KOHTUJURISTI ETTEPANEK JULIANE KOKOTT

esitatud 17. märtsil 2005 [1]

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses vaidlustab komisjon Hispaania õigusnormistikku, mille kohaselt võib tähist „bio" kasutada toodete märgistamiseks, mis ei ole toodetud kooskõlas nõukogu 24. juuni 1991. aasta määruses (EMÜ) nr 2092/91 põllumajandustoodete mahepõllundustootmise ning põllumajandustoodete ja toiduainete puhul sellele viitavate märgiste kohta [2] ette nähtud eeskirjadega. Komisjoni arvates on sellisel juhul rikutud nimetatud määruse ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiivi 2000/13/EÜ toidu märgistamist, esitlemist ja reklaami käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta [3] sätteid.

II. Õiguslik raamistik

A. *Ühenduse õigus*

2. Määruse nr 2092/91 asjakohaseid sätteid on korduvalt muudetud, viimati nõukogu 24. veebruari 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 392/2004, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2092/91 põllumajandustoodete mahepõllundustootmise ning põllumajandustoodete ja toiduainete puhul sellele viitavate märgiste kohta [4]. Käesolevas vaidluses on otsustamise aluseks määrus nr 2092/91 sõnastuses, mille ta omandas nõukogu 22. juuni 1995. aasta määrusega (EÜ) nr 1935/95, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2092/91, [5] ja nõukogu 19. juuli 1999. aasta määrusega (EÜ) nr 1804/1999, millega täiendatakse määrust (EMÜ) nr 2092/91 põllumajandustoodete mahepõllundustootmise ning põllumajandustoodete ja toiduainete, sealhulgas loomakasvatustoodangu puhul sellele viitavate märgiste kohta [6].

1 — Algkeel: saksa.

2 — EÜT L 198, lk 1; ELT eriväljaanne 15/02, lk 39.

3 — EÜT L 109, lk 29; ELT eriväljaanne 15/05, lk 75.

4 — ELT L 65, lk 1; ELT eriväljaanne 15/08, lk 189.

5 — EÜT L 186, lk 1; ELT eriväljaanne 15/03, lk 7.

6 — EÜT L 222, lk 1; ELT eriväljaanne 15/04, lk 297, kuivõrd käesolevas asjas oluline, on kohaldatav 24. augustist 2000. Prantsusekeelses sõnastuses näib viide 24. augustile 2001. aastal olevat trükiviga.

3. Määruse nr 2092/91, määruse nr 1804/1999 sõnastuses, artiklis 2 on sätestatud:

„Käesolevas määruses peetakse toodet mahepõllundusmeetodile viitava märgistusega tooteks juhul, kui märgistamisel, reklaamimisel ja äridokumentides kasutatakse selliste toodete, nende koostisosade või söödatooraine märgistamisel igas liikmesriigis kasutuselolevat märgistust, mis teatab ostjale, et kõnealune toode, selle koostisosad või söödatooraine on valmistatud vastavalt artiklis 6 ettenähtud tootmiseeskirjadele, ning eelkõige sellisel juhul, kui kasutatakse üht või mitut järgmist nimetust või nende tavapärast tuletist (bio-, öko- jne) või deminutiivi, kui nendega ei tähistata toiduaines või söödas sisalduvaid põllumajandustooteid või kui nendel selgesti puudub seos tootmismeetodiga:

— hispaania keeles: ecológico,

— taani keeles: økologisk,

— saksa keeles: ökologisch, biologisch,

— kreeka keeles: βιολογικό,

— inglise keeles: organic,

— prantsuse keeles: biologique,

— itaalia keeles: biologico,

— hollandi keeles: biologisch,

— portugali keeles: biológico,

— soome keeles: luonnonmukainen,

— rootsi keeles: ekologisk."

4. Määruse nr 2092/91 artikli 5 lõigetes 1 ja 3 on sätestatud tingimused, millele toode peab vastama selleks, et tema märgistamisel või reklaamimisel võiks viidata mahepõllundusmeetodile.

5. Määruse nr 2092/91 artikli 10a lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tõkestamaks artiklis 2 ja/või V lisas nimetatud märgiste kuritahtlikku kasutamist."

6. Direktiivi 2000/13/EÜ artikli 2 lõike 1 punkti a alapunktis i on sätestatud:

„1. Märgistus ja selle meetodid ei tohi

a) olla ostjat olulisel määral eksitavad, eelkõige:

i) seoses toidu selliste iseloomulike tunnustega nagu toidu olemus, määratletus, omadused, koostis, kogus, säilivus, päritolu- ja lähteriik, valmistus- või tootmismeetod; [...]."

B. *Siseriiklik õigus*

7. Hispaania Kuningriigis reguleeris mahepõllundusmeetodil tootmist ja põllumajandustoodete ja toiduainete märgistamist esialgu 22. oktoobri 1993. aasta Real Decreto nr 1852/1993 [7] (edaspidi „kuninglik dekreet nr 1852/1993"). Dekreedi artikli 3 lõike 1 kohaselt oli toode märgistatud mahepõllundustootena siis, kui selliste toodete või nende koostisosade märgistamisel, reklaamimisel või äridokumentides kasutatakse tähist „ecológico". Lisaks sellele oli artikli 3 lõikes 1 sätestatud, et kasutada võib ka järgmisi tähiseid: „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis" (toodetud sünteetilis-keemilisi aineid kasutamata), „biológico" (bioloogiline), „orgánico" (mahe), „biodinámico" (biodünaamiline) ning ka tähiseid „eco" (öko) ja „bio" (bio).

8. Kuninglikku dekreeti nr 1852/1993 muudeti 11. mai 2001. aasta Real Decretoga nr 506/2001 [8] (edaspidi „kuninglik dekreet nr 506/2001"). Artikli 3 lõige 1 on nüüd sõnastatud järgmiselt:

„Määruse (EMÜ) nr 2092/91, määruse (EÜ) nr 1804/1999 sõnastuses, artiklis 2 sätestatu

7 — 26. novembri 1993. aasta *BOE (Boletín oficial del Estado)*.
8 — 26. mai 2001. aasta *BOE (Boletín oficial del Estado)*.

kohaselt peetakse toodet mahepõllundusmeetodile viitava märgistusega tooteks juhul, kui märgistamisel, reklaamimisel ja äridokumentides kasutatakse selliste toodete, nende koostisosade või söödatooraine märgistamisel tähist „ecológico" või selle esimest silpi „eco" üksinda või toote nime, koostisosa või kaubamärgi osana."

9. Comunidad Foral de Navarra's (Navarra autonoomne piirkond) reguleerib mahepõllundustootmist 20. detsembri 1999. aasta Decreto Foral nr 617/1999 [9] (edaspidi „piirkondlik dekreet 617/1999"). Selle artiklis 2 on sätestatud, et toode kannab viidet mahepõllundusmeetodil tootmisele juhul, kui tootel esinevad tähised „ecológico", „obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis", „biológico", „orgánico", „biodinámico", või tuletised „eco" ja „bio". 12. juuni 2000. aasta Decreto Foraliga nr 212/2000 [10] (edaspidi „piirkondlik dekreet 212/2000") täiendati piirkondliku dekreedi 617/1999 artiklit 1 erisättega, mille kohaselt ei kohaldata eelnimetatut piimatoodetele, mis ei ole toodetud mahepõllundusmeetodil, kuid mille kohta tähist „bio" tavaliselt ja pidevalt kasutatakse.

9 — 10. jaanuari 2000. aasta *BO Navarra (Boletín Oficial de Navarra).*

10 — 10. juuli 2000. aasta *BO Navarra (Boletín Oficial de Navarra).*

III. Kohtueelne menetlus ja poolte taotlused

10. 18. juuli 2001. aasta kirjas palus komisjon EÜ artikli 226 alusel Hispaania Kuningriigil esitada oma seisukoht. Komisjon oli arvamusel, et kuningliku dekreediga nr 506/2001 ja piirkondliku dekreediga 212/2000 Hispaania õiguskorda sisse viidud muudatused rikuvad määruse nr 2092/91 artiklit 2 koostoimes nimetatud määruse artikliga 5, määruse artiklit 2 koostoimes nimetatud määruse artikliga 10a ning määruse nr 2092/91 artiklit 2 koostoimes direktiivi 2000/13/ artikli 2 lõike 1 punkti a alapunktiga i. Hispaania Kuningriik ei nõustunud sellise arvamusega.

11. Vastusena sellele saatis komisjon Hispaania valitsusele 24. aprilli 2002. aasta kirjaga põhjendatud arvamuse ning palus kahe kuu jooksul lõpetada vaidlustatud rikkumised. Hispaania valitsus jäi oma seisukoha juurde, et rikkumist ei esine.

12. Komisjon esitas 17. märtsi 2003. aasta hagiavaldusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. märtsil 2003, EÜ artikli 226 alusel Hispaania Kuningriigi vastu hagi.

13. Komisjon palus Euroopa Kohtul

— tuvastada, et kuna Hispaania Kuningriik lubab tähise „bio" kasutamist siseriiklikus õiguskorras ja praktikas — üksinda või kombineeritult teiste tähistega — mittemahepõllundusmeetodil toodetud toodete jaoks ja rikub seega nõukogu 24. juuni 1991. aasta määruse (EMÜ) nr 2092/91 põllumajandustoodete mahepõllundustootmise ning põllumajandustoodete ja toiduainete puhul sellele viitavate märgiste kohta, määruse (EÜ) nr 1935/95 ja määruse (EÜ) nr 1804/1999 muudetud sõnastuses, artiklit 2 koostoimes artikliga 5; ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et takistada selle sõna kuritarvitamist, rikkudes seega nimetatud direktiivi, muudetud sõnastuses artiklit 2 koostoimes artikliga 10a; ei ole võtnud meetmeid ennetamaks, et ostjaid ei viidaks eksitusse toiduainete tootmis- või saamismeetodi kohta ning on seega rikkunud eespool nimetatud määruse artiklit 2 koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiivi 2000/13/EÜ toidu märgistamist, esitlemist ja reklaami käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta artikli 2 lõike 1 punkti a alapunktiga i;

— lubab Comunidad Foral de Navarra haldusalas kasutada tähist „bio" — üksinda või kombineeritult teiste tähistega — piimatoodete jaoks, mille suhtes seda tähist tavaliselt ja pidevalt kasutatakse, kuigi need tooted ei ole toodetud mahepõllundusmeetodil, ning rikub seega eelnimetatud sätteid, siis ei ole Hispaania Kuningriik täitnud nimetatud määrusest ja direktiivist, eriti loetletud sätetest tulenevaid kohustusi;

— mõista kohtukulud välja Hispaania Kuningriigilt.

14. Hispaania Kuningriik palus Euroopa Kohtul

— jätta hagi rahuldamata,

— mõista kohtukulud välja komisjonilt.

IV. Õiguslik hinnang

15. Käesolev liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus on selles mõttes ebatavaline, et komisjon heidab Hispaaniale ette, et siseriiklikud sätted ei ole kooskõlas ühenduse määrusega. Kui liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse esemeks on sageli siseriiklike õigusaktide vastuolu direktiividega, siis määruste puhul ei ole sellise menetluse algatamise vajadus nii selge. Kuna määrused

on otsekohaldatavad ning siseriikliku õiguse suhtes ülimuslikud, siis võiks määrustega vastuolus olevat siseriiklikku õigusakti lihtsalt mitte arvestada. Nii jääks siiski tähelepanuta asjaolu, et määruse ja siseriikliku õiguse vahelised vastuolud võivad kitsendada ühenduse õiguse praktilist mõju. Iseäranis võivad sellised vastuolud tekitada ebakindluse selles osas, millist õigust kohaldada. Seepärast võivad liikmesriigid võtta määruse täitmiseks meetmeid ainult juhul, kui meetmed jäävad määruse piiridesse, ei takista määruse vahetult kohaldatavust ning ei varja määruse ühenduse olemust. [11] EÜ artiklis 10 sätestatud kohustuste kohaselt peavad siseriiklikud meetmed üldiselt lihtsustama ühenduse määruse kohaldamist ning ei tohi takistada selle täitmist. [12] Nimetatud kohustuste rikkumine võib samuti olla liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse esemeks.

16. Komisjoni etteheide on suunatud probleemile, et kehtiva Hispaania õiguse kohaselt võib tähist „bio" kasutada ka nende toodete märgistamiseks, mis ei ole toodetud mahepõllundusmeetodil määruses nr 2092/91 ette nähtud eeskirju järgides. Sellega rikuks Hispaania määruse nr 2092/91 artiklit 2 koosmõjus artikliga 5 ja artikliga 10a ning samuti direktiivi 2000/13 artikli 2 lõike 1 punkti a alapunkti i.

17. Määruse nr 2092/91 artiklis 2 on reguleeritud see, millal toote märgistamine viitab selle tootmisele mahepõllundusmeetodil. Määruse nr 2092/91 artiklis 5 on sätestatud, milliseid tooteid võib vastava tähisega märgistada. Määruse nr 2092/91 artiklis 10a kohustatakse liikmesriike takistama sama määruse artiklis 2 nimetatud märgiste kuritahtlikku kasutamist. Ka direktiivi 2000/13 artikli 2 lõike 1 punkti a alapunktis i kohustatakse liikmesriike võtma ennetavaid meetmeid selleks, et märgistus ei oleks eksitav.

18. Need sätted oleksid rikutud, kui Hispaanias viitaks tähis „bio" mahepõllundusmeetodile määruse nr 2092/91 artikli 2 mõttes. Hispaania ei saaks sellisel juhul vastu võtta kõnealuste vaidlustatud õigusaktidega sarnaseid õigusakte, mis lubavad kasutada sellist märgistust toodete jaoks, mis ei ole toodetud määruses ette nähtud mahepõllundusmeetodil. Lisaks peaks Hispaania ennetama ka märgiste kuritahtlikku kasutamist.

11 — Vt 31. jaanuari 1978. aasta otsus kohtuasjas 94/77: Zerbone (EKL 1978, lk 99, punktid 22–27) ja 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas: komisjon *v.* Madalmaad, EKL 2004, lk I-9709, punkt 16).

12 — 14. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas: Adidas (EKL 1999, lk I-7081, punkt 25).

19. Seega sõltub selle küsimuse hindamine, kas komisjoni hagi on kõigi ette heidetud õigusrikkumiste suhtes põhjendatud, ainult määruse nr 2092/91 artikli 2 tõlgendamisest. Tuleb välja selgitada, kas Hispaanias tähisega „bio" märgistatud toode on määruse nr 2092/91 artikli 2 kohaselt mahepõllundusmeetodile viitava märgistusega toode.

20. Seda, millal võib toodet märgistada kui mahepõllundusmeetodil toodetut, reguleerib määruse nr 2092/91 artikkel 2, sisaldades üldist definitsiooni, mida täiendab erinevates keeltes loetelu konkreetsete tähistega. Artiklis 2 esmalt sätestatud üldise definitsiooni kohaselt peetakse toodet mahepõllundusmeetodile viitava märgistusega tooteks juhul,

„kui toote [...] kirjeldamiseks [kasutatakse üksikutes liikmesriikides tavalisi] tähiseid, teatamaks ostjale, et kõnealune toode [...] on valmistatud kooskõlas artiklis 6 ettenähtud tootmiseeskirjadega."

21. See üldine definitsioon lähtub seega peamiselt sellest, kuidas tähiseid tavaliselt kasutatakse ning sellega tihedalt seotud küsimusest, kuidas mõistab tarbija asjaomast teavet.

22. Definitsioonile järgnev täpsem selgitus nimetab keelte järjekorras üksikuid tähiseid, mille kasutamine — nagu ka nende tavaliste tuletiste või deminutiivi kasutamine — viitab sellele, et toode on toodetud mahepõllundusmeetodil:

„[...], eelkõige sellisel juhul, kui kasutatakse üht või mitut järgmist nimetust või nende tavapärast tuletist (bio-, öko- jne) või deminutiivi, kui nendega ei tähistata toiduaines või söödas sisalduvaid põllumajandustooteid või kui nendel selgesti puudub seos tootmismeetodiga."

23. Definitsioonile järgneb nimekiri tähistega erinevates ametlikes ühenduse keeltes. Hispaania, taani, saksa ja rootsi keeles on nimetatud tähise vasteks mõiste „ökoloogiline", saksa, kreeka, prantsuse, itaalia, hollandi ja portugali keeles mõiste „bioloogiline", inglise keeles mõiste „mahe" ja soome keeles mõiste „looduslik".

24. Selle loetelu kohaselt viitavad tähised, mis on liikmesriigi keeles nimekirjas nimetatud, selles liikmesriigis mahepõllundusmeetodile. Selles mõttes on määruse nr 2092/91 artiklis 2 määratletud vastav tarbija arusaam.

25. Taande „hispaania keeles" all on nimetatud ainult tähis „ecológico", tähist „biológico", mis sisaldaks ka tuletist „bio", ei ole hispaania keeles nimetatud.

26. Seevastu saksa ja hollandi keeles sisaldab loetelu tähist „biologisch", prantsuse keeles „biologique", kreeka keeles „βιολογικό", itaalia keeles „biologico" ja portugali keeles „biológico", nii et vähemalt nendes keeltes viitab mahepõllundustoodetele ka nimetatud tähiste tuletis „bio".

27. Nende tähiste kaitse ei sõltu mitte asjassepuutuva tarbija keelest, vaid toote turustamise keelest. Seepärast ei oleks juhul, kui toode ei ole toodetud mahepõllundusmeetodil, lubatud seda, nt prantsuse keeles turustatavat toodet märgistada tähisega „biologique", mitte ainult Prantsusmaal, Belgias ja Luksemburgis, vaid ka kõikides teistes liikmesriikides. Sama lubamatu oleks kasutada selle toote märgistamiseks tuletist „bio".

28. Seevastu ei ole võimalik tuletisele „bio" kui nimekirjas selgelt nimetatud tähise „bioloogiline" tõlkele antud kaitset laiendada toodetele, kui neid turustatakse ainult keeles, mille puhul nimekirjas puudub tõlge tähisele „bioloogiline". Nimelt lähtub Euroopa Kohus vaidlusaluse kauba turustamismeetmete hindamisel piisavalt informeeritud, tähelepanelikust ja hoolsast keskmisest tarbijast. [13] See tüüpiline tarbija ei saa hispaania keeles turustatava toote puhul tähisest „bio" aru mitte kui ühest artiklis 2 tähise „bioloogiline" kohta nimetatud tõlkest, vaid ainult kui hispaaniakeelse tähise „biológico" tuletisest. [14]

29. Komisjoni etteheide on seega põhjendatud ainult siis, kui mõistet „bio" tuleb mõista kui hispaaniakeelse „biológico" tuletist, mis viitab määruses ette nähtud eeskirjade kohaselt toodetud toodetele. Ühest küljest võiks see selguda juba määrusest endast, teisest küljest aga ka hispaania keeles turustatavate toodete tüüpilise ostja tegelikust arusaamisest.

A. *Tähis „biológico" kui mahepõllundusmeetodile viitav märgis määruse nr 2092/91 mõttes*

30. Määruse nr 2092/01 artiklis 2 sätestatud nimekiri jätab pealiskaudsel vaatlemisel

13 — 16. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas: Gut Springenheide ja Tusky (EKL 1998, lk I-4657, punkt 31).

14 — Erinevates keeltes turustatavate toodete puhul ei saa siiski välistada, et tähise „bio" kasutamine nt hispaaniakeelse märgistuse puhul mõjutab samuti teise keelde, nt prantsuskeelsesse märgistusse süvenenud tarbijat.

mulje, et ainult seal nimetatud tähised on need, mis viitavad vastavates keeltes mahepõllundusmeetodil tootmisele. See mulje on siiski vale. Kuigi määruse nr 2092/91 artiklis 2 on iga keele kohta nimetatud üks või kaks tähist, mis viitavad määruses ette nähtud tootmismeetodi kasutamisele, ei ole see loetelu siiski ammendav. Märgistamine artikli 2 mõttes võib toimuda *eelkõige* sellisel juhul, kui kasutatakse üht või mitut nimetatud tähist. Seega võib mahepõllundusmeetodile viitavatena kasutada ka teisi tähiseid. Samas järeldub sellest mõisteid loendavast nimekirjast, et kaitse laiendamine tähistele, mida ei nimetata loetelus vastava keele all, vajab põhjendamist. Asjaolu, et erinevates keeltes nimetatakse erinevaid tähiseid erinevalt, on *prima facie* vastu sellele, et nendest tähistest saadaks *kõikides* keeltes aru kui viidetest mahepõllundusmeetodile.

31. Ka määruse nr 2092/91 tekkelugu annab pigem alust arvata midagi muud, kui seda, et nimekirjas nimetatud tähised viitavad kõikides ametlikes ühenduse keeltes mahepõllundusmeetodile. Komisjon tegi esialgu ettepaneku kasutada kogu ühenduses ühtset tähist, nimelt „bioloogiline" või „biodünaamiline", [15] mida oleks pidanud kindlasti kasutama kõikides tõlgetes mahepõllundustoodete märgistamiseks. Parlamendi seisukohta arvestades võeti selle asemel eelnõusse keeleliselt erinevaid tähiseid sisaldav loetelu, mille aluseks olid mõisted „ökoloogiline", „bioloogiline" ja „mahe" [16]. Kõikides keeltes kasutatava ühtse tähise kontseptsiooni jätkamisel oleks neis kõigis tõenäoliselt reserveeritud kolm tähist — „ökoloogiline", „bioloogiline" ja „mahe" — määruse nr 2092/91 kohaselt toodetu märgistamiseks selle asemel, et koostada loetelu erinevate tähistega üheksas erinevas keeles.

32. Ka määruse nr 2092/91 eesmärk ning ühisturu põhimõte, mida teisese õiguse tõlgendamisel kooskõlas EÜ asutamislepinguga tuleb arvestada, kinnitavad tuletise „bio" kui mahepõllundusmeetodile viitava tähise kasutamist kõigis ühenduse keeltes.

33. Määruse nr 2092/91 eesmärk on mahepõllumajanduse edendamine. Selle eesmärgi saavutamiseks soovitakse esiteks kaitsta tarbijat eksitavate tähiste eest. Tarbija peab suutma mahepõllundustooteid kergesti eristada. Teiseks aga tahetakse määrusega kaitsta mahepõllundusmeetodil tootvaid tootjaid kõlvatu konkurentsi eest. Mahepõllundusmeetodi eeskirjade kohaselt toodetud tooteid

15 — Nõukogu ettepanek määruse (EMÜ) põllumajandustoodete mahepõllundustootmise ning põllumajandustoodete ja toiduainete puhul sellele viitavate märgiste kohta vastuvõtmiseks, EÜT 1990, C 4, lk 4(5).

16 — KOM(91) 112 lõplik, lk 4 jj.

tuleb kaitsta konkurentsi eest odavamate, tavalisel põllumajandusmeetodil toodetud toodetega.[17]

34. Nende eesmärkidega oleks vastuolus see, kui sama tähist, nt tähist „bio", kasutatakse ühes liikmesriigis ainult mahepõllundustoodete märgistamiseks, teises liikmesriigis aga on see tähis jäetud kaitseta.

35. Kui tähis „bio" oleks ainult mõningates ühenduse keeltes kaitstud kui mahepõllundusmeetodile viitav tähis, siis teises liikmesriigis sisseoste tehes või teistes keeltes turustatavaid tooteid ostes võiksid tarbijad ekslikult järeldada, et tegemist on mahepõllundustoodetega. Ka piiriüleste kaubandussuhete puhul peaksid mahepõllundustooted otseselt konkureerima odavamate, tavalisel põllumajandusmeetodil toodetud toodetega. Sellega ei oleks ohustatud mitte ainult määruse eesmärk, mille kohaselt tuleb takistada kõlvatut konkurentsi. Sellised erinevused tähiste kaitsel võiksid lisaks takistada ka ühendusesisest mahepõllundustoodete kaubandust. Seevastu ühtse, kogu ühendust hõlmava kaitsega ei ole kõrvaldatud mitte ainult võimalikud takistused kaupade vabale liikumisele, vaid lisaks toetatakse ka ühtse mõistetesüsteemi kujunemist ühenduses, mis omakorda edendaks kauplemist mahepõllundustoodetega.

36. Antud kontekstis tuleb veel silmas pidada, et ühisturul on mitmekeelsete etikettide kasutamine võimalik ning tavaline, et tooteid saaks turustada erinevates liikmesriikides. Need võiksid tarbijat eksitusse viia isegi siis, kui määruses ette nähtud meetodist erinevalt toodetud tootel esineb tarbija keeles tavaliselt mahepõllundustoodete märgistamiseks kasutatav tähis teises keeles. Näiteks oleks eksitav see, kui Portugalis müüdaks Hispaanias toodetud jogurtit hispaaniakeelse märgistusega „biológico".[18] Mitu asjaolu räägivad selle poolt, et niisugune mitmekeelne etikett oleks tarbijate võimaliku eksitamise tõttu asjaomase määrusega vastuolus.[19] Siiski oleks seda praktiliselt väga raske takistada, kui mõnedes liikmesriikides oleks lubatud selliste tähiste vaba kasutamine, mis teistes liikmesriikides on reserveeritud määruses ette nähtud meetodil toodetud toodete märgistamiseks.

37. Mahepõllundustoodete võimalikke kitsendusi ühisturul rõhutavad veel Euroopa Kohtu võrdleva õiguse uurimise osakonna

17 — Vrd määruse nr 2092/91 teine ja viies põhjendus.

18 — Määruse artikli 2 kohaselt märgistab tähis „biológico" portugali keeles toodet, mis on toodetud määruses ette nähtud meetodil.

19 — Vt eespool punkt 27 jj.

poolt läbi viidud uurimuse tulemused. Selle kohaselt on liikmesriikidest [20] lisaks Hispaaniale veel ainult Taanis ja Ühendkuningriigis lubatud kasutada tähist „bio" toodete märgistamiseks, mis ei ole toodetud määruses ette nähtud eeskirjade kohaselt. Taanis ja Ühendkuningriigis olevat siiski vajalik vähemalt selge viide sellele, et toode ei ole toodetud mahepõllundusmeetodil. Seega tuleb lähtuda sellest, et kogu ühisturul peale Hispaania mõistetakse tähist „bio" mahepõllundusmeetodile viitavana ning et tootjad võivad seda selle eesmärgiga kasutada.

38. Käesolevas asjas veel mittekohaldatav määrus nr 392/2004 kinnitab määruse nr 2092/91 eesmärkidega kooskõlas olevat tõlgendust. Selle määrusega väljendas ühenduse seadusandja veel kord selgelt oma seisukohta, et ka määruse nr 2092/91 artiklis 2 nimetatud tähiste tõlkeid teistesse ühenduse keeltesse tuleb käsitleda viidetena mahepõllundusmeetodile.

39. Määruses nr 392/2004 sõnastas nõukogu muu hulgas ümber määruse nr 2092/91 artikli 2. Nüüdsest kehtivad kõik nimetatud tähised „kogu ühenduses ja *kõigis ühenduse keeltes* [21] kui mahepõllundusmeetodile viitavad [...]". Määruse nr 392/2004 teise põhjenduse kohaselt kaitstakse tähiste tavalisi tuletisi või lühendeid sõltumata kasutatavast keelest. Ka Euroopa Parlamendi raportöör tõi selgelt esile, et artikli 2 uue redaktsiooni eesmärk on välistada tähise „bio" kasutamine nende toodete märgistamisel, mis ei ole toodetud mahepõllundusmeetodil. [22] Õigusnormi sellisest sisust oli ilmselt teadlik ka Hispaania valitsus, kui ta hääletas muudatusi sisaldava määruse vastu. Hispaania valitsus rõhutas, viidates ka käesolevale liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlusele, et tähis „bio" ei tähenda hispaania keeles mahepõllundusmeetodil toodetut ning seega ei ole muudatus vajalik. [23] Seega on selge, et vähemalt praegu on tuletise „bio" kasutamine kõikides ühenduse keeltes lubatav ainult mahepõllundustoodete märgistamiseks. [24]

40. Määruse nr 392/2004 teises põhjenduses on rõhutatud, et määrust on vaja muuta

20 — Vaatluse alt jäid välja Balti riigid, Malta ja Ungari.

21 — Kohtujuristi kursiiv.

22 — Parlamendiliikme Danielle Auroi ettekanne 6. novembril 2003 nõukogu määruse, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2092/91 põllumajandustoodete mahepõllundustootmise ning põllumajandustoodete ja toiduainete puhul sellele viitavate märgiste kohta, eelnõu kohta, A5-392/2003 lk 11.

23 — Avaldus 16/04, nõukogu õigusaktide kuuülevaade (veebruar 2004), nõukogu dokument 7712/04, 24. märts 2004, II lisa, lk 6.

24 — Vaata selle kohta minu 17. märtsi 2005. aasta ettepanek kohtuasjas: Comité Andaluz, EKL 2005, lk I-7137, punkt 20 jj.).

selleks, et välistada kõiki kohaldamisala kaitse ulatuse *väärtõlgendamise* võimalusi. Järelikult lähtus seadusandja sellest, et teistes keeltes tavaliselt kasutatavatele tuletatud tähistele või deminutiividele kaitse andmisest keeldumise aluseks oleks algses sõnastuses määruse nr 2092/91 artikli 2 väärtõlgendamine.

41. Niisiis on määruse nr 2092/91 artikli 2 tõlgendamise tulemuseks, et igas üksikus keeles nimetatud tähis ning nende tuletised kehtivad määruse kohaselt kogu ühenduses ning vastavates tõlgetes kui mahepõllundusmeetodile viitavad.

42. Määruse artiklis 2 on siiski otsesõnu sätestatud erand tähistele, „kui nendel selgesti puudub seos tootmismeetodiga." [25] Järgnevalt arutluse all olevad kogu Hispaanias kehtinud õigusaktid ja praegu kehtivad regionaalsed õigusaktid, milles muu hulgas oli või on ikka veel sätestatud, et tähis „bio" viitab mahepõllundusmeetodil tootmisele, [26]

25 — Selle erandi uue sõnastuse kohta vaata minu ettepanek kohtuasjas Comité Andaluz eespool (23. joonealuses märkuses viidatud, punkt 31 jj).

26 — Vaata tagapool, punkt 43 jj.

näitavad siiski, et Hispaaniaski on sellel tähisel seos mahepõllumajandusega.

43. Seega ei ole tähise „bio" kasutamine selliste toodete märgistamisel, mis ei vasta määruses nr 2092/91 esitatud nõuetele, artikliga 2 kooskõlas.

B. *Teine võimalus: Hispaania turu tarbija arusaamine tähistest*

44. Juhul kui Euroopa Kohus ei järgi eespool nimetatud seisukohta määruse nr 2092/91, määruse nr 1804/99 sõnastuses, artikli 2 tõlgendamisel, siis on oluline küsimus, kas hispaania keeles turustamisel mõistab tarbija tähist „bio" tähise „biológico" tuletisena kui tähist, mis viitab mahepõllundusmeetodile. Artiklis 2 ei ole mahepõllundustoodete märgistamiseks reserveeritud mitte ainult otsesõnu nimetatud tähised, vaid „igas liikmesriigis kasutuselolev märgistus, mis teatab ostjale, et kõnealune toode, selle koostisosad või söödatooraine on valmistatud vastavalt [määruse] artiklis 6 ettenähtud tootmisees-

kirjadele". Kuna määruses on viidatud üksikutele liikmesriikidele, siis ei ole vastupidi komisjoni arvamusele oluline mitte Euroopa ühisturu keskmine tarbija, vaid Hispaania turu tarbija.

45. Hispaania valitsus vaidleb vastu asjaolule, et tarbija Hispaanias seostaks tähist „bio" määruses ette nähtud eeskirjade kohase tootmisega. Komisjon leiab seevastu, et varasemas, üksnes taimsetele toodetele kohaldatavas, kuningliku dekreedi nr 1852/1993 redaktsioonis oli ette nähtud, et selle tähisega märgistatakse määruse ettekirjutustega kooskõlas toodetud tooteid. Seejuures tugineb ta Navarra piirkondlikule dekreedile 212/2000, milles on endiselt sätestatud — v.a piimatoodetele tehtud erand —, et toote märgistus viitab mahepõllundusmeetodile juhul, kui sellel on muu hulgas tähised „biológico" või „bio". Euroopa Kohtu järelepärimisele vastates kinnitas Hispaania valitsus riiklike õigusaktide ning Navarra piirkondlike õigusaktide vahelisi erinevusi. Seda on võimalik mõista ainult nii, et riiklik õigusnormistik ei välista piirkondliku õigusnormistiku kehtivust. Hispaania valitsuse teatel kehtivad sarnased õigusaktid — ilma piimatoodete kohta käiva kitsenduseta —, mis ei ole määrusega vastuolus, ka Valencia, Kanaari saarte, Galicia, Madridi, Kataloonia, Aragóni ja Baleaaride piirkondades. Komisjon teatas suulises menetluses koguni, et 17 Hispaania piirkonnast on ainult Navarras — erand piimatoodetele — ja Baskimaal lubatud kasutada tähist „bio" nende toodete märgistamiseks, mis ei ole toodetud määruses ette nähtud meetodil. Seega kehtivad Hispaania riigi territooriumil tähise „bio" kasutamise kohta erinevad õigusnormid.

46. Kui juba Hispaania seadusandja võrdsustas tähised „biológico" või „bio" tähistega „ecológico" ja „eco", siis võib lähtuda sellest, et ka Hispaania tarbija saab neist samamoodi aru. Võib nimelt eeldada, et seadusandja toetus nimetatud õigusakti vastu võttes levinud arusaamale tarbijate hulgas või soodustas õigusakt omakorda vähemalt selle arusaama levimist.

47. Sellise järeldusega ei ole vastuolus asjaolu, et kuningliku dekreedi varasem redaktsioon kehtis ainult taimsete toodete suhtes. Kui tähised „bio" ja „biológico" viitavad mõnede toodete juures nende tootmisele määruses ette nähtud meetodil, võib oletada, et tarbija eeldab ka teiste toodete juures samasugust tootmismeetodit ning

seega võib nende tähiste kasutamine olla eksitav. [27]

48. Ka kuningliku dekreedi põhikohtuasjas vaidlustatud muudatus ei ole vastuolus järeldusega selles suhtes, millist mõju avaldab Hispaania seaduse tekst Hispaania tarbija arusaamale. Ühest küljest kehtivad veel regionaalsed õigusaktid, mis kindlustavad jätkuvalt tarbija usaldust tähiste „bio" ja „biológico" tähendusse. Teisest küljest ei saa teha vastupidist järeldust selle kohta, et ühe õigusakti tühistamine toob ilma pikemata kaasa tarbijate arusaamade muutumise seoses nende tähiste kasutamisega. Vähemalt teatud aja jooksul on tarbijate ootused varasemate õigusnormidega vastavuses. Teatud tähiste kaitse äkilise tühistamisega kaasneb paratamatult tarbija eksitamise oht. See oleks õigustatud ainult juhul, kui oleks tingimata kindel, et tarbija ei seosta kaitsest ilma jäänud tähiseid toodetega, mis on toodetud määruses sätestatud meetodil.

49. Viimast oleks Hispaania valitsus pidanud tõendama, kuna Hispaania õiguslik olukord sisaldab juba piisavalt pidepunkte, kinnitamaks seisukohta, et Hispaania tarbija seostab tähisega „bio" mahepõllundustootmist. Hispaania valitsus seda aga ei tõendanud. Oma seisukohta põhjendades tugineb ta peamiselt esitatud arvamusuuringule. Põhimõtteliselt ei oleks välistatud, et tarbijate ootusi tõendatakse sellise uuringuga. Kuid nimetatud uuring on siiski ainult pilootprojekt, mille raames viidi läbi umbes 100 telefoniküsitlust Madridis, Barcelonas ja Bilbaos. Küsitlust teostanud avaliku arvamuse uurimise instituut leidis, et kindlate tulemuste saamiseks oleks vajalik viia läbi veel lisaküsitlus 2000 isikuga. Lisaks sellele viitab komisjon õigusega asjaolule, et uuring teostati Hispaania piimatootjate tellimusel, kes on edaspidigi huvitatud tähise „bio" kasutamisest. Läbiviidud uuringu kvaliteeti täpsemalt uurimata tuleb märkida, et see sisaldab vähemalt edasisi pidepunkte selleks, et tähisest „bio" ei saada aru mitte ainult nii, et temaga märgistatakse tervislikku toodet, vaid ka viitena tootmismeetodile. [28]

50. Hispaania valitsus leiab ka, et on oht eksitada Hispaania tarbijat, kes ei seosta biotootega mitte selle tootmismeetodit, vaid teatavaid tervisele kasulikke omadusi — nt et piimatooted sisaldavad bifidus juuretiskultuure. Kui selline oht on tõepoolest olemas,

27 — Määrus (EMÜ) nr 2092/91 sisaldas kuni määrusega (EÜ) nr 1804/1999 täiendamiseni samasugust viga, kuna nimetatud tähiseid ei kaitstud loomsete toodete puhul. Seega oli see aluseks tarbijate eksitamisele.

28 — Kostja vastus, IV lisa, lk 8, 2. ja 6. punkt.

siis ei ole võimalik seda kõrvaldada sel teel, et lubatakse endiselt eksitada tarbijaid, kes seostavad selliste tähistega määruses ette nähtud tootmismeetodit. Sellisel juhul peaks nimetatud tähise kasutamise täielikult keelama.[29]

51. Isegi juhul, kui tähis „bio" ei oleks määruse nr 2092/91 alusel kõikides keeltes käsitletav kui mahepõllundustoodet märgistav tähis, siis vähemalt Hispaanias on tal see funktsioon ikkagi olemas.

52. Terviklikkuse huvides olgu lisatud, et Hispaania õigusnorme ei saa õigustada ka kui erandit määruse nr 2092/91 artikli 5 lõike 3 punkti a mõttes. Selle artikli kohaselt võib põhimõtteliselt ainult mahepõllundustoodete märgistamiseks kasutatavat tähist kasutada mahepõllundusmeetodist erinevalt toodetud toodete märgistamiseks juhul, kui tähist kasutatakse registreeritud kaubamärgi puhul. Siiski ei ole määruses nr 2092/91 sätestatud teatud toodeterühma suhtes kohaldatavaid erandeid, vaid erandid on kitsalt kohaldatavad ainult üksikutele kaubamärkidele.

29 — Pärast määrusesse määrusega nr 392/2004 sisse viidud muudatusi ei ole see enam võimalik, kuna selle sõnastuse kohaselt on hispaaniakeelne „biológico" kui „bioloogilise" tõlke lubatav viide, millega märgistatakse määruses ette nähtud eeskirjade kohaselt toodetud tooteid.

53. Seega on vähemalt Hispaanias tähise „bio" kasutamine toodete märgistamiseks, mis ei ole toodetud mahepõllundusmeetodil, määruse nr 2092/91 artikliga 2 vastuolus.

C. Järeldus käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse suhtes

54. Nagu juba eespool märgitud, toob määruse nr 2092/91 artikli 2 rikkumine endaga kaasa ühtlasi sama määruse artikli 5 ja artikli 10a ning direktiivi 2000/13 artikli 2 lõike 1 punkti a alapunkti i rikkumise.[30] Seega on komisjoni hagi täies ulatuses põhjendatud.

V. Kohtukulud

55. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ning eelnimetatud kaalutlustel oli tema hagi põhjendatud, tuleb kohtukulud välja mõista Hispaania Kuningriigilt.

30 — Vt eespool, punkt 16 jj.

VI. Ettepanek

56. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1) Kuna Hispaania Kuningriigis kasutatakse siseriiklikus õiguskorras ja praktikas vastavalt kuninglikule dekreedile nr 506/2001 ja piirkondlikule dekreedile 212/2000 tähist „bio" — üksinda või kombineeritult teiste tähistega — toodete märgistamiseks, mis ei ole toodetud nõukogu 24. juuni 1991. aasta määruses (EMÜ) nr 2092/91 põllumajandustoodete mahepõllundustootmise ning põllumajandustoodete ja toiduainete puhul sellele viitavate märgiste kohta, määruse (EÜ) nr 1804/99 sõnastuses, ette nähtud eeskirjade kohaselt, siis on Hispaania Kuningriik

   — rikkunud määruse nr 2092/91 artiklit 2 koostoimes artikliga 5 ja artikliga 10a ning

   — rikkunud määruse nr 2092/91 artiklit 2 koosmõjus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiivi 2000/13/EÜ toidu märgistamist, esitlemist ja reklaami käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta artikli 2 lõike 1 punkti a alapunktiga i.

2. Mõista kohtukulud välja Hispaania Kuningriigilt.