YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

14 päivänä heinäkuuta 2005 *

Asiassa C-135/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 26.3.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Berscheid, B. Doherty, F. Jimeno Fernandez ja S. Pardo Quintillán, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään N. Díaz Abad ja E. Braquehais Conesa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

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

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

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.3.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.3.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että koska Espanjan kuningaskunta

— on säilyttänyt kansallisessa oikeusjärjestyksessään ja käytännöissään mahdollisuuden käyttää nimitystä "bio" yksin tai yhdessä muiden nimitysten kanssa sellaisissa tuotteissa, joita ei ole valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, kun tällainen mahdollisuus on vastoin maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja

elintarvikkeissa 24 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2092/91 (EYVL L 198, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 22.6.1995 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1935/95 (EYVL L 186, s. 1) ja, jotta kyseinen asetus käsittäisi myös eläintuotannon, 19.7.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1804/1999 (EYVL L 222, s. 1; jäljempänä asetus N:o 2092/91), 2 ja 5 artiklan säännöksiä

— on jättänyt asetuksen N:o 2092/91 2 ja 10 a artiklan säännösten vastaisesti toteuttamatta toimet, jotka ovat tarpeen kyseisen nimityksen petollisen käytön välttämiseksi

— on jättänyt toteuttamatta toimia sen estämiseksi, että kuluttajia johdetaan harhaan elintarvikkeiden tuotanto- tai valmistustavan osalta, kun tällainen laiminlyönti on vastoin kyseisen asetuksen 2 artiklaa, luettuna 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 (EYVL L 109, s. 29) 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan kanssa, ja

— on säilyttänyt Comunidad Foral de Navarran (Navarran autonominen alue) alueella näiden säännösten vastaisesti mahdollisuuden käyttää nimitystä "bio" yksin tai yhdessä muiden nimitysten kanssa sellaisissa maitotuotteissa, joissa kyseistä nimitystä tavanomaisesti ja jatkuvasti käytetään, vaikka niitä ei valmistetakaan luonnonmukaisella tuotantotavalla

se on rikkonut kyseistä asetusta ja kyseistä direktiiviä ja erityisesti näiden säädösten edellä mainittuja säännöksiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

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

3 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen mukaisesti tuotteessa katsotaan olevan luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, jos pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta, sen ainesosia tai rehuaineita kuvataan merkinnöin, joita kussakin jäsenvaltiossa käytetään antamaan ostajalle se käsitys, että tuote, sen ainesosat tai rehuaineet on tuotettu 6 artiklassa vahvistettujen tuotantosääntöjen mukaisesti, ja erityisesti, jos käytetään seuraavia nimityksiä tai niiden tavallisia johdoksia (kuten bio-, eko- jne.) tai diminutiiveja yksin tai yhdistettyinä, paitsi jos nimitykset eivät koske maataloudesta saatuja elintarvikkeiden tai rehujen raaka-aineita tai niillä selvästi ei ole yhteyttä tuotantotapaan:

— espanjaksi: ecológico,

— tanskaksi: økologisk,

— saksaksi: ökologisch, biologisch,

— kreikaksi: βιολογικό,

— englanniksi: organic,

— ranskaksi: biologique,

— italiaksi: biologico,

— hollanniksi: biologisch,

— portugaliksi: biológico,

— suomeksi: luonnonmukainen,

— ruotsiksi: ekologisk."

4 Saman asetuksen 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Edellä 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun tuotteen etiketöinnissä ja mainonnassa saa viitata luonnonmukaiseen tuotantotapaan ainoastaan, jos:

a) merkinnöistä käy selvästi ilmi, että ne liittyvät maatalouden tuotantotapaan;

b) tuote on tuotettu 6 artiklassa esitettyjen sääntöjen mukaisesti tai tuotu kolmannesta maasta 11 artiklassa säädetyn järjestelmän mukaisesti;

c) tuotteen on tuottanut tai tuonut maahan toimija, jota koskevat 8 ja 9 artiklassa säädetyt tarkastustoimenpiteet;

— — "

5 Asetuksen N:o 2092/91 10 a artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Kun jäsenvaltio toteaa toisesta jäsenvaltiosta tulevassa tuotteessa, jossa on 2 artiklassa ja/tai liitteessä V säädetyt ja/tai määrätyt merkinnät, tämän asetuksen soveltamiseen liittyviä väärinkäytöksiä tai rikoksia, se ilmoittaa niistä sille jäsenvaltiolle, joka on nimennyt tarkastusviranomaisen tai hyväksynyt tarkastuslaitoksen, sekä komissiolle.

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

6 Lisäksi kaikkia elintarvikkeita koskevan direktiivin 2000/13 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. 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;

— — "

Kansallinen lainsäädäntö

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

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

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

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

"Asetuksen (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 luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, kun pakkausmerkinnöissä, mainosmateriaalissa tai kaupallisissa asiakirjoissa tuotetta, sen ainesosia tai rehuaineita kuvaillaan nimityksellä 'ecológico' tai sen johdoksella 'eco' joko yksin tai tuotteen nimeen, sen ainesosien nimeen tai sen tavaramerkkiin yhdistettynä."

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

10 Lisäksi Navarran autonomisen alueen osalta 20.12.1999 annetun alueellisen asetuksen (Decreto Foral) nro 617/1999 (*Boletín Oficial de Navarra* nro 4, 10.1.2000) 2 §:ssä säädetään, että tuotteessa on luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavia merkintöjä, kun sitä kuvataan nimityksellä "ecológico", "obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis", "biológico", "orgánico", "biodinámico" taikka lyhenteellä "eco" tai "bio".

11 Tämän alueellisen asetuksen nro 617/1999 1 §:ään lisättiin 12.6.2000 annetulla alueellisella asetuksella nro 212/2000 (*Boletín Oficial de Navarra* nro 83, 10.7.2000) seuraava kohta:

"Tätä sääntelyä ei sovelleta maitotuotteisiin, joissa käytetään tavanomaisesti ja jatkuvasti nimitystä 'bio', sillä tällä nimityksellä ei ole mitään yhteyttä luonnonmukaiseen tuotantotapaan."

12 Tämän alueellisen asetuksen perustelujen mukaan tässä muutoksessa otetaan huomioon todellinen tilanne Navarran alueella, jolla maitotuotteisiin sovellettava nimitys 'bio' ei yleisesti vastaa luonnonmukaisen tuotannon käsitettä eikä luonnonmukaista tuotantotapaa.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

13 Kuninkaan asetusta nro 506/2001 valmisteltaessa komissiolle tehtiin useita kanteluja sen huomion kiinnittämiseksi kyseiseen lainsäädännön muutokseen, jota pidetään asetuksen N:o 2092/91 säännösten vastaisena. Koska tämä kuninkaan asetus annettiin, vaikka komission yksiköt olivat olleet yhteydessä Espanjan viranomaisiin, komissio käynnisti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, josta määrätään EY 226 artiklan ensimmäisessä kohdassa.

14 Annettuaan Espanjan kuningaskunnalle tilaisuuden esittää huomautuksensa komissio osoitti sille 24.4.2002 perustellun lausunnon, jossa se kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan tämän lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiannosta. Koska Espanjan hallitus ei tästä lausunnosta huolimatta ryhtynyt mihinkään toimiin, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

15 Komission mukaan kuninkaan asetus nro 506/2001, jonka nojalla ainoastaan nimitystä "ecológico" ja sen johdosta "eco" voidaan käyttää luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja jossa näin ollen sallitaan käyttää nimitystä "bio" sellaisissa tuotteissa, joita ei ole valmistettu tällaisella tuotantotavalla, rikkoo asetuksen N:o 2092/91 2, 5 ja 10 a artiklaa. Komission mukaan tämän asetuksen 2 artiklassa kielletään selvästi käyttämästä luonnonmukaiseen tuotantotapaan viittaavien nimitysten johdoksia sellaisissa tuotteissa, joita ei ole valmistettu kyseisellä tuotantotavalla. Komission mukaan nimitys "bio" mainitaan tässä artiklassa nimenomaisesti esimerkkinä tällaisesta johdoksesta. Tähän tulkintaan ei komission mukaan voi vaikuttaa se, että kyseisessä artiklassa luetelluissa erikielisissä nimityksissä mainitaan espanjan osalta ainoastaan nimitys "ecológico". Komissio väittää, että tässä luettelossa, jota edeltää ilmaus "erityisesti", on ainoastaan esimerkkejä ja että se ei ole tyhjentävä.

16 Komission mukaan asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan asiayhteys ja tarkoitus tukevat kyseistä tulkintaa. Komissio nimittäin pitää yhteismarkkinoilla mahdottomana sitä, että nimitystä "bio" suojattaisiin joissakin jäsenvaltioissa muttei muissa.

17 Komissio katsoo lisäksi, että Espanjan alueella voimassa olevien käytäntöjen mukaan, ja toisin kuin Espanjan hallitus väittää, kuluttajat pitävät mainintoja "ecológico" ja "biológico" samanarvoisina. Tätä toteamusta tukee komission mukaan kuninkaan asetuksen nro 1852/1993 aikaisempi versio, jonka nojalla oli mahdollista käyttää erotuksetta joko nimityksiä "biológico" ja "bio" tai nimityksiä "ecológico" ja "eco" määrittämään tuotteet, jotka on valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla. Samoin on komission mukaan asia sen lainsäädännön osalta, joka on voimassa Navarran autonomisella alueella.

18 Komission mukaan konkreettisista esimerkeistä ilmenee, että nimityksiä "ecológico" ja "biológico" käytetään Espanjassa usein identtisesti. Komission mukaan lukuisat nimityksellä "biológicos" etiketöidyt tuotteet ovat pakkauksissa, joissa näiden tuotteiden mainitaan olevan valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla. Komissio väittää, että myös Espanjan lehdistössä näitä kahta nimitystä käytetään erotuksetta.

19 Komissio toteaa yksiköidensä saaneen kanteluja, joissa osoitetaan, että nimitystä "bio" käytetään Espanjassa sääntöjenvastaisesti ja petollisesti. Komission mukaan jäsenvaltiot ovat tällaisessa tilanteessa asetuksen N:o 2092/91 10 a artiklan 2 kohdan nojalla velvollisia ryhtymään tarvittaviin toimiin tilanteen korjaamiseksi. Koska Espanjan hallitus on jättänyt tällaiset toimet toteuttamatta, komission mukaan on todettava, että myös tätä säännöstä on rikottu.

20 Koska Espanjan viranomaiset eivät ole puuttuneet nimityksen "bio" petolliseen käyttöön, on komission mukaan todettava myös se, että nämä viranomaiset ovat rikkoneet direktiivin 2000/13 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohtaa. Lupa myydä pakkausmerkinnällä "biológico" tai "bio" sellaisia elintarvikkeita, joita ei ole valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, aiheuttaa komission mukaan sen, että kuluttajia johdetaan harhaan kyseessä olevien elintarvikkeiden tuotanto- tai valmistustavan osalta varsinkin, kun tuotteita, jotka todella on valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, myydään yleensä huomattavasti korkeampaan hintaan.

21 Komissio väittää erityisesti Navarran autonomisella alueella voimassa olevasta lainsäädännöstä, että siinä varataan perustellusti nimitysten "biológico" ja "bio" käyttö tuotteille, jotka on valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla. Komission mukaan siinä kuitenkin säädetään virheellisesti poikkeuksesta maitotuotteiden osalta.

22 Espanjan hallitus kiistää väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Se vaatii komission kanteen hylkäämistä ja komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Sen mukaan asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan sanamuodosta ilmenee selvästi, sellaisena kuin sitä on sovellettava käsiteltävänä olevassa asiassa, että luonnonmukaisen tuotantotavan ilmoittamisessa on viitattava niihin kielellisiin merkintöihin, jotka sisältyvät kyseisessä artiklassa mainittuun luetteloon. Espanjan hallituksen mukaan tässä luettelossa mainitaan espanjan kielen osalta nimenomaan nimitys "ecológico" eikä nimityksiä "biológico" tai "bio". Sen mukaan tuottajat voivat siis Espanjassa vapaasti käyttää nimityksiä "biológico" tai "bio" sellaisissa tuotteissa, joita ei ole valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, ilman että tällaista käyttöä voitaisiin pitää lainvastaisena tai petollisena.

23 Tämä hallitus väittää, että koska yhteisössä ei ole yhdenmukaistettu kyseessä olevia merkintöjä, jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen väliset erot on hyväksyttävä. Jos asetuksen N:o 2092/91 laatijat olisivat halunneet, että luonnonmukaisella tuotantotavalla valmistettujen tuotteiden ilmoittamiseen on sovellettava samoja sääntöjä kaikissa jäsenvaltioissa, heidän olisi pitänyt säätää, että kussakin jäsenvaltiossa on käytettävä samaa yhteisön eri kielille käännettyä nimitystä. Kyseessä oleva luettelo osoittaa Espanjan hallituksen mukaan kuitenkin sen, ettei tällaista haluttu.

24 Espanjan hallitus nimittäin katsoo, että espanjalaisten kuluttajien mielessä nimitys "bio", joka on Espanjassa paljon vähemmän tunnettu kuin muissa jäsenvaltioissa, ei viittaa luonnonmukaiseen tuotantotapaan, vaan se yhdistetään pikemminkin tuotteisiin, jotka yleisesti ovat terveellisiä ja terveydelle suotuisia. Espanjan hallituksen mukaan vuonna 1999 Madridissa toteutetusta mielipidemittauksesta

ilmenee, että ainoastaan 3 prosenttia haastatelluista yhdistää nimityksen "bio" luonnonmukaiseen tuotantotapaan, kun taas 86 prosenttia heistä yhdistää sen pelkästään maitotuotteisiin, lähinnä jogurttiin. Tämän hallituksen mukaan ei siis voida katsoa, että kyseistä nimitystä käytetään Espanjassa ilmaisemaan luonnonmukaista tuotantotapaa.

25 Espanjan hallitus kiistää näin ollen väitteet, joiden mukaan asetuksen N:o 2092/91 2, 5 ja 10 a artiklaa sekä direktiivin 2000/13 2 artiklaa on rikottu. Se katsoo, että koska kyseisestä mielipidemittauksesta ilmenee, että espanjalaisten kuluttajien suuri enemmistö ei yhdistä nimitystä "bio" luonnonmukaiseen tuotantotapaan, riidanalainen käytäntö ei ole omiaan johtamaan heitä harhaan.

26 Komissio ei pidä kyseistä mielipidemittausta puolueettomana, luotettavana eikä merkityksellisenä. Se katsoo, että koska tiettyjen nimitysten merkitys kehittyy hyvin nopeasti kyseessä olevalla alalla, vuonna 1999 toteutettu tutkimus on vuonna 2002 vallinneeseen tilanteeseen nähden merkityksetön. Se väittää myös, että kyseisessä mielipidemittauksessa haastateltujen henkilöiden määrä oli hyvin vähäinen ja että siinä esitettyjen kysymysten ja siinä käytettyjen menetelmien takia siitä ei voida tehdä mitään ratkaisevaa päätelmää.

27 Espanjan hallitus totesi vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen, että useimmilla autonomisilla alueilla on alueellisia lainsäädäntöjä, jotka ovat täysin samanlaisia kuin Navarran autonomisella alueella voimassa oleva lainsäädäntö ja joissa hyväksytään luonnonmukaisella tuotantotavalla valmistettujen tuotteiden määrittämiseen erotuksetta nimitysten "ecológico" ja "eco" ohella useita muita nimityksiä, joiden joukossa ovat usein nimitykset "biológico" ja "bio".

28 Asianosaiset lausuivat istunnossa myös siitä, miten asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttaa asetus N:o 2092/91, sellaisena kuin sitä on muutettu 24.2.2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 392/2004 (EUVL L 65, s. 1) ja Tšekin tasavallan,

Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, annetulla asiakirjalla (EUVL 2003, L 236, s. 346).

29 Asetuksella N:o 392/2004 nimittäin lisättiin asetuksen N:o 2092/91 2 artiklaan maininta, jonka mukaan tässä artiklassa lueteltuja erikielisiä nimityksiä "pidetään — — kaikkialla yhteisössä ja millä tahansa yhteisön kielellä luonnonmukaiseen tuotantoon viittaavina merkintöinä". Tämä kyseisen 2 artiklan versio on erityisesti sen ennakkoratkaisupyynnön kohteena, joka esitettiin asiassa C-107/04, Comité Andaluz de Agricultura Ecológica, joka on ratkaistu tänään annetulla tuomiolla (Kok. 2005, s. I-7137).

30 Kun komission mukaan tällä asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan viimeksi mainitulla muutoksella on vain se merkitys, että siinä todetaan tämän säännöksen aikaisemman sanamuodon implisiittinen sisältö, Espanjan hallitus puolestaan väittää, että kyseessä on asiasisältöä koskeva muutos, joka ei kuitenkaan voi vaikuttaa käsiteltävänä olevaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

31 Aluksi on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. mm. asia C-63/02, komissio v.

Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-821, 11 kohta ja asia C-341/02, komissio v. Saksa, tuomio 14.4.2005, Kok. 2005, s. I-2733, 33 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-482/03, komissio v. Irlanti, tuomio 18.11.2004, 11 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

32 Koska komissio antoi perustellun lausuntonsa 24.4.2002 ja koska Espanjan kuningaskunnalle asetettiin kahden kuukauden määräaika, väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä on arvioitava asetuksen N:o 2092/91 perusteella eikä tämän asetuksen asetuksella N:o 392/2004 muutetun version perusteella.

33 Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa viitataan luonnonmukaisella tuotantotavalla valmistettuja tuotteita koskevien pakkausmerkintöjen, mainosmateriaalin ja kaupallisten asiakirjojen osalta "[merkintöihin], joita kussakin jäsenvaltiossa käytetään antamaan ostajalle se käsitys, että tuote — — on tuotettu [luonnonmukaista tuotantoa koskevien] tuotantosääntöjen mukaisesti", ja siinä viitataan "erityisesti" "[nimityksiin] tai niiden [tavallisiin johdoksiin]", jotka sisältyvät luetteloon, jossa mainitaan yksi tai kaksi ilmaisua kunkin yhteisössä tuolloin voimassa olleen yhdentoista virallisen kielen osalta. Näistä yhdestätoista kielestä on tässä luettelossa viiden kielen osalta yksi sellainen ilmaisu, joka vastaa ranskankielistä nimitystä "biologique". Kolmen muun kielen osalta mainitaan yksi sellainen ilmaisu, joka vastaa ranskankielistä nimitystä "écologique". Saksan kielen osalta mainitaan erotuksetta kaksi sellaista ilmaisua, jotka vastaavat näitä kahta nimitystä, ja kummankin jäljellä olevan kielen osalta mainitaan jokin muu ilmaisu.

34 Tämä luettelo, jota edeltää ilmaus "erityisesti", ei ole mitenkään tyhjentävä. Tästä seuraa, että jäsenvaltiot voivat alueellaan voimassa olevien käytäntöjen muuttuessa

ottaa kansallisessa lainsäädännössään käyttöön muita kuin kyseiseen luetteloon sisältyviä ilmaisuja viittaamaan luonnonmukaiseen tuotantotapaan.

35 Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan sanamuoto on tämän osalta täysin selvä siinä versiossaan, jota on sovellettava käsiteltävänä olevaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen. Koska tähän artiklaan sisältyvässä luettelossa mainitaan espanjan kielen osalta ainoastaan ilmaus "ecológico", joka käsittää johdoksen "eco", Espanjan hallitusta ei voida moittia siitä, että se ei ole kieltänyt sellaisten tuotteiden, joita ei ole valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla, tuottajia käyttämästä muita ilmaisuja, kuten tässä tapauksessa nimityksiä "biológico" tai "bio".

36 Toisin kuin komissio väittää, tämän 2 artiklan sanamuodosta ei myöskään seuraa, että johdosta "bio" olisi sen takia, että se mainitaan kyseisessä artiklassa tavallisena johdoksena, erityisesti suojattava kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikilla kielillä, mukaan lukien niillä, joiden osalta tähän samaan artiklaan sisältyvässä luettelossa mainitaan nimityksiä, jotka eivät vastaa ranskankielistä ilmausta "biologique". Kuten edellä todettiin, tällaisia nimityksiä mainittiin tosiseikkojen tapahtuma-aikaan viidestätoista jäsenvaltiosta viiden osalta. On nimittäin katsottava, että asetuksen N:o 2092/91 2 artiklassa tehdyllä viittauksella johdoksiin "bio-, eko- jne." ei voida perustella sitä, että ainoastaan nimitykselle "bio" varataan erityiskohtelu.

37 Vaikka luonnonmukaisella tuotantotavalla valmistettujen tuotteiden yhteisössä toimivien markkinoiden kasvavan merkityksen perusteella voikin näyttää toivottavalta yhdenmukaistaa näitä tuotteita koskevia merkintöjä, yhteisön lainsäätäjän tehtävänä on reagoida tällaiseen tarpeeseen. Asetuksella N:o 392/2004 toteutettu asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan muuttaminen on osoituksena tällaisesta kehityksestä. Kuten edellä mainitussa asiassa Comité Andaluz de Agricultura Ecológica annetusta tuomiosta ilmenee, tästä muutoksesta seuraavaa kyseisen 2 artiklan versiota on tosiaankin tulkittava siten, että siihen sisältyviä ilmauksia on suojattava yhteisön kaikilla virallisilla kielillä.

38 Kyseinen muutos ei kuitenkaan voi vaikuttaa aikaisempaan lainsäädännölliseen tilanteeseen, jonka perusteella nyt käsiteltävänä olevaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta on arvioitava. Asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan uuden version antaminen nimittäin antaa aiheen olettaa, että lainsäätäjä on halunnut muuttaa tätä artiklaa eikä jättää sitä muuttamatta. Jos se ei olisi tätä halunnut, kyseistä lainsäädännön muutosta ei olisi tarvinnut tehdä.

39 Lopuksi on todettava, että komissio ei voi väittää Espanjan kuningaskunnan olleen velvollinen säätämään siitä, että ilmauksen "ecológico" ja sen johdoksen "eco" ohella myös nimityksen "bio" käyttö on varattava luonnonmukaisella tuotantotavalla valmistetuille tuotteille, koska komission mukaan tätä nimitystä on käytetty Espanjassa tavalla, joka on saanut espanjalaiset kuluttajat kuitenkin pitämään kyseistä nimitystä viittauksena luonnonmukaiseen tuotantotapaan.

40 On totta, kuten komissio väittää, että sen kansallisen lainsäädännön sisältö, joka edelsi kuninkaan asetuksella nro 506/2001 säädettyä muutosta, ja lainsäädännöllinen tilanne Navarran autonomisella alueella antavat tämän osalta merkittävää osviittaa. Samoin on niiden tietojen osalta, jotka Espanjan hallitus istunnossa esitti vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen ja joiden mukaan hyvin monilla muilla alueilla näytetään käytettävän luonnonmukaisen tuotantotavan mukaisesti valmistetuista tuotteista pelkästään nimityksiä "biológico" tai "bio". Lisäksi on todettava, että komission ilmaisemat epäilykset mielipidemittauksesta, johon Espanjan hallitus on vedonnut, eivät myöskään ole lähtökohtaisesti täysin merkityksettömiä.

41 On kuitenkin palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Sen tehtävänä on toimittaa yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi todeta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, eikä komissio tällöin voi nojautua minkäänlaisiin olettamiin (ks. mm. asia C-194/01, komissio v. Itävalta, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-4579, 34 kohta ja em. asia komissio v. Saksa,

tuomion 35 kohta). Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio ei ole osoittanut, lukuun ottamatta sen esittämiä edellä mainittuja tietoja nimitysten "biológico" ja "bio" tietystä käytöstä Espanjan markkinoilla, että nämä nimitykset antaisivat näillä markkinoilla espanjalaisille ostajille yleensä sen käsityksen, että kyseessä olevat tuotteet on valmistettu luonnonmukaisella tuotantotavalla. Vaikka komission ilmaisemat epäilykset tätä käsitystä koskevasta mielipidemittauksesta, johon Espanjan hallitus on vedonnut, eivät olekaan merkityksettömiä, komissio ei ole osoittanut, että perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä Espanjassa käytettiin luonnonmukaisella tuotantotavalla valmistettujen tuotteiden kuvaamiseen nimityksiä "biológico" tai "bio" siinä määrin yleisesti, että espanjalaiset kuluttajat yhdistivät nämä nimitykset luonnonmukaiseen tuotantotapaan. Komissio ei näin ollen ole kyennyt osoittamaan vääräksi sitä kuninkaan asetuksen nro 506/2001 perusteluihin sisältyvää toteamusta, jonka mukaan tätä asetusta annettaessa nimitystä "bio" käytettiin Espanjassa yleisesti kuvaamaan sellaisia elintarvikkeita, joiden tietyt ominaispiirteet eivät liittyneet luonnonmukaiseen tuotantotapaan.

42 Koska näin ollen ei voida todeta, että asetuksen N:o 2092/91 2 artiklan siitä versiosta, jota on sovellettava käsiteltävänä olevaan kanteeseen, johtuvia velvoitteita olisi laiminlyöty, toteen näytetyksi ei voida katsoa myöskään kyseisen asetuksen 5 ja 10 a artiklan eikä direktiivin 2000/13 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan rikkomista, joka riippuu kyseisestä laiminlyönnistä.

43 Komissio väittää lisäksi, että jäsenyysvelvoitteita on jätetty noudattamatta, koska Navarran autonomisella alueella on käytetty nimitystä "bio", ja tästä väitteestä on riittävää todeta, että perustelut, jotka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt kuninkaan asetuksen nro 506/2001 osalta, pätevät myös Navarran autonomisella alueella sovellettavaan alueelliseen lainsäädäntöön. Näin ollen myöskään tämän osalta ei voida todeta mitään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä.

44 Näin ollen koko kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

45 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on vaatinut, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset