FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT
föredraget den 17 mars 2005 [1]

I — Inledning

1. Med detta fördragsbrottsförfarande har kommissionen ifrågasatt spanska bestämmelser som innebär att termen "bio" får användas vid märkning av produkter som inte framställs i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel. [2] Kommissionen anser att detta strider mot bestämmelserna i denna förordning och mot bestämmelserna i rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel. [3]

1 — Originalspråk: tyska.
2 — EGT L 198, s. 1.
3 — EGT L 109, s. 29.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

2. De relevanta bestämmelserna i förordning nr 2092/91 har ändrats vid ett flertal tillfällen, senast genom rådets förordning (EG) nr 392/2004 av den 24 februari 2004 om ändring av förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel. [4] Den lydelse av förordning nr 2092/91 som är relevant för den nu aktuella tvisten är den lydelse som den har enligt rådets förordning (EG) nr 1935/95 av den 22 juni 1995 om ändring i förordning (EEG) nr 2092/91 [5] och enligt rådets förordning (EG) nr 1804/1999 av den 19 juli 1999 om komplettering av förordning (EEG) nr 2092/91 så att den även omfattar animalieproduktion. [6]

4 — EGT L 65, s. 1.
5 — EGT L 186, s. 1.
6 — EGT L 222, s. 1. Såvitt är av intresse i det nu aktuella fallet är denna förordning tillämplig sedan den 24 augusti 2000. Hänvisningen till den 24 augusti 2001 i den franska versionen verkar bero på ett skrivfel.

3. I artikel 2 i förordning nr 2092/91, i dess lydelse enligt förordning nr 1804/1999, föreskrivs följande:

"I denna förordning skall en produkt anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktion om produktens märkning samt reklam eller handelsdokument beskriver produkten, dess ingredienser eller foderråvaror med de uttryck som i respektive medlemsstat inger en köpare föreställningen att produkten, dessa ingredienser eller foderråvaror framställts i enlighet med de produktionsregler som fastställs i artikel 6, i synnerhet om en eller flera av följande termer eller därav avledda ord (t.ex. bio- eller eko-) eller diminutiver av dessa används, ensamma eller i sammansättning, såvida inte termerna används för annat än jordbruksprodukter i livsmedel eller foder eller uppenbarligen saknar samband med produktionsmetoden:

— spanska: ecológico

— danska: økologisk

— tyska: ökologisch, biologisch

— grekiska: βιολογικό

— engelska: organic

— franska: biologique

— italienska: biologico

— nederländska: biologisch

— portugisiska: biológico

— finska: luonnonmukainen

— svenska: ekologisk."

4. I artikel 5.1 och 5.3 i förordning nr 2092/91 anges vilka villkor som måste vara uppfyllda för att märkning och reklam skall få innehålla uttryck som syftar på ekologisk produktion.

5. I artikel 10a.2 i förordning nr 2092/91, i dess lydelse enligt förordning nr 1935/95, föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att undvika bedräglig användning av de uppgifter som anges i artikel 2 och/eller bilaga V."

6. I artikel 2.1 a i i direktiv 2000/13 föreskrivs följande:

"Märkningen och dess närmare utformning får inte

a) vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, i synnerhet

i) om vad som är utmärkande för livsmedlet, särskilt dess slag, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst, framställnings- eller produktionsmetod ..."

B — *De nationella bestämmelserna*

7. I Spanien reglerades inledningsvis ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel genom Real Decreto nr 1852/1993 av den 22 oktober 1993 [7] (nedan kallat kungligt dekret nr 1852/1993). I artikel 3.1 i detta dekret föreskrevs att en produkt skall anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktionsmetod om produktens märkning samt reklam eller handelsdokument beskriver produkten med termen "ecológico". I artikel 3.1 föreskrevs vidare att även följande termer kan användas: "obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis" (framställd utan tillsats av syntetiska kemikalier), "biológico" (biologisk), "orgánico" (organisk), "biodinámico" (biodynamisk) samt termerna "eco" (eko) och "bio" (bio).

8. Kungligt dekret nr 1852/1993 ändrades genom Real Decreto nr 506/2001 av den 11 maj 2001 [8] (nedan kallat kungligt dekret nr 506/2001). Nämnda artikel 3.1 erhöll därigenom följande lydelse:

"I enlighet med bestämmelserna i artikel 2 i förordning (EEG) nr 2092/91, i dess lydelse

7 — B.O.E. (Boletín Oficial del Estado) av den 26 november 1993.

8 — B.O.E. (Boletín oficial del Estado) av den 26 maj 2001.

enligt förordning (EG) nr 1804/1999, skall under alla omständigheter en produkt anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktion om produktens märkning samt reklam eller handelsdokument beskriver produkten, dess ingredienser eller foderråvaror med termen 'ecológico' eller dess prefix 'eco' ensam eller i kombination med namnet på produkten, dess ingredienser eller varumärket."

9. I Comunidad Foral de Navarra (den autonoma regionen Navarra) regleras ekologisk produktion av jordbruksprodukter genom Decreto Foral nr 617/1999 av den 20 december 1999 [9] (nedan kallat regionalt dekret nr 617/1999). I artikel 2 i detta dekret föreskrivs att en produkt anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktionsmetod, om produkten beskrivs med termerna "ecológico", "obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis", "biológico", "orgánico", "biodinámico" eller med förkortningarna "eco" eller "bio". Genom Decreto Foral nr 212/2000 av den 12 juni 2000 [10] (nedan kallat regionalt dekret nr 212/2000) infördes en undantagsbestämmelse i artikel 1 i regionalt dekret nr 617/1999, som innebär att detta dekret inte är tillämpligt på mjölkprodukter som inte har framställts ekologiskt, men för vilka beteckningen "bio" används sedvanligen och fortlöpande.

9 — B.O. Navarra (Boletín Oficial de Navarra) av den 10 januari 2000.

10 — B.O. Navarra (Boletín Oficial de Navarra) av den 10 juli 2000.

III — Det administrativa förfarandet och parternas yrkanden

10. Kommissionen anmodade i skrivelse av den 18 juli 2001 med stöd av artikel 226 EG Konungariket Spanien att inkomma med yttrande. Kommissionen ansåg att de ändringar som införts i den spanska rättsordningen genom kungligt dekret nr 506/2001 och genom regionalt dekret nr 212/2000 stred mot artikel 2 i förordning nr 2092/91 jämförd med artikel 5 i denna förordning, artikel 2 i jämförelse med artikel 10a i denna förordning och artikel 2 i förordning nr 2092/91 jämförd med artikel 2.1 a i i direktiv 2000/13/EG. Konungariket Spanien tillbakavisade kommissionens slutsatser.

11. Kommissionen avgav därefter den 24 april 2002 ett motiverat yttrande i vilket den begärde att den spanska regeringen inom en frist på två månader skulle se till att de påtalade överträdelserna upphörde. Den spanska regeringen vidhöll att det inte förelåg något fördragsbrott.

12. Kommissionen väckte med stöd av artikel 226 EG talan mot Konungariket Spanien genom ansökan av den 17 mars 2003, vilken inkom till domstolens kansli den 26 mars 2003.

13. Kommissionen yrkar att domstolen skall

— fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2 jämförd med artiklarna 5 och 10a i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel, i dess lydelse enligt förordningarna (EG) nr 1935/92 och (EG) nr 1804/1999, och enligt nämnda artikel 2 jämförd med artikel 2.1 a i i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel

— genom att i sin nationella rättsordning och praxis bibehålla användningen av ordet "bio" — ensamt eller i sammansättning — för produkter som inte har framställts genom den ekologiska produktionsmetoden, genom att inte vidta de åtgärder som krävs för att hindra att detta ord används på ett bedrägligt sätt och genom att inte vidta åtgärder för att undvika att konsumenterna vilseleds beträffande den framställnings- eller produktionsmetod som använts avseende livsmedlet, samt

— genom att i den autonoma regionen Navarra, med åsidosättande av samma bestämmelser, bibehålla användningen av ordet "bio" — ensamt eller i sammansättning — för mjölkprodukter, för vilka detta ord sedvanligen och fortlöpande används, trots att produkterna inte har framställts ekologiskt, och

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

14. Konungariket Spanien yrkar att domstolen skall

— avvisa talan, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Rättslig bedömning

15. Detta fördragsbrottsförfarande är ovanligt så till vida att kommissionen har väckt talan mot Spanien på grund av att den anser att spanska bestämmelser är oförenliga med en gemenskapsförordning. Nationella bestämmelsers förenlighet med direktiv är ofta föremål för fördragsbrottsförfaranden, men det finns inget uppenbart behov av

sådana förfaranden när det gäller förordningar. Eftersom förordningar är direkt tillämpliga och har företräde framför nationell rätt skulle nationella bestämmelser som strider mot en förordning kunna lämnas utan avseende. Med ett sådant synsätt beaktas emellertid inte att motstridigheter mellan en förordning och nationell rätt kan hindra att gemenskapsrätten ges en ändamålsenlig verkan. Sådana motstridigheter kan i synnerhet ge upphov till osäkerhet beträffande vilken rätt som är tillämplig. Således får medlemsstaterna anta tillämpningsbestämmelser till en förordning endast under förutsättning att de håller sig inom gränserna för förordningens bestämmelser, inte hindrar förordningens direkta tillämplighet och inte döljer dess gemenskapsrättsliga karaktär. [11] Det följer av de skyldigheter som anges i artikel 10 EG att de nationella bestämmelserna måste underlätta tillämpningen av gemenskapsförordningen och inte utgöra hinder för dess verkställighet. [12] Ett åsidosättande av nämnda skyldigheter har iakttagits och kan också vara föremål för ett fördragsbrottsförfarande.

16. Kommissionens kritik riktar sig mot att termen bio får användas som kännemärke även på produkter som inte i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 2092/91 har framställts ekologiskt. Kommissionen anser att Spanien därigenom har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 2 jämförd med artiklarna 5 och 10a i förordning nr 2092/91 samt enligt artikel 2.1 a i i direktiv 2000/13.

17. Av artikel 2 i förordning nr 2092/91 framgår när en produkt skall anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktionsmetod. I artikel 5 i samma förordning anges på vilka produkter som får vara försedda med sådana uppgifter. I artikel 10a i förordning nr 2092/91 föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att undvika bedräglig användning av de uppgifter som anges i artikel 2 i denna förordning. Även i artikel 2.1 a i i direktiv 2000/13 åläggs medlemsstaterna att vidta åtgärder för att undvika vilseledande märkning.

18. Om det förhåller sig så, att termen bio i Spanien utgör en hänvisning till ekologisk produktionsmetod i den mening som avses i artikel 2 i förordning nr 2092/91, strider detta mot de i förra punkten nämnda bestämmelserna. I sådant fall är Spanien förhindrat att utfärda sådana bestämmelser som de som är ifrågasatta i detta mål, eftersom de tillåter att denna term används för produkter som inte har framställts enligt de ekologiska produktionsmetoder som anges i förordningen. Spanien är dessutom skyldigt att vidta nödvändiga åtgärder för att undvika bedräglig begreppsanvändning.

11 — Dom av den 31 januari 1978 i mål 94/77, Zerbone (REG 1978, s. 99), punkterna 22 och 27, och av den 14 oktober 2004 i mål C-113/02, kommissionen mot Nederländerna (REG 2004, s. I-9707), punkt 16.

12 — Dom av den 14 oktober 1999 i mål C-223/98, Adidas (REG 1999, s. I-7081), punkt 25.

19. Vid bedömningen av om det finns grund för kommissionens talan är det beträffande samtliga påtalade överträdelser således endast tolkningen av artikel 2 i förordning nr 2092/91 som är relevant. Det måste klargöras huruvida en produkt som i Spanien är försedd med termen bio skall anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktionsmetod.

20. Fastställandet av att en produkt skall anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktionsmetod sker enligt artikel 2 i förordning nr 2092/91, i dess lydelse enligt förordning nr 1804/1999, genom en allmän definition som kompletteras med en språkindelad förteckning över termer. Enligt den nämnda allmänna definitionen skall en produkt anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktionsmetod

"om [produkten beskrivs] med de uttryck som i respektive medlemsstat inger en köpare föreställningen att [den] framställts i enlighet med de produktionsregler som fastställs i artikel 6".

21. Denna allmänna definition avser således främst att användningen av uttrycken är allmänt bruklig och hur konsumenterna uppfattar uttrycken, vilket är nära förknippat med detta.

22. Detta konkretiseras därefter genom en språkindelad uppräkning av olika termer, vars användning — inbegripet användning av avledda ord eller diminutiver av dessa termer — innebär att en produkt skall anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktionsmetod

"... i synnerhet om en eller flera av följande termer eller därav avledda ord (t.ex. bio- eller eko-) eller diminutiver av dessa används, ensamma eller i sammansättning, såvida inte termerna används för annat än jordbruksprodukter i livsmedel eller foder eller uppenbarligen saknar samband med produktionsmetoden: ...".

23. Härefter följer en förteckning över termer på de olika officiella språken. För spanska, danska, tyska och svenska anges termer som motsvarar ordet "ekologisk". För tyska, grekiska, franska, italienska, nederländska och portugisiska anges termen "biologisk". För engelska anges termen "organisk" och för finska termen "naturenlig".

24. Enligt denna uppräkning skall de termer som anges på en medlemsstats officiella språk i denna medlemsstat anses utgöra en hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden. Så till vida definieras i artikel 2 i förordning nr 2092/91 hur konsumenterna uppfattar dessa termer.

25. Under punkten "spanska" anges emellertid endast termen "ecológico". Termen "biológico", som även skulle omfatta förkortningen "bio", anges inte under punkten "spanska".

26. För tyska och nederländska anges däremot i uppräkningen termen "biologisk", för franska termen "biologique", för grekiska termen "βιολογικό", för italienska termen "biologico" och för portugisiska "biológico", vilket innebär att förkortningen "bio" åtminstone på dessa språk skall anses utgöra en hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden.

27. Skyddet för dessa beteckningar beror inte på vilket språk konsumenterna talar, utan på vilket språk produkten marknadsförs. Det skulle till exempel vara otillåtet, inte endast i Frankrike, Belgien och Luxemburg, utan även i alla andra medlemsstater, att förse en produkt som marknadsförs på franska med kännetecknet "biologique" om den inte har framställts enligt förordningen. Det vore även otillåtet att använda förkortningen "bio" om en sådan produkt.

28. Det är däremot inte möjligt att utsträcka detta ordskydd för förkortningen "bio", såsom förkortning för de uttryckligen uppräknade översättningarna av "biologisk", till att omfatta produkter som enbart marknadsförs på ett språk för vilket det inte anges någon översättning av termen "biologisk". Domstolen bedömer nämligen marknadsföringsåtgärder med utgångspunkt från de förväntningar som en normalt informerad och skäligen uppmärksam och medveten genomsnittskonsument kan tänkas ha om de aktuella varorna.[13] När det gäller en produkt som marknadsförs på spanska, kommer denna typiska konsument inte att uppfatta termen "bio" som förkortning av en av de översättningar av termen "biologisk" som anges i artikel 2 i förordning nr 2092/91, utan endast som förkortning av spanskans "biológico".[14]

29. Kommissionens kritik är således endast befogad om "bio" som förkortning för spanskans "biológico" skall förstås som en hänvisning till en framställningsmetod som uppfyller förordningens krav. Detta skulle dels kunna framgå redan av själva förordningen, dels av hur den typiska köparen av produkter som marknadsförs på spanska uppfattar dessa.

A — *Den angivelsefunktion som ordet "biológico" har enligt förordning nr 2092/91*

30. Förteckningen i artikel 2 i förordning nr 2092/91 ger vid en första anblick intrycket

13 — Dom av den 16 juli 1998 i mål C-210/96, Gut Springenheide och Tusky (REG 1998, s. I-4657), punkt 31.

14 — När det gäller produkter som marknadsförs på flera språk kan det emellertid inte uteslutas att användningen av ordet "bio" på till exempel en etikett på spanska även påverkar en konsument som koncentrerar sig på en etikett på ett annat språk, till exempel franska.

av att de där angivna termerna definierar vad som på varje språk skall anses utgöra en hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden. Detta är emellertid ett felaktigt intryck. I artikel 2 i förordning nr 2092/91 anges visserligen för varje språk en eller två termer som skall anses utgöra en märkning som visar att en produkt har producerats i enlighet med förordningen, men denna uppräkning är inte uttömmande. En märkning i den mening som avses i artikel 2 kan nämligen *i synnerhet* utgöras av en eller flera av följande termer. Således kan även andra termer användas som hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden. Likväl skall denna uttryckliga uppräkning anses innebära att en utvidgning av skyddet till termer som inte föreskrivs för det aktuella språket bör motiveras. Det förhållandet att olika termer anges för de olika språken talar *prima facie* emot att dessa termer på *samtliga* språk skall anses utgöra en hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden.

31. Även förarbetena till förordning nr 2092/91 talar emot att de termer som uttryckligen anges i artikel 2 skall anses hänvisa till den ekologiska produktionsmetoden på samtliga officiella språk. Kommissionen föreslog ursprungligen att en enda term, antingen "biologisk" eller "biodynamisk",[15] skulle användas enhetligt inom gemenskapen. Förslaget innebar att endast denna enhetliga term skulle få användas i samtliga språkversioner beträffande ekologiska produkter. Efter Europaparlamentets yttrande togs emellertid i stället förteckningen över beteckningar på olika språk in i förslaget. Förteckningen grundades på termerna "ekologisk", "biologisk" och "organisk".[16] Om man hade velat bibehålla ett enhetligt begreppskoncept på samtliga språk, hade det legat nära till hands att förbehålla de tre termerna "ekologisk", "biologisk" och "organisk" på samtliga språk för produktion i enlighet med förordning nr 2092/91, i stället för att införa en förteckning med nio termer på nio olika språk.

32. De mål som eftersträvas med förordning nr 2092/91 och principen om den inre marknaden skall beaktas vid en fördragskonform tolkning, och dessa omständigheter ger däremot stöd för att termerna i artikel 2 skall anses hänvisa till den ekologiska produktionsmetoden på samtliga officiella språk.

33. Förordning nr 2092/91 syftar till att främja ekologiskt jordbruk. För att uppnå detta mål föreskrivs i förordningen att konsumenterna skall skyddas mot vilseledande märkning. Konsumenterna skall lätt kunna identifiera ekologiskt framställda produkter. För det andra syftar förordningen till att skydda producenter av ekologiska produkter från otillbörlig konkurrens. Produkter som producerats enligt reglerna för ekolo-

15 — Förslag till rådets förordning (EEG) om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel (EGT C 4, 1990, s. 4 (s. 5).

16 — KOM(91) 112 slutlig, sidan 4 och följande sida.

gisk jordbruksproduktion skall skyddas mot konkurrens från billigare, konventionellt producerade produkter. [17]

34. Det skulle strida mot dessa syften om en och samma term, till exempel "bio", i en medlemsstat förbehölls för ekologiskt framställda produkter, medan denna term i andra medlemsstater lämnades utan skydd.

35. Om termen "bio" endast på vissa gemenskapsspråk var skyddad som märkning av ekologiskt framställda jordbruksprodukter, skulle konsumenterna vid inköp i andra medlemsstater eller vid köp av produkter som marknadsförs på andra språk av misstag kunna anta att det är fråga om ekologiskt framställda jordbruksprodukter. Vidare skulle ekologiskt framställda jordbruksprodukter vid gränsöverskridande varuhandel utsättas för direkt konkurrens från billigare, konventionellt producerade produkter. Detta skulle inte endast äventyra förordningens syfte att förhindra otillbörlig konkurrens. Sådana skillnader i märkningsskyddet skulle även kunna hindra handeln mellan medlemsstaterna med ekologiskt framställda jordbruksprodukter. Ett enhetligt skydd inom hela gemenskapen medför däremot inte endast att potentiella hinder för den fria rörligheten för varor undviks, utan det bidrar dessutom till utvecklingen av en enhetlig begreppsbyggnad i gemenskapen, som främjar handeln med dessa produkter.

36. I detta sammanhang bör det även beaktas att det på den inre marknaden är möjligt och vanligt förekommande med flerspråkig märkning, med vilken produkterna kan marknadsföras i olika medlemsstater. Sådan märkning kan vilseleda konsumenterna, om den uppgift som på deras språk vanligen utgör en hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden förekommer på en produkt som inte har framställts enligt förordningens krav. Det skulle exempelvis vara vilseledande för konsumenterna om en spansk yoghurt med den spanska märkningen "biológico" såldes i Portugal. [18] Mycket talar visserligen för att en sådan flerspråkig märkning strider mot förordningen på grund av risken för att konsumenterna vilseleds. [19] Det är emellertid svårt att i praktiken förbjuda sådan märkning, eftersom många medlemsstater tillåter att beteckningar som i andra medlemsstater är förbehållna för produktion som sker i enlighet med förordningens krav används.

37. Potentiella hinder på den inre marknaden för ekologiskt framställda produkter framgår av resultaten av en komparativrätts-

17 — Jämför andra och femte skälen i förordning nr 2092/91.

18 — Enligt artikel 2 i förordningen är "biológico" en uppgift som på portugisiska utgör en hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden.

19 — Jämför punkterna 27 och 28 i detta förslag.

lig undersökning som domstolens forskningsavdelning har gjort. Enligt undersökningen är det bland medlemsstaterna [20], förutom Spanien, endast Danmark och Förenade kungariket som tillåter att termen "bio" används för produkter som inte har framställts i enlighet med förordningens krav. I Danmark och Förenade kungariket krävs dock under alla omständigheter att det tydligt framgår att varan inte har framställts ekologiskt. Det kan således fastslås att termen "bio" på den inre marknaden, med undantag från Spanien, utgör en hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden och att den kan användas av producenterna för detta ändamål.

38. Förordning nr 392/2004, som är tillämplig i detta mål, ger stöd för en tolkning av förordning nr 2092/91 mot bakgrund av dess syften. I den förstnämnda förordningen har nämligen gemenskapslagstiftaren uttryckligen angett att översättningarna av de termer som anges i artikel 2 i förordning nr 2092/91 skall anses utgöra en hänvisning till den ekologiska produktionsmetoden även på de övriga gemenskapsspråken.

39. I förordning nr 392/2004 har rådet bland annat gett artikel 2 i förordning nr 2092/91 en ny lydelse. Numera skall de däri uppräknade begreppen anses vara beteckningar som "i hela gemenskapen, och *på samtliga gemenskapsspråk*, [21] hänvisar till ekologiska produktionsmetoder". Enligt skäl 2 i förordning nr 392/2004 gäller skyddet även för vanliga avledda ord och diminutiver, oberoende av vilket språk som används. Även Europaparlamentets föredragande klargjorde tydligt att den nya lydelsen av nämnda artikel 2 innebär att termen "bio" inte får användas för produkter som inte har producerats ekologiskt. [22] Detta kände uppenbarligen den spanska regeringen till när den röstade emot förordning nr 392/2004. Denna regering påpekade, med hänvisning till det nu aktuella fördragsbrottsförfarandet, att termen "bio" på spanska inte står för ekologiskt jordbruk och att ändringen därför inte var nödvändig. [23] Det står således klart att förkortningen "bio" på samtliga gemenskapsspråk i vart fall enligt nu gällande rätt endast får användas för ekologiskt framställda jordbruksprodukter. [24]

40. I skäl 2 i förordning nr 392/2004 anges att ändringen syftar till att undanröja even-

20 — Undersökningen omfattade inte de baltiska staterna, Malta och Ungern.

21 — Min kursivering.

22 — Föredraganden Danielle Aurois betänkande om förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel av den 6 november 2003 (A5-0392/2003, s. 11).

23 — Förklaring nr 16/04, i den månatliga förteckningen över rådets rättsakter februari 2004, rådsdokument nr 7712/04 av den 24 mars 2004, bilaga II, s. 6.

24 — Se härvid mitt i dag föredragna förslag till avgörande i mål C-107/04, Comité Andaluz (REG 2004, s. I-7137, s. I-7139), punkt 20 och följande punkter.

tuella risker för *misstolkning* beträffande skyddets räckvidd. Gemenskapslagstiftaren ansåg således att det uteblivna skyddet för vanliga avledda ord och diminutiver på andra språk berodde på en felaktig tolkning av artikel 2 i förordning nr 2092/91 i dess ursprungliga lydelse.

41. Artikel 2 i förordning nr 2092/91 skall således tolkas på så sätt att i princip samtliga termer som anges på varje enskilt språk samt förkortningarna av dessa termer enligt förordningen skall anses vara beteckningar som i hela gemenskapen hänvisar till ekologiska produktionsmetoder.

42. Artikel 2 i förordningen innehåller emellertid ett uttryckligt undantag för termer som "uppenbarligen saknar samband med produktionsmetoden". [25] Jag skall i det följande närmare behandla de bestämmelser som tidigare gällde i hela Spanien och de regionala bestämmelser som fortfarande är i kraft, enligt vilka bland annat termen "bio" fick, eller fortfarande får, användas endast för ekologiskt framställda jordbruksprodukter. [26] Det framgår av dessa bestämmelser att nämnda term helt klart har samband med den ekologiska produktionsmetoden.

43. Härav följer att det strider mot artikel 2 i förordning nr 2092/91 att tillåta att beteckningen "bio" används för produkter som inte uppfyller kraven i denna förordning.

B — *Alternativ bedömning: Hur konsumenterna uppfattar beteckningen "bio" på den spanska marknaden*

44. Om domstolen inte skulle anse att artikel 2 i förordning nr 2092/91, i dess lydelse enligt förordning nr 1804/99, skall tolkas enligt vad som anförts ovan, måste det prövas huruvida konsumenterna vid marknadsföring på spanska uppfattar beteckningen "bio" som förkortning av ordet "biológico" som en hänvisning till ekologisk produktion. Artikel 2 i förordningen innebär nämligen att inte endast de däri uttryckligen angivna termerna är förbehållna ekologiskt framställda jordbruksprodukter, utan även "de uttryck som i respektive medlemsstat inger en köpare föreställningen att produkten, dess ingredienser eller foderråvaror framställts i enlighet med [förordningens] produktionsregler". Till skillnad från kommissionen anser jag inte att den relevanta

25 — Se, beträffande den nya lydelsen av detta undantag, mitt förslag till avgörande i målet Comité Andaluz (ovan fotnot 24), punkt 31 och följande punkter.

26 — Se nedan, punkt 43 och följande punkter.

konsumenten i detta avseende är den typiska konsumenten på den inre marknaden, utan konsumenterna på den spanska marknaden, eftersom det i förordningen hänvisas till de enskilda medlemsstaterna.

45. Den spanska regeringen har bestridit att spanska konsumenter förknippar termen "bio" med produktion i enlighet med förordningen. Kommissionen har genmält att det enligt den äldre lydelsen av dekret nr 1852/1993 (som endast var tillämpligt på växtprodukter) var tillåtet att använda denna term för produkter som framställts i enlighet med förordningen. Kommissionen har vidare anfört att det i dekret nr 212/2000 föreskrivs att en produkt — med undantag för mjölkprodukter — skall anses vara försedd med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktion om den bland annat är märkt med termerna "biológico" eller "bio". Den spanska regeringen har i svar på en fråga från domstolen bekräftat att det föreligger skillnader mellan de nationella bestämmelserna och bestämmelserna i den autonoma regionen Navarra. Denna upplysning kan endast tolkas på så sätt att de nationella bestämmelserna inte påverkar de regionala bestämmelsernas giltighet. Enligt den spanska regeringen föreligger liknande bestämmelser, vilka dock inte strider mot förordningen och inte är begränsade till mjölkprodukter, i de autonoma regionerna Valencia, Kanarieöarna, Galicien, Madrid, Katalonien, Aragon och Balearerna. Kommissionen angav vid den muntliga förhandlingen att av de 17 autonoma regionerna i Spanien är det endast Navarra — när det gäller mjölkprodukter — och Baskien som tillåter att termen "bio" används för produkter som inte framställts i enlighet med förordningens krav. I Spanien finns det således olika bestämmelser om hur termen "bio" får användas.

46. Om lagstiftarna på både nationell och regional nivå i Spanien likställer termerna "biológico" eller "bio" med termerna "ecológico" och "eco", torde även de spanska konsumenterna göra det. Det kan nämligen antas att lagstiftaren har grundat de aktuella bestämmelserna på konsumenternas befintliga förståelse av termerna eller att bestämmelserna åtminstone har bidragit till en sådan förståelse.

47. Denna slutsats påverkas inte av att dekret nr 1852/1993, i dess tidigare lydelse, endast var tillämpligt på växtprodukter eller att dekret nr 212/2000 innehåller ett undantag för mjölkprodukter. Om märkning med termerna "bio" och "biológico" på vissa produkter anses utgöra en hänvisning till ekologisk produktion, måste det anses att konsumenterna även när det gäller andra produkter utgår ifrån att sådan märkning innebär att de härrör från sådan produktion

och att användningen av dessa beteckningar således kan vara vilseledande. [27]

48. Inte heller den omtvistade ändringen av dekret nr 1852/1993 påverkar slutsatsen grundad på lydelsen av den spanska lagstiftningen angående de spanska konsumenternas förståelse. För det första finns det fortfarande regionala bestämmelser som skapar förtroende hos konsumenterna för beteckningarna "bio" och "biológico". För det andra går det inte utan vidare att på grundval av det förhållandet att bestämmelser om användning av dessa termer har upphävts motsatsvis sluta sig till att konsumenternas förståelse har förändrats. Åtminstone under en övergångsperiod kommer nämligen de förväntningar hos konsumenterna som grundar sig på de gamla bestämmelserna att bestå. Om skyddet för vissa beteckningar plötsligt upphävs, uppstår det således oundvikligen en risk för att konsumenterna vilseleds. Det skulle endast vara motiverat att upphäva skyddet på detta sätt om det faktiskt stod klart att konsumenterna inte förknippar de beteckningar som inte längre skyddas med produktion i enlighet med förordningen.

49. Det åligger den spanska regeringen att styrka att det förhåller sig på detta sätt, eftersom det i den spanska rättsordningen finns tillräckligt stöd för att spanska konsumenter förknippar beteckningen "bio" med ekologisk produktion. Den spanska regeringen har emellertid inte framlagt några bevis för detta. Den grundar i huvudsak sitt påstående på en opinionsundersökning som den har gett in. Det kan i princip inte uteslutas att konsumenternas förväntningar kan dokumenteras med en sådan undersökning. Den nu aktuella undersökningen är emellertid endast ett pilotprojekt på grundval av ungefär 100 telefonförfrågningar i Madrid, Barcelona och Bilbao. Det framgår att opinionsundersökningsinstitutet som utförde undersökningen ansåg att det behövdes ungefär 2 000 tillfrågade personer för att erhålla slutgiltiga resultat. Som kommissionen dessutom har påpekat, utfördes undersökningen på uppdrag av den spanska mjölkindustrin, som har intresse av att kunna fortsätta att använda beteckningen "bio". Det är inte nödvändigt att närmare undersöka undersökningens tekniska kvalitet, utan det är tillräckligt att konstatera att den åtminstone ger stöd för att ordet "bio" inte endast uppfattas som hälsofrämjande, utan även som en hänvisning till produktionsmetoden. [28]

50. Den spanska regeringen har även åberopat risken för vilseledande av spanska konsumenter som inte förknippar en bioprodukt med produktionsmetoden utan med särskilda hälsofördelar, som till exempel bifidusbakterier i mjölkprodukter. Om det faktiskt finns en sådan risk, kan den emeller-

27 — Innan förordning nr 2092/91 kompletterades genom förordning nr 1804/99 innehöll den ett jämförbart fel i uppbyggnaden, eftersom den innebar att termskyddet inte omfattade djurprodukter. Den bidrog således till att vilseleda konsumenterna.

28 — Svaromålet, bilaga IV, s. 8, egenskaperna nr 2 och nr 6.

tid inte avhjälpas genom att man tillåter vilseledande av konsumenter som förknippar dessa beteckningar med produktion i enlighet med förordningen. I sådant fall måste man tvärtom helt förbjuda användning av denna beteckning. [29]

51. Även om beteckningen "bio" inte på samtliga språk skall anses utgöra en uppgift om att en produkt har producerats ekologiskt enligt förordning nr 2092/91, har beteckningen åtminstone i Spanien denna funktion.

52. För fullständighetens skull skall det noteras att de spanska bestämmelserna inte heller kan anses utgöra undantagsbestämmelser enligt artikel 5.3a i förordning nr 2092/91. Enligt denna bestämmelse får en beteckning som i princip endast får användas för ekologiska produkter användas för produkter som inte är ekologiska endast om denna beteckning är ett registrerat varumärke. I förordning nr 2092/91 föreskrivs emellertid inte något allmänt undantag för hela produktkategorier, utan den snäva undantagsbestämmelsen i artikel 5.3a gäller endast för enskilda varumärken.

53. Härav följer att det åtminstone i Spanien strider mot artikel 2 i förordning nr 2092/91 att använda termen "bio" för produkter som inte har framställts ekologiskt.

C — Slutsatser med avseende på fördragsbrottsförfarandet

54. Det har ovan konstaterats att ett åsidosättande av artikel 2 i förordning nr 2092/91 samtidigt medför ett åsidosättande av artiklarna 5 och 10a i denna förordning och av artikel 2.1 a i i direktiv 2000/13. [30] Kommissionens talan skall således bifallas på samtliga punkter.

V — Rättegångskostnader

55. Av artikel 69.2 i rättegångsreglerna följer att tappande part skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Med hänsyn till att kommissionen i detta fall har framställt ett sådant yrkande och att det följer av det ovan anförda att kommissionens talan skall bifallas på samtliga punkter, skall Konungariket Spanien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

29 — Detta är emellertid efter ändringen av förordning nr 2092/91 genom förordning nr 392/2004 inte längre möjligt, eftersom termen "biológico" på spanska, såsom översättning av ordet "biologisk", numera är en tillåten hänvisning till produktion i enlighet med förordningen.

30 — Se ovan, punkt 16 och följande punkter.

VI — Förslag till avgörande

56. Med stöd av det ovan anförda föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

1) Konungariket Spanien har genom att i sin nationella rättsordning och praxis enligt kungligt dekret nr 506/2001 och regionalt dekret nr 212/2000 bibehålla användningen av ordet "bio" — ensamt eller i sammansättning — för produkter som inte har framställts enligt villkoren i rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel, i dess lydelse enligt förordningarna (EG) nr 1935/92 och (EG) nr 1804/1999, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter

   — enligt artikel 2 jämförd med artiklarna 5 och 10a i förordning nr 2092/91, och

   — enligt artikel 2 i förordning nr 2092/91 jämförd med artikel 2.1 a i i direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel.

2) Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.