COMITÉ ANDALUZ DE AGRICULTURA ECOLÓGICA

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

14 päivänä heinäkuuta 2005 *

Asiassa C-107/04,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunal Supremo (Espanja) on esittänyt 1.12.2003 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 1.3.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Comité Andaluz de Agricultura Ecológica

vastaan

Administración General del Estado ja

Comité Aragonés de Agricultura Ecológica,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann (esittelevä tuomari) sekä tuomarit K. Lenaerts, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič ja E. Levits,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.3.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Espanjan hallitus, asiamiehenään E. Braquehais Conesa,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään S. Charitaki ja V. Kontolaimos,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään S. Pardo Quintillán, B. Doherty ja F. Jimeno Fernandez,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.3.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2092/91 (EYVL

L 198, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna, jotta kyseinen asetus käsittäisi myös eläintuotannon, 19.7.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1804/1999 (EYVL L 222, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2092/91), 2 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Comité Andaluz de Agricultura Ecológica ja Administración General del Estado.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Asetuksella N:o 2092/91 on annettu yhteisön säännöt luonnonmukaisella tuotantotavalla valmistettujen tuotteiden tuotannosta, pakkausmerkinnöistä ja valvonnasta. Kuten sen johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, tällä asetuksella pyritään takaamaan rehellisen kilpailun edellytykset tällaisten tuotteiden tuottajien välillä ja varmistamaan avoimuus eri tuotantovaiheissa, jolloin näiden tuotteiden luotettavuus kuluttajan kannalta paranee.

4 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen mukaisesti tuotteessa katsotaan olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, jos pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta, sen ainesosia tai rehuaineita kuvataan merkinnöin, joita kussakin jäsenvaltiossa käytetään antamaan ostajalle se käsitys, että tuote, sen ainesosat tai rehuaineet on tuotettu 6 artiklassa vahvistettujen

tuotantosääntöjen mukaisesti, ja erityisesti, jos käytetään seuraavia nimityksiä tai niiden tavallisia johdoksia (kuten bio-, eko- jne.) tai diminutiiveja yksin tai yhdistettyinä, paitsi jos nimitykset eivät koske maataloudesta saatuja elintarvikkeiden tai rehujen raaka-aineita tai niillä selvästi ei ole yhteyttä tuotantotapaan:

— espanjaksi: ecológico,

— tanskaksi: økologisk,

— saksaksi: ökologisch, biologisch,

— kreikaksi: βιολογικό,

— englanniksi: organic,

— ranskaksi: biologique,

— italiaksi: biologico,

— hollanniksi: biologisch,

— portugaliksi: biológico,

— suomeksi: luonnonmukainen,

— ruotsiksi: ekologisk."

5 Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa, sellaisena kuin sitä on muutettu 24.2.2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 392/2004 (EUVL L 65, s. 1) ja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, annetulla asiakirjalla (EUVL 2003, L 236, s. 346), säädetään nyt seuraavaa:

"Tässä asetuksessa tuotteessa katsotaan olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, jos pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta, sen ainesosia tai rehuaineita kuvaillaan ilmaisuilla, joilla ostajan annetaan ymmärtää, että tuote, sen ainesosat tai rehuaineet on tuotettu 6 artiklassa vahvistettujen tuotantosääntöjen mukaisesti. Erityisesti seuraavia ilmaisuja tai niiden tavallisia johdoksia (kuten eko, bio, jne.) tai lyhenteitä pidetään yksin tai yhdistettyinä kaikkialla yhteisössä ja millä tahansa yhteisön kielellä luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavina merkintöinä, paitsi jos nimitykset eivät koske elintarvikkeiden ja rehujen sisältämiä maataloustuotteita tai niillä selvästi ei ole yhteyttä kyseiseen tuotantotapaan:

— espanjaksi: ecológico,

— tšekiksi: ekologické,

— tanskaksi: økologisk,

— saksaksi: ökologisch, biologisch,

— viroksi: mahe tai ökoloogiline,

— kreikaksi: βιολογικό,

— englanniksi: organic,

— ranskaksi: biologique,

— italiaksi: biologico,

— latviaksi: bioloģiskā,

— liettuaksi: ekologiškas,

— unkariksi: ökológiai,

— maltan kielellä: organiku,

— hollanniksi: biologisch,

— puolaksi: ekologiczne,

— portugaliksi: biológico,

— slovakiaksi: ekologické,

— sloveeniksi: ekološki,

— suomeksi: luonnonmukainen,

— ruotsiksi: ekologisk."

6 Tämän asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan muutoksen perustelut esitetään asetuksen N:o 392/2004 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa seuraavasti:

"Asetuksessa (ETY) N:o 2092/91 myös säädetään sellaisille ilmaisuille myönnetystä yhteisön laajuisesta suojasta, joiden avulla kuluttajille ilmoitetaan, että elintarvike tai rehu tai niiden ainesosat on saatu kyseisessä asetuksessa vahvistettua luonnonmukaista tuotantotapaa noudattaen. Kyseistä suojaa sovelletaan myös tällaisten ilmaisujen yleisiin johdoksiin tai lyhenteisiin riippumatta siitä, käytetäänkö niitä yksin tai yhdistettyinä, ja riippumatta käytetystä kielestä. Jottei suojan laajuutta olisi mahdollista ymmärtää väärin, kyseistä asetusta on aiheellista muuttaa vastaavasti."

Kansallinen lainsäädäntö

7 Luonnonmukaisesta maataloustuotannosta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 22.10.1993 annetun kuninkaan asetuksen (Real Decreto) nro 1852/1993 (*Boletín Oficial del Estado* (BOE) nro 283, 26.11.1993, s. 33528) 3 §:n 1 momentissa säädettiin alun perin seuraavaa:

"Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa säädetyn mukaisesti tuotteessa on joka tapauksessa luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, kun pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta tai sen ainesosia kuvaillaan nimityksellä 'ecológico'.

Autonomisten alueiden mahdollisesti soveltamien erityismerkintöjen lisäksi voidaan käyttää myös nimityksiä 'obtenido sin el empleo de productos químicos de sínteses', 'biológico','orgánico','biodinámico' ja niiden yhdysnimiä sekä nimityksiä 'eco' ja 'bio' joko yksin tai tuotteen nimeen, sen ainesosien nimeen tai sen tavaramerkkiin yhdistettynä."

8 Tätä kuninkaan asetusta muutettiin 11.5.2001 annetulla kuninkaan asetuksella nro 506/2001 (BOE nro 126, 26.5.2001, s. 18609). Sen 3 §:n 1 momentissa säädetään nyt seuraavaa:

"Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1804/1999, säädetyn mukaisesti tuotteessa katsotaan joka tapauksessa olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, kun pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta, sen ainesosia

tai rehuaineita kuvaillaan nimityksellä 'ecológico' tai sen johdoksella 'eco' joko yksin tai tuotteen nimeen, sen ainesosien nimeen tai sen tavaramerkkiin yhdistettynä."

9 Tämän kuninkaan asetuksen perustelujen kolmannen ja viidennen kohdan mukaan tämä muutos oli tarpeen kaiken epäselvyyden välttämiseksi sellaisten nimitysten osalta, joita yhteisön lainsäädännön mukaan voidaan käyttää pelkästään luonnonmukaisesta tuotannosta, ja niistä kuluttajille mahdollisesti aiheutuvien sekaannusten välttämiseksi ottamalla huomioon todellinen tilanne Espanjan elintarvikealalla, jolla käytetään nykyään yleisesti nimitystä "bio" kuvaamaan elintarvikkeita, joiden tietyt ominaispiirteet eivät liity luonnonmukaiseen tuotantotapaan.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10 Comité Andaluz de Agricultura Ecológica on nostanut Tribunal Supremossa kanteen, joka koskee kuninkaan asetuksen nro 506/2001 lainmukaisuutta.

11 Tämän tuomioistuimen mukaan pääasian ratkaisu riippuu asetukselle N:o 2092/91 ja erityisesti sen 2 artiklalle annettavasta ulottuvuudesta ja merkityksestä. Yhteisöjen tuomioistuimen pyytämän selvennyksen jälkeen Tribunal Supremo pyysi, että ennakkoratkaisukysymykset ulotetaan koskemaan kyseisen asetuksen asetuksella N:o 392/2004 muutettua versiota, joka tuli voimaan ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen.

12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa epäilevänsä sellaisten kansallisten säännösten yhteensoveltuvuutta yhteisön lainsäädännön kanssa, joiden nojalla yksinomaan nimitystä "ecológico", sen etuliitettä "eco" ja sen johdoksia voidaan käyttää luonnonmukaisesta tuotantotavasta, kun taas niissä sallitaan käyttää nimitystä "biológico", sen etuliitettä "bio" sekä sen johdoksia tuotteissa, jotka eivät vastaa luonnonmukaisen tuotantotavan vaatimuksia.

13 Näistä syistä Tribunal Supremo on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Katsotaanko [asetuksessa N:o 2092/1991], sellaisena kuin se on täydennettynä [asetuksella N:o 1804/1999], kaikkien jäsenvaltioiden osalta, että nimitykset 'Biológico' ja 'Ecológico' ja niiden etuliitteet 'Bio' ja 'Eco' ovat merkintöjä, jotka antavat ostajalle sen käsityksen, että tuote tai sen ainesosat on tuotettu luonnonmukaista tuotantoa koskevien sääntöjen mukaisesti?

2) Varataanko [asetuksessa N:o 2092/1991], sellaisena kuin se on täydennettynä [asetuksella N:o 1804/1999], nimitykset 'Biológico' ja 'Ecológico' ja niiden etuliitteet 'Bio' ja 'Eco' kaikissa jäsenvaltioissa ehdottomasti tuotteille, jotka on tuotettu tässä asetuksessa luonnonmukaiselle tuotannolle asetettujen sääntöjen mukaisesti?

3) Varataanko [asetuksen N:o 2092/1991], sellaisena kuin se on täydennettynä [asetuksella N:o 1804/1999], 2 artiklassa vain espanjan kielen nimitys 'Ecológico' ja sen etuliite 'Eco' tuotteille, jotka on tuotettu tässä asetuksessa luonnonmukaiselle tuotannolle asetettujen sääntöjen mukaisesti, jolloin se, että Espanjassa käytetään nimitystä 'Biológico' ja sen etuliitettä 'Bio' tuotteissa, joita ei ole valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, ei välttämättä ole yhteisön lainsäädännön vastaista, jos kyseinen nimitys ja etuliite ovat käytössä muuttuneet lajia osoittaviksi nimitykseksi ja etuliitteeksi niin, etteivät ne Espanjassa osoita elintarvikkeita, joilla on tiettyjä, luonnonmukaiseen tuotantotapaan liittyviä ominaisuuksia?"

Ennakkoratkaisukysymykset

14 Ennakkoratkaisukysymyksillään, joita on syytä käsitellä yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko asetuksen N:o 2092/91 2 artiklaa sekä tätä samaa artiklaa sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 392/2004 tulkittava siten, että se on esteenä sille, että sellaisia tuotteita, joita ei ole valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, koskevissa pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa ja kaupallisissa asiakirjoissa käytetään Espanjassa merkintää "biológico" tai sen etuliitettä "bio".

15 Espanjan hallituksen mukaan asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa ei kielletä käyttämästä nimitystä "biológico" tai sen etuliitettä "bio" tuotteissa, joita ei ole valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, koska tähän artiklaan sisältyvässä luettelossa mainitaan espanjan kielen osalta ainoastaan nimitys "ecológico". Espanjan hallitus myöntää asetuksen N:o 2092/91 asetuksella N:o 392/2004 muutetun version osalta, että toisenlainen tulkinta saattaa olla tarpeen, ja se ilmoittaa aikovansa mukauttaa kansallista lainsäädäntöään sen mukaan, miten käsiteltävänä oleva asia ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva asia C-135/03, komissio vastaan Espanja (ks. tässä asiassa tänään annettu tuomio, Kok. 2005, s. I-6909), ratkaistaan.

16 Kreikan ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan yhteisöjen komissio ovat katsoneet vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että paitsi asetuksen N:o 2092/91 tuoreimmasta versiosta myös sen aikaisemmasta versiosta ilmenee, että ranskankielisiä ilmauksia "biologique" ja "bio" vastaavia nimityksiä on suojattava samalla tavalla koko yhteisössä. Ne väittävät, että asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 392/2004, pyritään ainoastaan selventämään sen aikaisempaan versioon jo sisältynyttä lähestymistapaa, koska siinä säädetään, että mainittuja nimityksiä tai niiden johdoksia "pidetään — — kaikkialla yhteisössä ja millä tahansa yhteisön kielellä luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavina merkintöinä". Niiden mukaan tämä ilmenee lisäksi asetuksen N:o 392/2004 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta. Näin ollen ne katsovat, että vaikka espanjan kielen osalta ainoastaan nimitys

"ecológico" mainitaan asetuksen N:o 2092/91 2 artiklaan sisältyvässä luettelossa, Espanjassa on suojattava myös nimitystä "biológico" ja sen johdoksia.

17 Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Espanja annetun tuomion 33 kohdasta ilmenee, että asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa viitattiin luonnonmukaisella tuotantotavalla valmistettuja tuotteita koskevien pakkausmerkintöjen osalta "[merkintöihin], joita kussakin jäsenvaltiossa käytetään", ja "erityisesti [nimityksiin] tai niiden [tavallisiin johdoksiin]", jotka sisältyivät luetteloon, jossa mainittiin yksi tai kaksi ilmaisua kunkin yhteisössä tuolloin voimassa olleen yhdentoista virallisen kielen osalta. Näistä yhdestätoista kielestä oli tässä luettelossa viiden kielen osalta yksi sellainen ilmaisu, joka vastasi ranskankielistä nimitystä "biologique". Kolmen muun kielen osalta mainittiin yksi sellainen ilmaisu, joka vastasi ranskankielistä nimitystä "écologique". Saksan kielen osalta mainittiin erotuksetta kaksi sellaista ilmaisua, jotka vastasivat näitä kahta nimitystä, ja kummankin jäljellä olevan kielen osalta mainittiin jokin muu ilmaisu.

18 Tähän artiklaan sisältyneessä luettelossa mainittiin espanjan kielen osalta ainoastaan ilmaus "ecológico", joka käsitti johdoksen "eco", ja koska Espanjan osalta ei esitetty todisteita eri käytännöistä, yhteisöjen tuomioistuin ei komission nostaman kanteen yhteydessä todennut, että Espanjan kuningaskunta olisi laiminlyönyt velvoitteitaan, kun se ei ollut kieltänyt sellaisten tuotteiden, joita ei ollut valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, tuottajia käyttämästä muita ilmaisuja, kuten nimityksiä "biológico" tai "bio" (em. asia komissio v. Espanja, tuomion 35 kohta).

19 Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 392/2004, täsmennetään, että tähän artiklaan sisältyvät erikieliset nimitykset eivät ole jäsenvaltioiden osalta tyhjentäviä vaan ohjeellisia, ja ne käsittävät myös käännökset yhteisön muihin virallisiin kieliin. Näin ollen tällä kyseisen asetuksen versiolla pyritään, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 26–29 kohdassa, tasapainottamaan elintarvikkeiden yhteismarkkinoiden nykytarpeet, yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet, ympäristöpolitiikan tavoitteet sekä kuluttajansuojan tavoitteet.

20 Tästä seuraa, että Espanjassa on vastedes varattava paitsi nimitys "ecológico" myös käännös nimityksestä "biologique", jota vastaavat ilmaisut mainitaan useaan otteeseen kyseisen 2 artiklan sisältämässä luettelossa, niille tuotteille, jotka on valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla.

21 Asetuksen N:o 392/2004 johdanto-osan toisen perustelukappaleen sanamuodosta huolimatta, jonka mukaan oli vältettävä sitä, että "suojan laajuutta olisi mahdollista ymmärtää väärin", tämä uusi sanamuoto ei kuitenkaan ole omiaan vaikuttamaan asetuksen N:o 2092/91 sisältöön. Kyseisen 2 artiklan uuden version antaminen nimittäin antaa aiheen olettaa, että lainsäätäjä on halunnut muuttaa asetusta N:o 2092/91 eikä jättää sitä muuttamatta. Jos se ei olisi tätä halunnut, kyseistä lainsäädännön muutosta ei olisi tarvinnut tehdä (ks. em. asia komissio v. Espanja, tuomion 38 kohta).

22 Ennakkoratkaisukysymyksiin on näin ollen syytä vastata seuraavasti:

— Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklaa oli tulkittava siten, että se ei ollut esteenä sille, että sellaisia tuotteita, joita ei ollut valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, koskevissa pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa ja kaupallisissa asiakirjoissa käytettiin Espanjassa merkintää "biológico" tai sen etuliitettä "bio".

— Samaa 2 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 392/2004, on tulkittava siten, että se on vastedes esteenä sille, että tällaisia tuotteita koskevissa pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa ja kaupallisissa asiakirjoissa käytetään Espanjassa merkintää "biológico" tai sen etuliitettä "bio".

Oikeudenkäyntikulut

23 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2092/91, sellaisena kuin se on muutettuna, jotta kyseinen asetus käsittäisi myös eläintuotannon, 19.7.1999 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1804/1999, 2 artiklaa oli tulkittava siten, että se ei ollut esteenä sille, että sellaisia tuotteita, joita ei ollut valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, koskevissa pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa ja kaupallisissa asiakirjoissa käytettiin Espanjassa merkintää "biológico" tai sen etuliitettä "bio".**

2) **Samaa 2 artiklaa, sellaisena kuin se on muutettuna 24.2.2004 annetulla neuvoston asetuksella N:o 392/2004, on tulkittava siten, että se on vastedes esteenä sille, että tällaisia tuotteita koskevissa pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa ja kaupallisissa asiakirjoissa käytetään Espanjassa merkintää "biológico" tai sen etuliitettä "bio".**

Allekirjoitukset