JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

17 päivänä maaliskuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komissio vastustaa Espanjan säädöksiä, joiden mukaan nimitystä bio saadaan käyttää sellaisten tuotteiden merkitsemiseen, joita ei ole tuotettu maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2092/91 [2] säännösten mukaisesti. Komission mielestä tällä rikotaan tämän asetuksen säännöksiä ja myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY [3] säännöksiä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. Asiassa merkityksellisiä asetuksen N:o 2092/91 säännöksiä on muutettu useaan kertaan, viimeksi maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa annetun asetuksen (ETY) N:o 2092/91 muuttamisesta 24 päivänä helmikuuta 2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 392/2004. [4] Asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen asetuksen N:o 2092/91 versio on se, joka ilmenee asetuksen (ETY) N:o 2092/91 muuttamisesta 22.6.1995 annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1935/95 [5] ja asetuksen (ETY) N:o 2092/91 täydentämisestä siten, että asetus käsittää myös eläintuotannon, 19.7.1999 annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1804/1999. [6]

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 198, s. 1.

3 — EYVL L 109, s. 29.

4 — EUVL L 65, s. 1.

5 — EYVL L 186, s. 1.

6 — EYVL L 222, s. 1. Siltä osin kuin tällä on asian kannalta merkitystä, asetusta sovelletaan 24.8.2000 alkaen. Ranskankielisessä versiossa lienee kirjoitusvirhe, kun siinä mainitaan päivämäärä 24.8.2001.

3. Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1804/1999, 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,
— hollanniksi:	biologisch,
— italiaksi:	biologico,
— portugaliksi:	biológico,
— suomeksi:	luonnonmukainen,
— ruotsiksi:	ekologisk."

4. Asetuksen N:o 2092/91 5 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään edellytyksistä, jotka tuotteen on täytettävä, jotta sen pakkausmerkinnöissä tai mainosmateriaalissa saataisiin viitata luonnonmukaiseen tuotantotapaan.

5. Asetuksen N:o 2092/91 10 a artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet 2 artiklassa ja/tai liitteessä V säädettyjen ja määrättyjen merkintöjen petollisen käytön välttämiseksi."

6. Direktiivin 2000/13/EY 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Merkinnät ja tavat, joilla ne on tehty, eivät saa:

a) olla omiaan johtamaan ostajaa harhaan, erityisesti:

i) elintarvikkeen ominaispiirteiden osalta ja erityisesti sen luonteen, yksilöllisyyden, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperän, valmistus- tai tuotantomenetelmän osalta; — — ."

B *Kansallinen oikeus*

7. Maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa säädettiin Espanjan kuningaskunnassa aluksi 22.10.1993 annetussa Real Decretossa nro 1852/1993 [7] (jäljempänä kuninkaan asetus nro 1852/1993). Tämän asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan tuotteessa katsottiin joka tapauksessa olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, jos pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta tai sen ainesosia kuvaillaan nimityksellä ecológico. Tämän lisäksi 3 §:n 1 momentissa säädettiin, että käyttää voitiin myös nimityksiä obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis (tuotettu ilman synteettisiä kemiallisia tuotteita), biológico (biologinen), orgánico (orgaaninen), biodinámico (biodynaaminen) samoin kuin nimityksiä eco (eko) ja bio.

8. Kuninkaan asetusta nro 1852/1993 muutettiin 11.5.2001 annetulla kuninkaan asetuksella nro 506/2001 [8] (jäljempänä kuninkaan asetus nro 506/2001). Kuninkaan asetuksen 3 §:n 1 momentissa säädetään nyt seuraavaa:

"Asetuksen (ETY) N:o 2092/91 2 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1804/1999, säädetyn mukaisesti tuotteessa katsotaan joka tapauksessa olevan

7 — *Boletín Oficial del Estado* 26.11.1993.
8 — *Boletín Oficial del Estado* 26.5.2001.

luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, jos pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta, sen ainesosia tai rehuaineita kuvaillaan nimityksellä ecológico tai sen etuliitteellä eco joko yksin tai tuotteen nimeen, ainesosiin tai merkkiin yhdistettynä."

9. Comunidad Foral de Navarrassa (Navarran autonominen alue) luonnonmukaista tuotantotapaa säännellään Decreto Foralilla nro 617/1999 [9] (jäljempänä alueellinen asetus nro 617/1999). Sen 2 §:ssä säädetään, että tuotteessa on luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, kun siinä on nimitys ecológico, obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis, biológico, orgánico tai biodinámico taikka lyhenne eco tai bio. Alueellisen asetuksen nro 617/1999 1 §:ään lisättiin 12.6.2000 annetulla Decreto Foralilla nro 212/2000 [10] (jäljempänä alueellinen asetus nro 212/2000) poikkeussäännös, jonka mukaan edellä mainittua sääntelyä ei sovelleta maitotuotteisiin, joissa käytetään yleensä aina merkintää bio, vaikka niitä ei ole tuotettu luonnonmukaisesti.

9 — *Boletín Oficial de Navarra* 10.1.2000.

10 — *Boletín Oficial de Navarra* 10.7.2000.

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja asianosaisten vaatimukset

10. Komissio kehotti 18.7.2001 päivätyllä virallisella huomautuksella EY 226 artiklan mukaisesti Espanjan kuningaskuntaa esittämään huomautuksensa. Komissio katsoi, että Espanjan oikeusjärjestykseen kuninkaan asetuksella nro 506/2001 ja alueellisella asetuksella nro 212/2000 tehdyillä muutoksilla rikottiin asetuksen N:o 2092/91 2 artiklaa yhdessä tämän asetuksen 5 artiklan kanssa, asetuksen 2 artiklaa yhdessä asetuksen 10 a artiklan kanssa ja asetuksen 2 artiklaa yhdessä direktiivin 2000/13/EY 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan kanssa. Espanjan kuningaskunta kiisti tämän käsityksen paikkansapitävyyden.

11. Tämän johdosta komissio lähetti 24.4.2002 Espanjan hallitukselle perustellun lausunnon ja kehotti tätä poistamaan moititut oikeudenvastaisuudet kahden kuukauden kuluessa. Espanja hallitus pysyi kannassaan, ettei mitään oikeudenvastaisuutta ollut olemassa.

12. Komissio nosti 17.3.2003 päivätyllä ja yhteisöjen tuomioistuimeen 26.3.2003 saapuneella kannekirjelmällään EY 226 artiklan mukaisen kanteen Espanjan kuningaskuntaa vastaan.

13. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2092/91 ja myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, erityisesti mainittujen säännösten, mukaisia velvoitteitaan

— koska sen kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja -käytännössä edelleen käytetään edellä mainitun asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1935/95 ja asetuksella (EY) N:o 1804/1999, 2 ja 5 artiklan vastaisesti sanaa bio — yksin tai muihin nimityksiin yhdistettynä — tuotteista, joita ei ole tuotettu luonnonmukaisesti, koska se on tämän asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna, 2 artiklan ja 10 a artiklan vastaisesti jättänyt toteuttamatta tarvittavat toimenpiteet tämän sanan petollisen käytön estämiseksi ja koska se ei tämän asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna, 2 artiklan ja edellä mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan vastaisesti ole toteuttanut mitään toimenpiteitä sen estämiseksi, että ostajia johdetaan harhaan elintarvikkeiden valmistus- tai tuotantomenetelmän osalta

— sekä koska Comunidad Foral de Navarran alueella samojen säännösten vastaisesti sallitaan edelleen sanan bio — yksin tai muihin nimityksiin yhdistettynä — käyttö maitotuotteissa, joissa tätä sanaa käytetään yleensä aina mutta joita ei ole tuotettu luonnonmukaisesti

ja

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Oikeudellinen arviointi

15. Tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on siinä mielessä epätyypillinen, että komissio moittii Espanjaa siitä, että kansalliset säännökset ovat yhteensoveltumattomia yhteisön asetuksen kanssa. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä on

useinkin kysymys kansallisten sääntelyjen yhteensoveltuvuudesta direktiivien kanssa, kun taas asetusten osalta ei ole ilmeistä, että tällainen menettely on tarpeen. Koska asetukset ovat välittömästi sovellettavia ja koska niitä on sovellettava ensisijaisesti kansalliseen oikeuteen nähden, voitaisiin yksinkertaisesti katsoa, että niiden vastaista kansallisista oikeutta ei oteta huomioon. Tällöin kuitenkin sivuutettaisiin se, että asetuksen ja kansallisen oikeuden väliset ristiriidat voivat heikentää yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta. Tällaiset ristiriidat voivat etenkin aiheuttaa epätietoisuutta sovellettavasta oikeudesta. Tämän vuoksi jäsenvaltiot saavat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä vain, jos toimenpiteet noudattavat asetuksen rajoja eivätkä haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta eikä niillä peitellä sitä, että kysymyksessä on yhteisön asetus. [11] EY 10 artiklassa määrätyistä velvoitteista seuraa, että kansallisten toimenpiteiden on yleensä ottaen helpotettava yhteisön oikeuden asetuksen soveltamista eikä niillä saada estää sen täytäntöönpanoa. [12] Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä voi olla kysymys myös siitä, onko näitä velvoitteita jätetty noudattamatta.

16. Komissio arvostelee sitä, että Espanjan uuden lainsäädännön mukaan ilmaisua bio saadaan käyttää merkintänä myös tuotteissa, joita ei ole tuotettu luonnonmukaisesti siten kuin asetuksessa N:o 2092/91 säädetään. Komission mukaan Espanja rikkoo tällä tavalla asetuksen N:o 2092/91 2 artiklaa yhdessä sen 5 artiklan ja 10 a artiklan sekä direktiivin 2000/13 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan kanssa.

17. Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa säännellään, milloin tuotteen merkintöjen katsotaan viittaavan siihen, että tuote on tuotettu luonnonmukaisella tuotantotavalla. Asetuksen N:o 2092/91 5 artiklassa säädetään, missä tuotteissa saa olla luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä. Asetuksen nro 2092/91 10 a artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan torjumaan tämän asetuksen 2 artiklassa säädetyn merkinnän petollinen käyttö. Myös direktiivin 2000/13 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot estämään harhaanjohtavia merkintöjä.

18. Näitä säännöksiä rikotaan, jos ilmaisu bio on Espanjassa asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa tarkoitettu viittaus luonnonmukaiseen tuotantotapaan. Tällöin Espanja ei voisi antaa nyt kyseessä olevien kaltaisia säännöksiä, joissa sallitaan tämän ilmaisun käyttö tuotteissa, joita ei ole tuotettu asetuksessa vahvistettuja luonnonmukaisia tuotantotapoja noudattaen. Espanjan olisi lisäksi estettävä myös nimityksen petollinen käyttö.

11 — Ks. asia 94/77, Zerbone, tuomio 31.1.1978 (Kok. 1978, s. 99, 22–27 kohta) ja asia C-113/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9707, 16 kohta).

12 — Asia C-223/98, Adidas, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7081, 25 kohta).

19. Sen arvioiminen, onko komission kanne perusteltu, riippuu näin ollen kaikkien väitetyiksi tapahtuneiden oikeudenloukkausten osalta yksinomaan asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan tulkinnasta. On selvitettävä, onko tuotteessa, jossa käytetään Espanjassa ilmaisua bio, katsottava olevan asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan mukainen luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaava merkintä.

20. Sitä, milloin tuotteessa katsotaan olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, säännellään asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa olevalla yleisellä määritelmällä, jota täydennetään luettelemalla konkreettisia ilmaisuja kielittäin. Heti tässä esitettävän yleisen määritelmän mukaan tuotteessa katsotaan olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä,

"jos — — tuotetta — — kuvataan merkinnöin, joita kussakin jäsenvaltiossa käytetään antamaan ostajalle se käsitys, että tuote — — on tuotettu 6 artiklassa vahvistettujen tuotantosääntöjen mukaisesti — — ."

21. Tämä yleinen määritelmä perustuu näin ollen ratkaisevissa määrin nimitysten käytön tavallisuuteen ja siihen tiivisti liittyvään kuluttajan käsitykseen.

22. Määritelmää konkretisoidaan tämän jälkeen luettelemalla kielittäin yksittäisiä nimityksiä, joiden käytöllä — samoin kuin niiden johdosten ja diminutiivien käytöllä — viitataan tuotteen luonnonmukaiseen tuotantotapaan, sillä määritelmä jatkuu seuraavasti:

"— — 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:"

23. Tätä seuraa luettelo, jossa on nimityksiä yhteisön eri kielillä. Espanjaksi, tanskaksi, saksaksi ja ruotsiksi mainitaan nimityksen ekologinen kunkinkielinen vastine, saksaksi, kreikaksi, ranskaksi, italiaksi, hollanniksi ja portugaliksi nimitys biologinen, englanniksi orgaaninen ja suomeksi luonnonmukainen.

24. Tämän luettelon mukaan nimitysten, jotka mainitaan jäsenvaltion kielellä, katsotaan joka tapauksessa viittaavan luonnonmukaiseen tuotantotapaan tässä jäsenvaltiossa. Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa määritellään näin ollen tätä koskeva kuluttajan käsitys.

25. Espanjan kielen kohdalla luettelossa mainitaan kuitenkin vain nimitys ecológico mutta ei nimitystä biológico, joka kattaisi myös lyhenteen bio.

26. Saksan ja hollannin osalta luettelossa mainitaan sitä vastoin nimitys biologisch, ranskan osalta biologique, kreikan osalta βιολογικό, italian osalta biologico ja myös portugalin osalta biológico, joten ainakin näissä kielissä myös näistä nimityksistä johdettu lyhenne bio on tuotteen luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaava merkintä.

27. Näiden ilmaisujen suoja ei riipu kulloinkin kyseessä olevan kuluttajan kielestä vaan markkinointiin käytetystä kielestä. Tästä johtuu, että esimerkiksi se, että ranskaksi markkinoitavasta tuotteesta käytettäisiin määritettä biologique, ei olisi kiellettyä pelkästään Ranskassa, Belgiassa ja Luxemburgissa vaan myös kaikissa muissa jäsenvaltioissa, jollei tuotetta ole tuotettu asetuksen mukaisesti. Olisi aivan yhtä kiellettyä käyttää tuotteen yhteydessä lyhennettä bio.

28. Sitä vastoin ei ole mahdollista, että tämä nimityssuoja, jota lyhenteelle bio annetaan niiden biologinen-sanan käännösten lyhenteenä, jotka mainitaan luettelossa nimenomaisesti, ulotettaisiin koskemaan tuotteita, joita markkinoidaan kielellä, jonka osalta ei mainita nimityksen biologinen käännöstä. Markkinointitoimenpiteiden arvioinnissa yhteisöjen tuomioistuin nimittäin pitää lähtökohtana sitä, miten kyseisen tavaran tavanomaisesti valistunut, kohtuullisen tarkkaavainen ja huolellinen keskivertokuluttaja oletettavasti käsittää asian.[13] Tällainen tyypillinen kuluttaja ei pidä espanjaksi markkinoitavasta tuotteesta käytettävää nimitystä bio nimityksen biologinen 2 artiklassa mainittujen käännösten lyhenteenä vaan pelkästään espanjankielisen nimityksen biológico lyhenteenä.[14]

29. Komission moite on näin ollen perusteltu vain, jos bio on espanjan sanan biológico lyhenteenä ymmärrettävä asetuksen mukaiseen tuotantoon viittaavaksi merkinnäksi. Se, onko näin, voisi ilmetä yhtäältä jo asetuksesta itsestään mutta toisaalta myös siitä, mikä on espanjaksi markkinoitavien tuotteiden tyypillisen ostajan tosiasiallinen käsitys.

A *Nimityksen biológico tehtävä luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavana merkintänä asetuksen N:o 2092/91 mukaan*

30. Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa oleva luettelo antaa pintapuolisesti tarkasteltuna sen vaikutelman, että vain siinä mainitut nimitykset määrittelevät, mitä kussakin kie-

13 — Asia C-210/96, Gut Springenheide ja Tusky, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4657, 31 kohta).

14 — Useilla kielillä markkinoitavien tuotteiden osalta ei kuitenkaan pidä sulkea pois sitä mahdollisuutta, että nimityksen bio käyttö esimerkiksi espanjankielisessä tekstissä vaikuttaa myös sellaiseen kuluttajaan, joka keskittyy muunkieliseen, esimerkiksi ranskankieliseen, tekstiin.

lessä on pidettävä luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavana merkintänä. Tämä vaikutelma on kuitenkin väärä. Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa kylläkin luetellaan kunkin kielen osalta yksi tai kaksi nimitystä, jotka on ymmärrettävä asetuksen mukaiseen tuotantoon viittaaviksi merkinnöiksi, mutta luettelo ei ole tyhjentävä. Asetuksen 2 artiklassa tarkoitetusta merkinnästä on nimittäin kysymys *erityisesti*, jos käytetään seuraavia nimityksiä. Tämän vuoksi luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavina merkintöinä voidaan käyttää muitakin nimityksiä. Tästä nimenomaisesta luettelosta on samaten pääteltävä, että nimityssuojan ulottaminen ilmaisuihin, joita ei mainita kulloinkin kyseessä olevan kielen osalta, edellyttää perusteluja. Se, että eri kielten osalta mainitaan eri nimityksiä, puhuu nimittäin ensi arviolta sitä vastaan, että nämä nimitykset olisi *kaikissa* kielissä ymmärrettävä luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaaviksi merkinnöiksi.

31. Myös asetuksen N:o 2092/91 syntyhistoria puhuu lähtökohtaisesti pikemminkin sitä käsitystä vastaan, että nimenomaisesti luetellut nimitykset viittaisivat luonnonmukaiseen tuotantotapaan kaikilla yhteisön kielillä. Komissio on ensin ehdottanut, että yhteisössä käytettäisiin yhdenmukaista nimitystä biologinen tai biologis-dynaaminen, [15] joka olisi kaikkina käännöksinä pakottavasti varattu luonnonmukaisesti tuotetuille tuotteille. Parlamentin lausunnon mukaisesti ehdotukseen kuitenkin otettiin sen sijaan luettelo kielellisesti toisistaan poikkeavia ilmaisuja, jotka pohjautuivat sanoihin ekologinen, biologinen ja orgaaninen. [16] Jos ajatusta, että kaikissa kielissä käytetään yhdenmukaisia nimityksiä, olisi viety eteenpäin, olisi todennäköistä, että nimitykset ekologinen, biologinen ja orgaaninen olisi kaikissa kielissä varattu asetuksen N:o 2092/91 mukaiselle tuotannolle, sen sijaan, että laadittiin luettelo, jossa on eri kielillä yhdeksän nimitystä.

32. Asetuksella N:o 2092/91 tavoitellut päämäärät ja ajatus sisämarkkinoista, joka on otettava huomioon perustamissopimuksen mukaisessa tulkinnassa, puhuvat sitä vastoin sen puolesta, että nimityksellä on luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavan merkinnän luonne kaikissa yhteisön kielissä.

33. Asetuksella N:o 2092/91 tavoiteltu päämäärä on luonnonmukaisen tuotantotavan edistäminen. Tämän päämäärän saavuttamiseksi asetuksella pyritään ensinnäkin suojelemaan kuluttajaa harhaanjohtavilta merkinnöiltä. Kuluttajan pitää pystyä tunnistamaan luonnonmukaisesti tuotetut tuotteet helposti. Toiseksi asetuksella pyritään myös suojelemaan luonnonmukaisten tuotteiden tuottajia vilpilliseltä kilpailulta. Luonnonmukaista tuotantotapaa koskevien sääntöjen

15 — Ehdotus maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa annettavaksi neuvoston asetukseksi (ETY) (EYVL 1990, C 4).

16 — KOM(91) 112 lopullinen, s. 4 ja 5.

mukaisesti tuotettuja tuotteita on suojattava halvempien, tavanomaisesta maataloudesta peräisin olevien tuotteiden kilpailulta. [17]

34. Näiden päämäärien kanssa olisi ristiriidassa, että sama ilmaisu, esimerkiksi bio, varattaisiin jossakin jäsenvaltiossa luonnonmukaisesti tuotetuille tuotteille mutta jätettäisiin toisissa jäsenvaltioissa suojan ulkopuolelle.

35. Jos ilmaisu bio olisi suojattu luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavana merkintänä vain osassa yhteisön kieliä, kuluttajat saattaisivat muissa jäsenvaltioissa ostoksia tehdessään tai muilla kielillä markkinoituja tuotteita ostaessaan olettaa virheellisesti, että kysymys on luonnonmukaisesti tuotetuista tuotteista. Luonnonmukaisesti tuotetut tuotteet olisivat rajat ylittävässä tavarakaupassa lisäksi alttiina tavanomaisesta maataloudesta peräisin olevien halvempien tuotteiden suoralle kilpailulle. Tämä ei vaarantaisi pelkästään sen asetukselle asetetun tavoitteen saavuttamista, joka koskee vilpillisen kilpailun estämistä. Tällaiset merkintöjä koskevan suojan erot voisivat pikemminkin estää myös yhteisön sisäistä kauppaa luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden osalta. Yhteisön laajuisella yhtenäisellä suojalla ei sitä vastoin pelkästään suljettaisi pois tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvia potentiaalisia esteitä, vaan sillä lisäksi edistettäisiin yhtenäisen käsitteistön muodostumista yhteisössä, mikä edistäisi näiden tuotteiden kauppaa.

36. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, että monikieliset pakkausmerkinnät ovat sisämarkkinoilla mahdollisia ja tavallisia, jotta tuotteita voitaisiin markkinoida eri jäsenvaltioissa. Ne voivat harhauttaa kuluttajaa, jos merkintä, joka on kuluttajan kielessä tavallinen asetuksen mukaiseen tuotantoon viittaava merkintä, löytyy jollain muulla kielellä tuotteesta, jota ei ole tuotettu asetuksen mukaisesti. Olisi esimerkiksi harhaanjohtavaa, jos Portugalissa myytäisiin espanjalaista jogurttia espanjankielisellä nimityksellä biológico. [18] Useat seikat kyllälkin puoltavat sitä, että tämäntyyppiset monikieliset pakkausmerkinnät ovat harhauttamisvaaran vuoksi yhteensoveltumattomia asetuksen kanssa. [19] Niitä on käytännössä kuitenkin vaikea estää, jos jotkut jäsenvaltiot sallivat sellaisten ilmaisujen vapaan käytön, jotka on toisissa jäsenvaltioissa varattu asetuksen mukaiselle tuotannolle.

37. Yhteisöjen tuomioistuimen tutkimusosaston laatiman oikeusvertailevan tutkimuksen tuloksissa korostetaan luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden sisämarkki-

17 — Ks. asetuksen N:o 2092/91 toinen ja viides perustelukappale.

18 — Asetuksen 2 artiklan mukaan biológico on portugalin kielessä asetuksen mukaiseen tuotantoon viittaava merkintä.

19 — Ks. edellä 27 ja 28 kohta.

noihin kohdistuvia mahdollisia haittoja. Tutkimuksen mukaan jäsenvaltioista [20] Espanjan ohella enää vain Tanskassa ja Isossa-Britanniassa sallitaan ilmaisun bio käyttö tuotteissa, joita ei ole tuotettu asetuksessa säädettyjen vaatimusten mukaisesti. Tanskassa ja Isossa-Britanniassa vaaditaan kuitenkin ainakin selvempää merkintää siitä, ettei tavaraa ole tuotettu luonnonmukaisesti. Tämän vuoksi on katsottava, että muualla sisämarkkinoilla kuin Espanjassa bio ymmärretään luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavaksi merkinnäksi ja että tuottajat voivat käyttää sitä tässä tarkoituksessa.

38. Asetus N:o 392/2004, jota ei vielä sovelleta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, tukee asetuksella N:o 2092/91 tavoiteltuihin päämääriin nojautuvaa tulkintaa. Yhteisön lainsäätäjä nimittäin on tällä asetuksella nimenomaisesti ilmoittanut kannakseen, että myös asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa mainittujen ilmaisujen käännöksiä on pidettävä luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavina merkintöinä muilla yhteisön kielillä.

39. Neuvosto on asetuksella N:o 392/2004 muun muassa muuttanut asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan sanamuotoa. Lueteltuja nimityksiä pidetään nyt "kaikkialla yhteisössä ja *millä tahansa yhteisön kielellä* luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavina merkintöinä". [21] Asetuksen N:o 392/2004 toisen perustelukappaleen mukaan ilmaisujen yleisten johdosten tai lyhenteiden suojaa sovelletaan riippumatta käytetystä kielestä. Myös Euroopan parlamentin esittelijä totesi selvästi, että 2 artiklan uudella sanamuodolla on tarkoitus estää ilmaisun bio käyttö tuotteissa, jotka eivät vastaa luonnonmukaisen tuotantotavan vaatimuksia. [22] Sääntelyn sisältö oli mitä ilmeisimmin myös Espanjan hallituksen tiedossa, koska se äänesti muutosehdotusta vastaan. Se tähdensi nyt vireillä olevaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn viitaten, että bio ei espanjan kielessä osoita luonnonmukaista tuotantotapaa ja että muutos ei tämän vuoksi ole tarpeellinen. [23] Näin ollen on selvitetty, että ainakin tällä hetkellä lyhennettä bio saadaan kaikissa yhteisön kielissä käyttää vain luonnonmukaisesti tuotetuista tuotteista. [24]

40. Asetuksen N:o 392/2004 toisessa perustelukappaleessa korostetaan, että muutos on tehty, jottei suojan laajuutta olisi mahdollista

20 — Tarkastelu ei koskenut Baltian maita, Maltaa eikä Unkaria.

21 — Kursivointi tässä.

22 — Parlamentin jäsenen Danielle Auroin 6.11.2003 esittämä mietintö ehdotuksesta neuvoston asetukseksi maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa annetun asetuksen (ETY) N:o 2092/91 muuttamisesta, A5-392/2003, s. 11.

23 — Lausuma 16/04, kuukausittainen luettelo neuvoston säädöksistä, helmikuu 2004, neuvoston asiakirja 7712/04, 24.3.2004, liite II, s. 6.

24 — Tältä osin ks. myös asiassa C-107/04, Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, tuomio 14.7.2005, tänään esittämäni ratkaisuehdotus (Kok. 2005, s. I-7137, s. I-7139, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

ymmärtää väärin. Lainsäätäjä katsoi siis, että suojan epääminen muunkielisiltä tavallisilta johdoksilta ja lyhenteiltä perustui asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna, virheelliseen tulkintaan.

41. Asetuksen N:o 2092/91 artiklan tulkinta johtaa siis siihen tulokseen, että lähtökohtaisesti jokaista yksittäisten kielten osalta mainittua nimitystä ja sen lyhenteitä pidetään asetuksen perusteella koko yhteisössä luonnonmukaisesti tuotettuun tuotteeseen viittaavana merkintänä.

42. Asetuksen 2 artiklaan sisältyy kuitenkin nimenomainen poikkeus, joka koskee nimityksiä, joilla "selvästi ei ole yhteyttä tuotantotapaan".[25] Koko Espanjan alueella aikaisemmin voimassa olleet sääntelyt ja edelleen voimassa olevat alueelliset sääntelyt, joita tarkastellaan jäljempänä vielä tarkemmin ja joissa varattiin tai edelleen varataan muun muassa nimitys bio luonnonmukaista tuotantotapaa varten,[26] osoittavat kuitenkin, että Espanjassa tämä nimitys on ilman muuta yhteydessä luonnonmukaiseen tuotantotapaan.

43. Se, että sallitaan ilmaisun bio käyttö tuotteissa, jotka eivät vastaa asetuksen N:o 2092/91 mukaisia vaatimuksia, on tämän vuoksi yhteensoveltumatonta 2 artiklan kanssa.

B *Toissijaiset toteamukset: kuluttajan käsitys Espanjan markkinoilla*

44. Siltä varalta, ettei yhteisöjen tuomioistuin noudata asetuksen N:o 2092/91, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1804/1999, 2 artiklan tulkinnan osalta tätä kantaa, on selvitettävä, katsooko kuluttaja, että ilmaisu bio on sanan biológico lyhenteenä luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaava merkintä espanjankielisessä markkinoinnissa. Asetuksen 2 artiklassa ei nimittäin varata luonnonmukaisesti tuotetuille tuotteille pelkästään nimenomaisesti mainittuja nimityksiä vaan kaikki "merkinn[ät], joita kussakin jäsenvaltiossa käytetään antamaan ostajalle se käsitys, että tuote, sen ainesosat tai rehuaineet on tuotettu [asetuk-

25 — Poikkeuksen uuden sanamuodon osalta ks. edellä alaviitteessä 24 mainitussa asiassa Comité Andaluz de Agricultura Ecológica esittämäni ratkaisuehdotus, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

26 — Ks. jäljempänä 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

sessa] vahvistettujen tuotantosääntöjen mukaisesti". Koska asetuksessa viitataan yksittäisiin jäsenvaltioihin, kysymys ei komission käsityksen vastaisesti ole Euroopan sisämarkkinoiden tyypillisestä kuluttajasta vaan Espanjan markkinoiden kuluttajasta.

45. Espanjan hallitus kiistää, että espanjalaiset kuluttajat yhdistäisivät nimityksen bio asetuksen mukaiseen tuotantoon. Komissio esittää vastaväitteenä, että kuninkaan asetuksen nro 1852/1993 aikaisemmassa — vain kasviperäisiin tuotteisiin sovelletussa — versiossa säädettiin tämän nimityksen käytöstä asetuksen mukaisissa tuotteissa. Komissio tukeutuu lisäksi Navarran alueen asetukseen nro 212/2000, jossa — maitotuotteita lukuun ottamatta — säädetään edelleen, että tuotteessa katsotaan olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaava merkintä, kun siinä on muun muassa nimitys biológico tai bio. Espanjan hallitus on yhteisöjen tuomioistuimen tiedustelun johdosta vahvistanut, että kansallinen sääntely ja Navarran alueen sääntely eroavat toisistaan. Tämä tieto voidaan ymmärtää vain niin, ettei kansallinen sääntely estä alueellisen sääntelyn oikeusvaikutusta. Espanjan hallituksen ilmoituksen mukaan samantapaisia sääntelyjä, jotka eivät ole ristiriidassa asetuksen kanssa ja jotka eivät koske pelkästään maitotuotteita, on myös Valencian, Kanariansaarten, Galician, Madridin, Katalonian, Aragonian ja Baleaarien alueilla. Komissio on suullisessa käsittelyssä jopa todennut, että Espanjan 17 alueesta vain Navarrassa — maitotuotteiden osalta — ja Baskimaassa sallitaan ilmaisun bio käyttö tuotteissa, joita ei ole tuotettu asetuksessa säädettyjen vaatimusten mukaisesti. Espanjan alueella on näin ollen voimassa ilmaisun bio käyttöä koskevia erilaisia sääntelyjä.

46. Kun jo Espanjan lainsäätäjä kansallisella ja alueellisella tasolla rinnastaa nimitykset biológico tai bio nimityksiin ecológico ja eco, on katsottava, että espanjalaisella kuluttajalla on sama käsitys. On nimittäin oletettava, että lainsäätäjä on perustanut sääntelynsä olemassa olevaan kuluttajien käsitykseen tai että sääntely on ainakin edistänyt tätä käsitystä.

47. Se, että kuninkaan asetuksen aikaisempi versio koski vain kasviperäisiä tuotteita ja että alueellisessa asetuksessa säädetään maitotuotteita koskevasta poikkeuksesta, ei ole esteenä tälle päätelmälle. Jos bio ja biológico viittaavat joidenkin tuotteiden osalta asetuksen mukaiseen tuotantotapaan, on katsottava, että kuluttaja olettaa myös muiden tuotteiden osalta, että ne on tuotettu tällä

tavalla, joten näiden ilmaisujen käyttö voi olla harhaanjohtavaa. [27]

48. Myöskään kuninkaan asetukseen tehty riidanalainen muutos ei ole ristiriidassa sen kanssa, mitä Espanjan lainsäädännön sanamuodon perusteella voidaan päätellä espanjalaisen kuluttajan käsityksestä. Yhtäältä on todettava, että on vielä olemassa alueellisia sääntelyjä, joiden perusteella kuluttajalla on edelleen tällainen luottamus ilmaisuihin bio ja biológico. Toisaalta on todettava, ettei ole ilman muuta mahdollista tehdä sellaista vastakohtaispäätelmää, että näiden ilmaisujen käyttöä koskevan sääntelyn kumoaminen muuttaa kuluttajan käsitystä. Aikaisempiin sääntöihin perustuvat kuluttajan odotukset säilyvät nimittäin ainakin väliaikaisesti. Tietyille ilmaisuille annettavan suojan äkillinen poistaminen aiheuttaa tämän vuoksi väistämättä vaaran, että kuluttajaa johdetaan harhaan. Suojan poistaminen olisi perusteltua vain, jos olisi todella varmaa, että kuluttaja ei yhdistä suojan ulkopuolelle jätettyjä ilmaisuja asetuksen mukaiseen tuotantotapaan viittaaviin merkintöihin.

49. Espanjan hallituksen olisi pitänyt näyttää viimeksi esiin tuotu seikka toteen, koska Espanjan oikeudessa on jo riittävästi viitteitä siitä, että espanjalainen kuluttaja yhdistää ilmaisun bio luonnonmukaiseen tuotantotapaan. Espanjan hallitus ei ole kuitenkaan esittänyt tällaista näyttöä. Se tukeutuu lausumissaan pääasiallisesti toteuttamaansa mielipidekyselyyn. Ei ole lähtökohtaisesti poissuljettua, että kuluttajien odotukset osoitetaan tällaisella tutkimuksella. Kyseessä oleva tutkimus on kuitenkin vain pilottihanke, joka perustuu noin sataan Madridissa, Barcelonassa ja Bilbaossa puhelimitse tehtyyn kyselyyn. Tutkimuksen mukaan sen toteuttanut mielipidetutkimuslaitos katsoi, että lopullisen tuloksen saamiseksi tarvittiin vielä lisävaihe, jossa olisi haastateltu 2000:ta henkilöä. Komissio viittaa lisäksi aiheellisesti siihen, että tutkimuksen toimeksiantaja oli Espanjan maitotalousala, jolle on tärkeää, että se voi jatkaa ilmaisun bio käyttöä. Tutkimuksen ammatillista laatua ei ole tässä tutkittava tämän enempää vaan on todettava, että tutkimus sisältää ainakin viitteitä siitä, että ilmaisun bio ei ymmärretä tarkoittavan pelkästään terveyttä edistävää vaan että se ymmärretään myös tuotantotapaan viittaavaksi merkinnäksi. [28]

50. Espanjan hallitus viittaa myös siihen vaaraan, että espanjalaisia kuluttajia johdetaan harhaan, sillä näiden mielessä biotuote ei yhdisty tuotantotapaan vaan erityisiin terveyshyötyihin, esimerkiksi maitotuotteissa oleviin bifidus-bakteerikantoihin. Jos tällainen vaara todella on olemassa, sitä ei kuitenkaan voida torjua sillä, että sallitaan

27 — Asetuksessa N:o 2092/91 oli vastaava rakenteellinen puute, ennen kuin sitä täydennettiin asetuksella N:o 1804/1999, sillä nimityssuojaa ei ollut siinä ulotettu koskemaan eläinperäisiä tuotteita. Asetuksella siis edistettiin kuluttajien harhaanjohtamista.

28 — Vastineen liite IV, s. 8, 2. ja 6. ominaisuus.

niiden kuluttajien harhaanjohtaminen, jotka yhdistävät nämä nimitykset asetuksen mukaiseen tuotantoon. Tämän nimityksen käyttö olisi tällöin pikemminkin kiellettävä kokonaan. [29]

51. Vaikka ilmaisua bio ei pidettäisikään jo asetuksen N:o 2092/91 perusteella luonnonmukaisesti tuotettuun tuotteeseen viittaavana merkintänä kaikissa kielissä, sillä kuitenkin siis on ainakin espanjan kielessä tämä tehtävä.

52. Täydellisyyden vuoksi on todettava, että Espanjan säädökset eivät ole perusteltuja myöskään asetuksen N:o 2092/91 5 artiklan 3 a kohdan mukaisena poikkeussääntelynä. Tämän kohdan mukaan lähtökohtaisesti pelkästään luonnonmukaisesti tuotetuille tuotteille varatun ilmaisun käyttö muissa kuin luonnonmukaisesti tuotetuissa tuotteissa tulee kyseeseen vain, jos tämä ilmaisu on rekisteröity tavaramerkki. Asetuksessa N:o 2092/91 ei kuitenkaan tunneta kokonaisia tuoteryhmiä koskevaa summittaista poikkeussäätelyä, vaan siinä on vain tämä yksittäisiä tavaramerkkejä koskeva suppea poikkeussäätely.

53. Tämän vuoksi ilmaisun bio käyttö tuotteissa, joita ei ole tuotettu luonnonmukaisesti, on ainakin Espanjassa yhteensoveltumatonta asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan kanssa.

C Päätelmät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn osalta

54. On jo todettu, että asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan rikkominen johtaa samalla tämän asetuksen 5 ja 10 a artiklan rikkomiseen sekä direktiivin 2000/13 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan rikkomiseen. [30] Komission kanne on näin ollen hyväksyttävä kokonaisuudessaan.

V Oikeudenkäyntikulut

55. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja koska se edellä todetun mukaisesti voittaa asian täysin, Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 — Tämä ei kuitenkaan ole enää mahdollista sen jälkeen, kun asetusta muutettiin asetuksella N:o 392/2004, koska näiden muutosten mukaan biológico on espanjan kielessä sallittu asetuksen mukaiseen tuotantoon viittaavana merkintänä, koska se on sanan biologisch käännös.

30 — Ks. edellä 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

VI Ratkaisuehdotus

56. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Espanjan kuningaskunta on

— rikkonut maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2092/91 2 artiklaa yhdessä sen 5 ja 10 a artiklan kanssa ja

— asetuksen N:o 2092/91 2 artiklaa yhdessä myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan kanssa

koska sen kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja -käytännössä käytetään kuninkaan asetuksen nro 506/2001 ja alueellisen asetuksen nro 212/2000 mukaan sanaa bio — yksin tai muihin nimityksiin yhdistettynä — tuotteista, joita ei ole tuotettu asetuksessa N:o 2029/91, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1804/1999, säädettyjen vaatimusten mukaisesti.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.