologiska produktionssektorn bör ha som mål att skapa sund konkurrens och en väl fungerande inre marknad för ekologiska produkter, samtidigt som man bibehåller och lever upp till konsumenternas förtroende för produkter med en märkning som anger att de är ekologiska. …

…

5) Därför bör de mål, principer och bestämmelser som är tillämpliga på ekologisk produktion definieras mer uttryckligt för att bidra till öppenhet, stärka konsumenternas förtroende och skapa en harmoniserad syn på begreppet ekologisk produktion.

…

22) Det är viktigt att bibehålla konsumenternas förtroende för ekologiska produkter. Undantag från de krav som tillämpas på ekologisk produktion bör därför vara strängt begränsade till fall där det bedöms vara motiverat att tillämpa undantagsbestämmelser.

…

25) Det anses emellertid lämpligt att begränsa användningen av EU-logotypen till produkter som uteslutande eller nästan uteslutande innehåller ekologiska ingredienser så att konsumenterna inte vilseleds i fråga om hela produktens ekologiska karaktär. Det bör därför inte vara tillåtet att använda den för produkter under omställning eller bearbetade livsmedel där mindre än 95 % av ingredienserna av jordbruksursprung är ekologiska.”

4 I artikel 3 i förordningen anges de allmänna målen för ekologisk produktion, bland vilka ingår målet ”att sträva efter att producera många olika slags livsmedel och andra jordbruksprodukter som ett svar på konsumenternas efterfrågan på varor som framställs med hjälp av processer som inte skadar miljö, människors hälsa, växters sundhet eller djurs hälsa och välbefinnande”.

5 Artikel 6 i förordningen, med rubriken ”Specifika principer för bearbetning av ekologiska livsmedel har följande lydelse”:

”Utöver de generella principer som fastställs i artikel 4 skall produktion av bearbetade ekologiska livsmedel grunda sig på följande specifika principer:

a) Ekologiska livsmedel skall framställas av ingredienser från ekologiskt jordbruk, utom när en ingrediens inte finns tillgänglig på marknaden i ekologisk form.

b) Livsmedelstillsatser, icke-ekologiska ingredienser med huvudsakligen tekniska och sensoriska funktioner samt mikronäringsämnen och processtekniska hjälpmedel skall begränsas så att de används i minimal utsträckning och endast om det rör sig om ett grundläggande tekniskt behov eller för särskilda näringsändamål.

c) Ämnen och bearbetningsmetoder som skulle kunna vara vilseledande beträffande produktens verkliga beskaffenhet får inte användas.

d) Livsmedel skall bearbetas med omsorg, företrädesvis genom användning av biologiska, mekaniska och fysikaliska metoder.”

6 Punkt 2 i artikel 19 i förordningen, vilken har rubriken ”Allmänna regler för produktion av bearbetade livsmedel”, har följande lydelse:

”Följande villkor skall gälla för sammansättningen av ekologiska bearbetade livsmedel:

a) Produkten skall huvudsakligen framställas av ingredienser av jordbruksursprung; …

b) Tillsatser, processtekniska hjälpmedel, smakämnen, vatten, salt, preparat av mikroorganismer och enzymer, mineraler, spårelement, vitaminer samt aminosyror och andra spårämnen i specialdestinerade livsmedel får användas endast under förutsättning att de har godkänts för användning i ekologisk produktion enligt artikel 21.

…”

7 I artikel 21 i förordning nr 834/2007, som har rubriken ”Kriterier för vissa produkter och ämnen vid bearbetningen”, föreskrivs följande:

”1. Godkännande av produkter och ämnen för användning i ekologisk produktion och införande av dem i en begränsad förteckning över produkter och ämnen enligt artikel 19.2 b och c skall omfattas av de mål och principer som fastställs i avdelning II och följande kriterier, som skall bedömas som en helhet:

i) Alternativ som har godkänts i enlighet med detta kapitel finns inte tillgängliga.

ii) Utan att använda dessa produkter eller ämnen skulle det vara omöjligt att producera eller bevara livsmedlen eller tillgodose det näringsbehov som fastställts på grundval av gemenskapslagstiftningen.

Dessutom skall de produkter och ämnen som avses i artikel 19.2 b återfinnas i naturen och får ha genomgått enbart mekaniska, fysikaliska, biologiska, enzymatiska eller mikrobiella processer, dock inte om sådana produkter och ämnen från sådana källor inte finns tillgängliga på marknaden i tillräcklig mängd eller kvalitet.

2. Kommissionen skall i enlighet med det förfarande som avses i artikel 37.2 besluta om godkännande av produkter och ämnen och om införandet av dem i den begränsade förteckning som avses i punkt 1 i denna artikel och fastställa specifika villkor för och inskränkningar i deras användning och, vid behov, besluta om återkallande av produkterna.

…”

8 Artikel 23 i förordningen, som har rubriken ”Användning av termer som avser ekologisk produktion”, har följande lydelse:

”1. I denna förordning skall en produkt anses vara försedd med termer som hänvisar till ekologisk produktionsmetod om det i märkningen, reklamen eller handelsdokumenten finns en beskrivning av produkten, dess ingredienser eller foderråvaror som ger köparen uppfattningen att produkten, dess ingredienser eller foderråvaror har framställts i enlighet med de regler som fastställs i denna förordning. I synnerhet får de termer som förtecknas i bilagan, härledningar eller diminutiver av dessa, till exempel ’bio’ och ’eko’, enskilt eller i kombination, användas i hela gemenskapen och på vilket gemenskapsspråk som helst för märkning och marknadsföring av produkter som uppfyller kraven i eller som följer av denna förordning.

…

2. De termer som avses i punkt 1 får inte användas någonstans i gemenskapen på något gemenskapsspråk för märkning, marknadsföring och handelsdokument rörande produkter som inte uppfyller kraven i denna förordning, om de inte tillämpas på jordbruksprodukter i livsmedel eller foder eller uppenbart saknar anknytning till ekologisk produktion.

…

4. Beträffande bearbetade livsmedel får de termer som avses i punkt 1 användas i följande fall:

a) I varubeteckningen förutsatt att

i) det bearbetade livsmedlet är förenligt med artikel 19,

…”

9 I skäl 21 i förordning nr 889/2008 anges följande:

”När det gäller bearbetning av ekologiska livsmedel var användningen av vissa ingredienser som inte är av jordbruksursprung, vissa processtekniska hjälpmedel och vissa icke-ekologiska ingredienser av jordbruksursprung tillåten enligt förordning (EEG) nr 2092/91, på noga fastställda villkor. För att säkerställa kontinuitet i det ekologiska jordbruket bör de berörda produkterna och ämnena fortsätta att tillåtas i enlighet med bestämmelserna i artikel 21.2 i förordning (EG) nr 834/2007. …”

10 Artikel 27 i förordning nr 889/2008 har rubriken ”Användning av vissa produkter och ämnen vid bearbetning av livsmedel”. Den artikeln har följande lydelse:

”1. I enlighet med artikel 19.2 b i förordning (EG) nr 834/2007 får endast följande ämnen användas vid bearbetning av ekologiska livsmedel … :

…

f) Mineraler (inklusive spårämnen), vitaminer, aminosyror och mikronäringsämnen, och endast om det är särskilt föreskrivet att det/de ska användas i livsmedlen i fråga.”

11 Begreppet kosttillskott definieras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/46/EG av den 10 juni 2002 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosttillskott (EGT L 183, s. 51), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) nr 1137/2008 av den 22 oktober 2008 (EUT L 311, s. 1) (nedan kallat direktiv 2002/46). I direktiv 2002/46 fastställs även de villkor som ett livsmedel måste uppfylla för att kunna kvalificeras som kosttillskott.

12 Begreppet påstående definieras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel (EUT L 404, s. 9 och rättelse i EUT L 12, 2007, s. 3). I förordning 1924/2006 fastställs även villkoren för att få använda detta begrepp.

13 I bilagan till kommissionens förordning (EU) nr 432/2012 av den 16 maj 2012 om fastställande av en förteckning över andra godkända hälsopåståenden om livsmedel än sådana som avser minskad sjukdomsrisk och barns utveckling och hälsa (EUT L 136, s. 1) finns den förteckning över tillåtna hälsopåståenden om livsmedel som är föreskriven i artikel 13.3 i förordning nr 1924/2006. Enligt bilagan är följande påstående tillåtet för järn:

”Järn bidrar till normal bildning av röda blodkroppar och hemoglobin. Påståendet får användas om livsmedel som åtminstone är en källa till järn i enlighet med påståendet …”

14 I artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG av den 6 maj 2009 om livsmedel för särskilda näringsändamål (EUT L 124, s. 21) definieras vad som avses med livsmedel för särskilda näringsändamål. I den bestämmelsen fastställs även de krav som ställs för att ett livsmedel ska anses ha ett sådant ändamål.

15 I enlighet med artikel 4.3 i direktiv 2009/39 upprättas i bilagan till kommissionens förordning (EG) nr 953/2009 av den 13 oktober 2009 om ämnen som för särskilda näringsändamål får tillsättas i livsmedel för särskilda näringsändamål (EUT L 269, s. 9) en lista över ämnen som används för särskilda näringsmässiga ändamål, inbegripet vitaminer och mineralsalter, som kan tillsättas i livsmedel för särskilda näringsändamål. Skälen 4 och 5 i förordningen har följande lydelse:

”4) Valet av ämnen bör i första hand baseras på säkerhet, och därefter på organismens möjlighet att ta upp dem samt deras organoleptiska och tekniska egenskaper. Om inget annat anges i de bestämmelser som ska tillämpas på särskilda kategorier av livsmedel, innebär det faktum att ett ämne tas med i förteckningen över ämnen som får användas vid tillverkningen av livsmedel för särskilda näringsändamål inte att det är nödvändigt eller önskvärt att tillsätta detta i sådana livsmedel.

5) Om det har bedömts nödvändigt att tillsätta ett näringsämne, har detta fastställts i en särskild bestämmelse i de relevanta särdirektiven tillsammans med lämpliga mängdangivelser.”

16 Artikel 7 i kommissionens förordning (EG) nr 1235/2008 av den 8 december 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 vad gäller ordningen för import av ekologiska produkter från tredjeländer (EUT L 334, s. 25) ingår i kapitel 1, vilket har rubriken

”Förteckning över erkända tredjeländer”, i avdelning III, vilken har rubriken ”Import av produkter som ger likvärdiga garantier”. Den artikeln avser sammanställningen av och innehållet i nämnda förteckning och anger att förteckningen återfinns i bilaga III till förordningen. Artikel 10 i förordningen ingår i kapitel 2, vilket har rubriken ”Förteckning över erkända kontrollorgan och kontrollmyndigheter när det gäller likvärdighet”, i samma avdelning. I den artikeln anges att förteckningen över erkända kontrollorgan och kontrollmyndigheter när det gäller likvärdighet återfinns i bilaga IV till förordningen.

17 Genom bilaga II till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 126/2012 av den 14 februari 2012 om ändring av förordning (EG) nr 889/2008 vad gäller styrkande dokumentation och om ändring av förordning (EG) nr 1235/2008 vad gäller ordningen för import av ekologiska produkter från Förenta staterna (EUT L 41, s. 5) har ändringar införts i bilagorna III och IV till förordning nr 1235/2008. Den relevanta lydelsen av bilagorna III och IV framgår av kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 508/2012 av den 20 juni 2012 om ändring av förordning (EG) nr 1235/2008 (EUT L 162, s. 1).

18 I skäl 4 i genomförandeförordning nr 126/2012 anges att ”Förenta staterna bör … tas upp i förteckningen i bilaga III till förordning (EG) nr 1235/2008”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Herbaria är tillverkare av produkten Herbaria Blutquick – Eisen + Vitamine (Herbaria Blutquick – järn + vitaminer, nedan kallad Blutquick). Blutquick är en blandning av fruktjuicer och växtextrakt, som utöver växtprodukter från ekologiskt jordbruk innehåller vitaminer och järnglukonat. De sistnämnda beståndsdelarna härrör inte från produkter framställda genom ekologiskt jordbruk.

20 Blutquick presenteras och marknadsförs som ett kosttillskott innehållande järn och vitaminer och på etiketten finns ett omnämnande av den ekologiska produktionsmetod som är skyddad enligt artikel 23 i förordning nr 834/2007 samt påståendet ”järn bidrar till normal bildning av röda blodkroppar och hemoglobin”. Den dagliga rekommenderade konsumtionen av Blutquick påstås motsvara 20 procent av det dagligt rekommenderade intaget av järn och Blutquick rekommenderas särskilt vid graviditet och amning för att främja barnets naturliga intellektuella utveckling. Blutquick påstås dessutom bidra till den normala bildningen av röda blodkroppar och hemoglobin och till att minska utmattning.

21 I beslut av den 18 december 2011 förelade behöriga bajerska myndigheter Herbaria att på etiketter samt vid reklam och marknadsföring av Blutquick upphöra med att hänvisa till en ekologisk produktionsmetod, eftersom detta innebar ett åsidosättande av artikel 23.4 första stycket a i) i förordning nr 834/2007, jämförd med artikel 19.2 b i samma förordning och artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008. Enligt skälen till beslutet får mineraler och vitaminer endast tillsättas om deras användning i de livsmedel i vilka de ingår är särskilt föreskriven. Några sådana föreskrifter finns emellertid inte avseende Blutquick. Den omständigheten att det i förordning nr 1924/2006 fastställs utförliga krav beträffande ”närings- och hälsopåståenden” betyder inte att användningen av vitaminer och mineraler vid framställningen av livsmedel är särskilt föreskriven. Det får därför inte hänvisas till den ekologiska produktionsmetod som regleras i artikel 23 i förordning nr 834/2007 på Blutquicks etiketter eller i reklam och marknadsföring av produkten, eftersom förordning nr 1924/2006 inte kräver att vitaminer och järnglukonat ska tillsättas livsmedel.

22 Herbaria överklagade beslutet till den hänskjutande domstolen och gjorde bland annat gällande att artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008 har till syfte att tillåta tillsättandet av mineraler och vitaminer om, och i den utsträckning som, andra nationella bestämmelser eller andra unionsbestämmelser kräver att ett livsmedel har en viss vitamin- eller mineralhalt för att det ska fylla sitt ändamål. Unionslagstiftningen rörande kosttillskott och närings- och hälsopåståenden, och i synnerhet förordning nr 1924/2006, kräver enligt Herbaria att mineraler och vitaminer tillsätts livsmedel på

vilkas etiketter det anges att de har ett särskilt näringsändamål. Herbaria anser att det tillkännagivna syftet med ett kosttillskott utgör grunden för den lagliga skyldigheten att uppnå motsvarande minimihalter och att ett tillsättande av ämnen ska anses vara särskilt föreskrivet om minimihalterna endast kan uppnås genom nämnda tillsättande. I förordning nr 432/2012 ställs det dessutom upp lagstadgade krav vad avser dagligt intag, vilket innebär ett krav på att ämnen tillsätts ekologiska livsmedel. Herbaria har understrukit att det var nödvändigt att tillsätta vitaminer och järnglukonat i Blutquick för att uppnå de näringsvärden som krävdes för att uppnå det tillkännagivna näringsändamålet och att detta inte var möjligt med användningen av ämnen utvunna ur ekologiska produkter. Kvantiteten tillsatta ämnen är i vart fall begränsad till vad som är nödvändigt.

23 Enligt bajerska myndigheter finns det inte någon särskild föreskrift som kräver att vitaminer eller järnglukonat ska tillsättas. Enligt förordning nr 1924/2006 är det tillåtet att tillsätta dessa ämnen, men inte ett krav. En annorlunda tolkning skulle för övrigt strida mot artikel 6 b i förordning nr 834/2007, i vilken det fastställs att livsmedelstillsatser ska begränsas inom ekologiskt jordbruk och enbart användas minimalt.

24 Bayerisches Verwaltungsgericht München beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 27.1 f i förordning (EG) nr 889/2008 tolkas så, att användning av de angivna ämnena endast är särskilt föreskriven om en unionsbestämmelse eller en nationell bestämmelse som är förenlig med unionsrätten direkt föreskriver att dessa ämnen ska tillsättas i livsmedlet i fråga eller om det åtminstone anger en lägsta halt av de angivna ämnen som ska tillsättas?

2) Om fråga 1 besvaras nekande: Ska artikel 27.1 f i förordning (EG) nr 889/2008 tolkas så, att användning av de angivna ämnena är särskilt föreskriven även i de fall när ett utsläppande på marknaden av ett livsmedel som kosttillskott respektive med hälsopåståenden skulle vara vilseledande och missvisande för konsumenterna om inte åtminstone ett av de angivna ämnena tillsatts, eftersom livsmedlet inte kan fullgöra sitt ändamål som kosttillskott respektive inte kan fullgöra det ändamål som anges i hälsopåståendet om det innehåller en alltför låg koncentration av ett av de angivna ämnena?

3) Om fråga 1 besvaras nekande: Ska artikel 27.1 f i förordning (EG) nr 889/2008 tolkas så, att användning av de angivna ämnena även är särskilt föreskriven i de fall då ett visst hälsopåstående endast får användas för livsmedel som ska innehålla en viss ’betydande’ mängd av minst ett av de angivna ämnena?”

Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

25 Herbaria har genom handling som gavs in till domstolens kansli den 16 maj 2014 begärt att det muntliga förfarandet ska återupptas. Herbaria har till stöd för begäran lagt fram en ny omständighet.

26 Herbaria har påpekat att marknaden för mat för spädbarn och för barn upp till tre års ålder nästan uteslutande består av ekologiska produkter. Om domstolen följde generaladvokatens förslag till tolkning av artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008 skulle dessa produkter försvinna såsom ekologiska produkter, eftersom lagstiftningen om dietprodukter kräver minimihalter av vissa ämnen, särskilt vitaminer och mineraler. Herbaria har understrukit att det i princip inte finns något livsmedel avsett för spädbarn och småbarn för vilket det garanteras att dessa minimihalter är naturligt förekommande. För att detta ska konstateras har Herbaria hemställt att en undersökning ska göras i medlemsstaterna samt att ett sakkunnigutlåtande ska inhämtas.

27 Herbaria anser dessutom – i motsats till vad som framgår av generaladvokatens förslag till avgörande – att reglerna om marknadsföring av produkter från Förenta staterna som ekologiska produkter, vilka ingår i unionsrätten, är relevanta i det nationella målet. Herbaria har gjort gällande att enligt nationell processrätt är det dagen för det sista sammanträdet vid behörig domstol som är relevant för att pröva huruvida en klagande lidit skada. Herbaria har preciserat att sammanträdet i den hänskjutande domstolen ägde rum den 20 juni 2012, det vill säga lång tid efter det att förordning nr 126/2012, vilken tillåter att produkter som i Förenta staterna förpackats som ekologiska produkter släpps ut på unionsmarknaden trots att de innehåller mineraler och syntetiskt framställda vitaminer, hade trätt i kraft. Herbaria anser att om bolaget fråntogs möjligheten att släppa ut Blutquick på unionsmarknaden skulle detta utgöra en olikbehandling.

28 Domstolen erinrar om att det i Europeiska unionens domstols stadga och i domstolens rättegångsregler inte föreskrivs någon möjlighet för parterna att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (se dom Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-266/09, EU:C:2010:779, punkt 28 och dom kommissionen/Portugal, C-335/12, EU:C:2014:2084, punkt 45).

29 Enligt artikel 83 i rättegångsreglerna får domstolen efter att ha hört generaladvokaten, genom särskilt uppsatt beslut, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan.

30 I föreliggande fall finner domstolen, efter att ha hört generaladvokaten, att den har tillgång till de uppgifter som krävs för att avgöra målet och att Herbarias begäran inte innebär att det lagts fram någon ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på domen.

31 Mot denna bakgrund ska begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet avslås.

Prövning av tolkningsfrågorna

32 Den hänskjutande domstolen vill med sina frågor, som ska prövas i ett sammanhang, få klarhet i huruvida artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008 ska tolkas så, att användningen av ett ämne som anges i den bestämmelsen endast är särskilt föreskriven om en unionsregel eller en nationell regel som är förenlig med unionsrätten direkt kräver att ämnet ska tillsättas ett livsmedel för att det över huvud taget ska kunna saluföras, eller om användningen av ett sådant ämne även är särskilt föreskriven när ett livsmedel saluförs som kosttillskott, med hälso- eller näringspåstående eller som ett livsmedel för särskilt näringsändamål. Sistnämnda hypotes innebär att livsmedlet måste innehålla en minimihalt av det aktuella ämnet för att iaktta bestämmelserna om tillsättande av ämnen i livsmedel, vilka återfinns i direktiv 2002/46, i förordningarna nr 1924/2006 och 432/2012 respektive i direktiv 2009/39 och i förordning nr 953/2009.

33 Enligt artikel 23.2 i förordning nr 834/2007 är det förbjudet att hänvisa till ekologisk produktionsmetod vid märkningen av en produkt som inte uppfyller kraven i förordningen.

34 Beträffande bearbetade livsmedel, såsom Blutquick, föreskrivs det i artikel 23.4 att det är tillåtet att hänvisa till nämnda produktionsmetod under förutsättning att livsmedlet är förenligt med artikel 19 i förordningen.

35 Enligt artikel 19.2 b i förordning nr 834/2007 är det tillåtet att tillsätta bland annat mineraler och vitaminer under förutsättning att de först har godkänts för användning i ekologisk produktion enligt artikel 21.

36 I artikel 21 i förordning nr 834/2007 anges kriterierna för att användningen av dessa ämnen ska vara tillåten och kommissionen bemyndigas att i enlighet med dem upprätta en begränsad förteckning över ämnena. Enligt dessa kriterier, vilka återfinns i artikel 21.1 första stycket i och ii, krävs det för att det ska vara tillåtet att använda ett ämne att alternativ som godkänts i enlighet med kapitel 4 i avsnitt III i förordningen inte finns tillgängliga och att det skulle vara omöjligt att producera eller bevara livsmedlen eller tillgodose det näringsbehov som fastställts på grundval av unionslagstiftningen om inte ämnet användes.

37 Med stöd av denna bestämmelse har kommissionen i artikel 27.1 och bilaga VIII till förordning nr 889/2008 upprättat den begränsade förteckning över ämnen som får användas vid bearbetningen av livsmedel som saluförs som ekologiska produkter. I artikel 27.1 f anges att mineraler och vitaminer endast får användas i de livsmedel beträffande vilka det är särskilt föreskrivet att de ska tillsättas.

38 Det framgår tydligt av den bestämmelsens lydelse att mineraler och vitaminer endast får användas vid bearbetningen av ekologiska livsmedel om rättsregler kräver att de ska användas för att livsmedlen ska kunna saluföras.

39 Det saknar betydelse huruvida användningen av ämnena krävs enligt en nationell regel eller enligt unionsregel. Om det är fråga om en nationell regel ankommer det på den nationella domstolen att pröva huruvida den föreskriver ett sådant krav, i den mening som avses i artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008. Om den nationella domstolen hyser tvivel om regelns förenlighet med unionsrätten får den eller måste den i förekommande fall i enlighet med artikel 267 FEUF vända sig till EU-domstolen.

40 Handlingarna i målet innehåller inte någon uppgift om att det skulle finnas någon sådan nationell regel och den nationella domstolen har inte heller angett något i detta avseende.

41 En teleologisk och systematisk tolkning av artikel 21 i förordning nr 834/2007 och av artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008 bekräftar att ämnen, såsom mineraler och vitaminer, endast får användas vid bearbetningen av ekologiska livsmedel under förutsättning att en unionsregel eller en nationell regel som är förenlig med unionsrätten direkt kräver att ämnena används för att livsmedlen ska kunna saluföras.

42 Beträffande syftet med förordning nr 834/2007 framgår det av skälen 3, 5 och 22 däri att den syftar till att skydda konsumenternas förtroende för produkter med en märkning som anger att de är ekologiska. I artikel 6 led c föreskrivs att ämnen och bearbetningsmetoder som skulle kunna vara vilseledande beträffande produktens verkliga beskaffenhet inte får användas.

43 Artikel 21 i förordning nr 834/2007 bemyndigar endast kommissionen att på mycket stränga villkor tillåta ämnen och ta upp dessa i den begränsade förteckning som avses i den artikeln. Ämnena ska inte kunna bytas ut mot andra alternativ som godkänts i enlighet med kapitel 4 i avsnitt III i förordningen och deras användning ska inte gå att undvika.

44 Såsom Freistaat Bayern har gjort gällande utgör artikel 27.1 i förordning nr 889/2008 ett undantag från principen i artikel 6 led b i förordning nr 834/2007 om en begränsad användning av icke ekologiska ingredienser. Ett sådant undantag, vilket är tillämpligt inom livsmedelsområdet, måste tolkas restriktivt.

45 Herbaria har vid den hänskjutande domstolen och i målet vid EU-domstolen åberopat olika unionsrättsakter för att visa att dessa slår fast lagstadgade skyldigheter som medför att bolaget varit tvunget att tillsätta järn och vitaminer till Blutquick. Herbaria anser att tillsättandet av dessa ämnen även ska anses vara ”särskilt föreskrivet”, i den mening som avses i artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008, eftersom det inte skulle vara tillåtet för bolaget att saluföra drycken som kosttillskott, med närings- eller hälsopåståenden eller som livsmedel för särskilt näringsändamål om den inte innehöll en viss halt av mineraler och vitaminer.

46 Domstolen konstaterar i detta avseende att det ankommer på näringsidkarna att bestämma sammansättningen av deras produkter och avgöra under vilken benämning de vill saluföra dem. Om de vill saluföra produkterna som kosttillskott i den mening som avses i direktiv 2002/46, med närings- eller hälsopåståenden i den mening som avses i förordningarna nr 1924/2006 och 432/2012, eller som livsmedel för särskilda näringsändamål i den mening som avses i direktiv 2009/39 och förordning nr 953/2009 måste produkterna uppfylla kraven enligt tillämplig unionslagstiftning, vilket kan medföra ett förbud mot att saluföra produkten som en ekologisk produkt. Unionsrätten garanterar inte att en näringsidkare kan saluföra sina produkter under samtliga beteckningar som vederbörande anser vara till gagn för produkternas marknadsföring.

47 Saluförandet av ett livsmedel som kosttillskott i den mening som avses i direktiv 2002/46, med närings- eller hälsopåståenden i den mening som avses i förordningarna nr 1924/2006 och 432/2012, eller som livsmedel för särskilda näringsändamål i den mening som avses i direktiv 2009/39 och förordning nr 953/2009, är således frivilligt och ståndpunkten att dessa unionsbestämmelser utgör särskilda föreskrifter, i den mening som avses i artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008 ska därför avfärdas.

48 Av detta följer att tillsättandet av vitaminer och mineraler i samband med framställningen av en dryck såsom Blutquick inte utgör en av unionsregler föreskriven skyldighet som måste vara uppfylld för att drycken ska kunna saluföras. Uteblivet tillsättande av vitaminer och mineraler kan på sin höjd medföra ett hinder för att saluföra drycken såsom kosttillskott, med närings- eller hälsopåståenden eller såsom livsmedel för särskilda näringsändamål.

49 Herbaria har dessutom påstått att bolaget är föremål för diskriminering, eftersom det inte får saluföra Blutquick som en ekologisk produkt medan – i kraft av de ändringar i förordningarna nr 889/2008 och 1235/2008 som införts genom genomförandeförordning nr 126/2012 – en jämförbar dryck från Förenta staterna som märkts som ekologisk produkt enligt lagstiftningen i det landet, trots tillsättandet av mineraler och syntetiskt framställda vitaminer, fritt får saluförs i unionen med denna ekologiska märkning.

50 Domstolen konstaterar emellertid att den hänskjutande domstolen inte har ställt någon fråga om detta och att den inte i detta hänseende lämnat de uppgifter som krävs enligt artikel 94 i rättegångsreglerna. Det finns därför inte anledning för domstolen att uttala sig på denna punkt (se, för ett liknande resonemang, dom X och X, C-319/10 och C-320/10, EU:C:2011:720, punkt 28).

51 Mot denna bakgrund ska de hänskjutna frågorna besvaras enligt följande. Artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008 ska tolkas så, att användningen av ett ämne som avses i den bestämmelsen endast är särskilt föreskriven om en unionsregel eller en nationell regel som är förenlig med unionsrätten direkt kräver att ämnena tillsätts för att livsmedlen över huvud taget ska kunna saluföras. Användningen av ett sådant ämne är inte särskilt föreskriven, i den mening som avses i den bestämmelsen, när ett livsmedel saluförs som kosttillskott, med ett närings- eller hälsopåstående eller som livsmedel för särskilt näringsändamål, trots att detta innebär att livsmedlet måste innehålla en viss mängd av det aktuella ämnet för att iaktta respektive bestämmelser om tillsättande av ämnen i livsmedel som återfinns i

— direktiv 2002/46/EG,

— förordningarna nr 1924/2006 och nr 432/2012, samt i

— direktiv 2009/39 och i förordning nr 943/2009.

Rättegångskostnader

52 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 27.1 f i kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll ska tolkas så, att användningen av ett ämne som avses i den bestämmelsen endast är särskilt föreskriven om en unionsregel eller en nationell regel som är förenlig med unionsrätten direkt kräver att ämnena tillsätts för att livsmedlen över huvud taget ska kunna saluföras. Användningen av ett sådant ämne är inte särskilt föreskriven, i den mening som avses i den bestämmelsen, när ett livsmedel saluförs som kosttillskott, med ett närings- eller hälsopåstående eller som livsmedel för särskilt näringsändamål, trots att detta innebär att livsmedlet måste innehålla en viss mängd av det aktuella ämnet för att iaktta respektive bestämmelser om tillsättande av ämnen i livsmedel som återfinns i

— **Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/46/EG av den 10 juni 2002 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om kosttillskott, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) nr 1137/2008 av den 22 oktober 2008,**

— **Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel och kommissionens förordning (EU) nr 432/2012 av den 16 maj 2012 om fastställande av en förteckning över andra godkända hälsopåståenden om livsmedel än sådana som avser minskad sjukdomsrisk och barns utveckling och hälsa, samt i**

— **Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG av den 6 maj 2009 om livsmedel för särskilda näringsändamål och kommissionens förordning (EG) nr 953/2009 av den 13 oktober 2009 om ämnen som för särskilda näringsändamål får tillsättas i livsmedel för särskilda näringsändamål.**

Underskrifter