



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

1 päivänä lokakuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EU) N:o 1169/2011 – Elintarviketietojen antaminen kuluttajille – 9 artiklan 1 kohdan i alakohta ja 26 artiklan 2 kohdan a alakohta – Elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollinen ilmoittaminen – Ilmoittamatta jättäminen, joka voi johtaa kuluttajia harhaan – 38 artiklan 1 kohta – Nimenomaisesti yhdenmukaistetut seikat – 39 artiklan 2 kohta – Sellaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla vaaditaan antamaan tiettytyyppisiä elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ryhmiä koskevia pakollisia lisätietoja alkuperämaasta tai lähtöpaikasta – Edellytykset – Kyseessä olevien elintarvikkeiden yhden tai useamman ominaisuuden ja niiden alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitetun yhteyden olemassaolo – Käsitteet ”on osoitettu olevan yhteys” ja ”ominaisuudet” – Näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä – Kansallinen toimenpide, jossa säädetään maidon kansallisen, eurooppalaisen tai muun kuin eurooppalaisen alkuperän pakollisesta ilmoittamisesta

Asiassa C-485/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Conseil d’État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on esittänyt 27.6.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 24.7.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Groupe Lactalis

vastaaan

Premier ministre,

Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation ja

Ministre de l’Économie et des Finances,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal sekä tuomarit L. S. Rossi, J. Malenovský (esittelevä tuomari), F. Biltgen ja N. Wahl,

julkisasiamies: G. Hogan,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Groupe Lactalis, edustajinaan F. Molinié ja S. Bensusan, avocats,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään A.-L. Desjonquères ja C. Mosser,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään G. Kanellopoulos, I. E. Krompa ja E. Leftheriotou,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Van Hoof ja K. Herbout-Borczak,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.7.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 (EUVL 2011, L 304, s. 18) 26, 38 ja 39 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Groupe Lactalis (jäljempänä Lactalis) ja toisaalta Premier ministre (pääministeri, Ranska), Garde des Sceaux, ministre de la Justice (oikeusministeri), ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (maatalous- ja elintarvikeministeri) sekä ministre de l'Économie et des Finances (talous- ja valtiovarainministeri) ja joka koskee maidon sekä ainesosana käytettävän maidon ja lihan alkuperän ilmoittamisesta 19.8.2016 annetun asetuksen nro 2016-1137 (décret n° 2016 1137, du 19 août 2016, relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédients; JORF 21.8.2016, teksti nro 18; jäljempänä riidanalainen asetukset) laillisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan 1–4 ja 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(1) [SEUT] 169 artiklassa määrätään, että [Euroopan] unioni myötävaikuttaa kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseen toimenpiteillä, jotka se toteuttaa [SEUT] 114 artiklan nojalla.
- (2) Turvallisten ja terveellisten elintarvikkeiden vapaa liikkuvuus on sisämarkkinoiden olennainen osa, joka vaikuttaa merkittävästi kansalaisten terveyteen ja hyvinvointiin sekä heidän sosiaalisiin ja taloudellisiin etuihinsa.
- (3) Kuluttajien terveyden korkeatasoisen suojelun varmistamiseksi ja kuluttajien tiedonsaantioikeuden takaamiseksi olisi varmistettava, että kuluttajille annetaan asianmukaisesti tietoja heidän kuluttamistaan elintarvikkeista. Muun muassa terveydelliset, taloudelliset, ympäristöön liittyvät, sosiaaliset ja eettiset näkökohdat voivat vaikuttaa kuluttajien valintoihin.
- (4) Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 [EYVL 2002, L 31, s. 1] mukaan elintarvikelainsäädännön yleisenä periaatteena on tarjota kuluttajille lähtökohdat tietoon perustuvien elintarvikevalintojen tekemiseksi ja ehkäistä kaikki menettelytavat, jotka voivat johtaa kuluttajia harhaan.

– –

- (29) Elintarvikkeen alkuperämaa tai lähtöpaikka olisi ilmoitettava, jos sen ilmoittamatta jättäminen johtaa todennäköisesti kuluttajia harhaan kyseisen tuotteen todellisesta alkuperämaasta tai lähtöpaikasta. Alkuperämaa tai lähtöpaikka olisi kaikissa tapauksissa ilmoitettava siten, että se ei anna kuluttajalle väärää käsitystä, sekä noudattaen selvästi määriteltäviä perusteita, joiden avulla luodaan toimialalle tasapuoliset toimintaedellytykset ja selkeytetään kuluttajien saamia tietoja elintarvikkeen alkuperämaasta tai lähtöpaikasta.
- –”

4 Kyseisen asetuksen 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa säädetään perusta kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi elintarviketietojen osalta, ottaen huomioon kuluttajien erilaiset käsitykset ja tietotarpeet, ja varmistetaan samalla sisämarkkinoiden häiriötön toiminta.”

5 Mainitun asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset tavoitteet”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Elintarviketietojen antamisella on pyrittävä kuluttajien terveyden ja etujen suojelun korkeaan tasoon antamalla loppukuluttajille perusta tietoon perustuvien valintojen tekemistä ja

elintarvikkeiden turvallista käyttöä varten, kiinnittäen erityistä huomiota terveydellisiin, taloudellisiin, ympäristöön liittyviin, sosiaalisiin ja eettisiin näkökohtiin.

2. Elintarviketietoja koskevalla lainsäädännöllä on pyrittävä saavuttamaan laillisesti tuotettujen ja kaupan pidettyjen elintarvikkeiden vapaa liikkuvuus unionissa, ottaen soveltuvin osin huomioon tarpeen suojata tuottajien oikeutetut edut ja edistää laadukkaiden tuotteiden tuotantoa.”

- 6 Saman asetuksen 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Hyvät tiedotuskäytänteet”, on 1 kohta, jossa säädetään seuraavaa:

”Elintarviketiedot eivät saa johtaa harhaan, erityisesti

a) elintarvikkeen erityispiirteiden – – osalta

b) liittämällä elintarvikkeeseen vaikutuksia tai ominaisuuksia, joita sillä ei ole

c) antamalla kuva, että elintarvikkeella on erityisiä erityispiirteitä – –, kun tosiasiassa kaikilla samanlaisilla elintarvikkeilla on sellaisia erityispiirteitä

– –”

- 7 Asetuksen N:o 1169/2011 IV luku, jonka otsikko on ”Pakolliset elintarviketiedot”, sisältää muun muassa kyseisen asetuksen 9 ja 26 artiklan.

- 8 Kyseisen asetuksen 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Luettelo pakollisista tiedoista”, on 1 kohta, jonka sanamuoto on seuraava:

”Seuraavien tietojen ilmoittaminen on pakollista 10–35 artiklan mukaisesti, jollei tähän lukuun sisältyvistä poikkeuksista muuta johdu:

– –

i) alkuperämaa tai lähtöpaikka siten kuin siitä on säädetty 26 artiklassa

– –”

- 9 Kyseisen asetuksen 26 artiklassa, jonka otsikko on ”Alkuperämaa tai lähtöpaikka”, säädetään seuraavaa:

”– –

2. Alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen on pakollista:

a) jos sen ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan elintarvikkeen todellisesta alkuperämaasta tai lähtöpaikasta, erityisesti siinä tapauksessa, että elintarvikkeen mukana seuraavista tiedoista tai etiketistä sellaisenaan voisi muuten saada sen käsityksen, että elintarvikkeella on eri alkuperämaa tai lähtöpaikka;

b) liitteessä XI lueteltuihin yhdistetyn nimikkeistön (CN) koodeihin kuuluvan lihan osalta. – –

--

5. Komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 13 päivänä joulukuuta 2014 kertomukset seuraavien elintarvikkeiden alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevan pakollisen ilmoituksen antamisen osalta:

--

b) maito;

c) maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito;

--

7. Edellä olevassa 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa kertomuksissa on otettava huomioon kuluttajainformaation tarve, alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevien pakollisten ilmoitusten antamisen toteuttamiskelpoisuus ja kustannus- ja hyötyanalyysi, mukaan lukien oikeudelliset vaikutukset sisämarkkinoihin ja vaikutukset kansainväliseen kauppaan.

Komissio voi liittää kertomuksiin ehdotuksia asiaan liittyvien unionin säännösten muuttamiseksi.

--”

10 Saman asetuksen VI luku, jonka otsikko on ”Kansalliset toimenpiteet”, sisältää muun muassa kyseisen asetuksen 38 ja 39 artiklan.

11 Asetuksen N:o 1169/2011 38 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalliset toimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa eivätkä pitää voimassa kansallisia toimenpiteitä tällä asetuksella [nimenomaisesti] yhdenmukaistetuista seikoista, jollei unionin oikeus anna siihen valtuutusta. Kansalliset toimenpiteet eivät saa luoda esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle eivätkä syrjiä toisista jäsenvaltioista peräisin olevia elintarvikkeita.

2. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa kansallisia toimenpiteitä sellaisten seikkojen osalta, joita ei ole [nimenomaisesti] yhdenmukaistettu tällä asetuksella, edellyttäen että ne eivät estä, haittaa tai rajoita tämän asetuksen mukaisten tuotteiden liikkumista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 39 artiklan soveltamista.”

12 Kyseisen asetuksen 39 artiklassa, jonka otsikko on ”Pakollisia lisätietoja koskevat kansalliset toimenpiteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 9 artiklan 1 kohdassa -- tarkoitettujen pakollisten tietojen lisäksi jäsenvaltiot voivat 45 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti toteuttaa toimenpiteitä, joilla vaaditaan antamaan sellaisia pakollisia lisätietoja tietyntyyppisistä elintarvikkeista tai elintarvikkeiden ryhmistä, jotka ovat perusteltuja vähintään yhdestä seuraavista syistä:

a) kansanterveyden suojele;

b) kuluttajansuoja;

c) petostentorjunta;

d) teollisoikeuksien ja kaupallisten oikeuksien suojeleminen, alkuperänimitysten ja alkuperämerkintöjen suojeleminen sekä vilpillisen kilpailun estäminen.

2. Jäsenvaltiot voivat 1 kohdan nojalla ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka koskevat elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista, ainoastaan silloin, kun elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys. Antaessaan nämä toimenpiteet komissiolle tiedoksi jäsenvaltioiden on esitettävä näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä.”

Ranskan lainsäädäntö

13 Riidanalainen asetus tuli voimaan 17.1.2017, ja sitä oli tarkoitus soveltaa 31.12.2018 saakka.

14 Kyseisen asetuksen 1 §:ssä on I momentti, jonka sanamuoto on seuraava:

”[Asetuksen N:o 1169/2011] 2 artiklassa tarkoitettujen valmiiksi pakattujen elintarvikkeiden merkintöjen on oltava tämän asetuksen säännösten mukaisia, jos nämä elintarvikkeet sisältävät:

1° maitoa

2° liitteessä olevassa luettelossa mainittujen maitotuotteiden ainesosana käytettävää maitoa

– –

Valmiiksi pakattujen elintarvikkeiden merkinnöissä on ilmoitettava 1–3 kohdassa mainittujen ainesosien alkuperä. Jos näiden ainesosien prosenttiosuus ilmaistuna valmiiksi pakatuissa elintarvikkeissa käytettyjen ainesosien kokonaispainona on alle tietyn kynnyksarvon, tämän asetuksen säännöksiä ei sovelleta kyseisen elintarvikkeen pakkausmerkintöihin.”

15 Kyseisen asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”I. Maidon tai 1 §:ssä tarkoitetuissa maitotuotteissa ainesosana käytettävän maidon alkuperäilmoituksessa on mainittava seuraavat tiedot:

1° ’Keräysmaa: (sen maan nimi, josta maito on kerätty)’

2° ’Pakkausmaa tai jalostusmaa: (sen maan nimi, jossa maito on pakattu tai jalostettu)’.

II. Poiketen siitä, mitä I momentissa säädetään, silloin kun maito tai maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito on kerätty, pakattu tai jalostettu samassa maassa, alkuperää koskeva maininta voidaan esittää muodossa: ’alkuperä: (maan nimi)’.

III. Poiketen siitä, mitä I ja II momentissa säädetään, silloin kun maito tai maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito on kerätty, pakattu tai jalostettu yhdessä tai useammassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, alkuperää koskeva maininta voidaan esittää muodossa: ’alkuperä: EU’.

IV. Poiketen siitä, mitä I ja II momentissa säädetään, silloin kun maito tai maitotuotteiden ainesosana käytettävä maito on kerätty, pakattu tai jalostettu yhdessä tai useammassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, alkuperää koskeva maininta voidaan esittää muodossa: ’alkuperä: muu kuin EU’.”

- 16 Saman asetuksen 6 §:ssä säädetään, että ”tämän asetuksen säännökset eivät koske tuotteita, jotka laillisesti valmistetaan tai pidetään kaupan jossakin toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa.”
- 17 Riidanalaisen asetuksen soveltamista jatkettiin maidon ja ainesosana käytettävän maidon ja lihan alkuperän ilmoittamisesta 24.12.2018 annetulla asetuksella nro 2018-1239 (JORF 2.12.2018, teksti nro 70).

Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

- 18 Lactalis nosti Conseil d'État:ssa (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) kanteen, joka rekisteröitiin 24.10.2016 ja jossa vaadittiin riidanalaisen asetuksen kumoamista. Lactalis vetosi vaatimuksensa tueksi muun muassa kahteen kanneperusteeseen, joiden mukaan riidanalainen asetus rikkoi asetuksen N:o 1169/2011 26, 38 ja 39 artiklaa.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että näiden kahden kanneperusteen tarkastelussa esiin nousseet kysymykset ovat ratkaisevia sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisun kannalta ja että niihin liittyy vakavia tulkintavaikeuksia.
- 20 Näissä olosuhteissa Conseil d'État päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko katsottava, että [asetuksen N:o 1169/2011] 26 artiklalla, jossa säädetään erityisesti, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomukset maidon ja ainesosana käytettävän maidon alkuperämaata tai lähtöpaikkaa koskevan pakollisen ilmoituksen antamisen osalta, on nimenomaisesti yhdenmukaistettu tämä seikka, siten kuin tämän asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan, ja onko se esteenä jäsenvaltioiden mahdollisuudelle toteuttaa tämän asetuksen 39 artiklan perusteella toimenpiteitä, joilla vaaditaan antamaan pakollisia lisätietoja?
- 2) Jos kansalliset toimenpiteet ovat [asetuksen N:o 1169/2011] 39 artiklan 1 kohdan mukaan perusteltuja kuluttajansuojan vuoksi, onko tämän artiklan 2 kohdassa säädetty kaksi edellytystä, jotka koskevat yhtäältä yhteyttä, jonka on osoitettu olevan elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä, ja toisaalta näyttöä siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä, luettava yhdessä ja – erityisesti – voidaanko osoitetun yhteyden arviointi perustaa pelkästään subjektiivisiin seikkoihin, jotka johtuvat sen yhteyden merkittävyydestä, jonka kuluttajien valtaosa voi katsoa olevan elintarvikkeen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä?
- 3) Jos elintarvikkeen ominaisuuksien voidaan katsoa tarkoittavan kaikkia seikkoja, jotka myötävaikuttavat elintarvikkeen laatuun, voiko näkökohdilla, jotka liittyvät elintarvikkeen kestävyys- ja kuljetuksessa ja sen pilaantumista matkan aikana koskevien riskien osalta, olla merkitystä arvioitaessa, onko elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitettu olevan yhteys, siten kuin [asetuksen N:o 1169/2011] 39 artiklan 2 kohdan soveltaminen edellyttää?

- 4) Edellyttääkö [asetuksen N:o 1169/2011] 39 artiklassa asetettujen edellytysten arviointi, että katsotaan, että elintarvikkeen ominaisuudet ovat ainutlaatuisia sen alkuperän tai lähtöpaikan vuoksi tai että tämä alkuperä tai lähtöpaikka takaa ne, ja voiko viimeksi mainitussa tapauksessa – Euroopan unionissa sovellettavien terveys- ja ympäristönormien yhdenmukaistamisesta huolimatta – alkuperää tai lähtöpaikkaa koskeva maininta olla tarkempi kuin muodossa ”EU” tai ”muu kuin EU” esitetty maininta?”
- 21 Unionin tuomioistuimen presidentin 27.2.2019 tekemällä päätöksellä asian käsittelyä lykättiin siihen asti, kunnes asiassa C-363/18, joka koski ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen 4.6.2018 esittämää ennakkoratkaisupyyntöä, joka myös koski asetuksen N:o 1169/2011 tulkintaa, annettaisiin tuomio. Sen jälkeen, kun 12.11.2019 oli annettu tuomio Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), esillä olevan asian käsittelyä jatkettiin unionin tuomioistuimen presidentin 13.11.2019 tekemällä päätöksellä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklaa tulkittava siten, että maidon ja ainesosana käytetyn maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista on pidettävä kyseisen asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tällä asetuksella ”nimenomaisesti yhdenmukaistettuna seikkana”, ja jos näin on, onko se esteenä sille, että jäsenvaltiot toteuttavat kyseisen asetuksen 39 artiklan perusteella toimenpiteitä, joissa edellytetään pakollisia lisätietoja.
- 23 Aluksi on todettava, että asetuksen N:o 1169/2011 38 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalliset toimenpiteet”, tällä asetuksella ”nimenomaisesti yhdenmukaistettujen seikkojen” luokka erotetaan selvästi sellaisten seikkojen luokasta, joita ei ole nimenomaisesti yhdenmukaistettu. Ensin mainittujen osalta kyseisen artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa eivätkä pitää voimassa kansallisia toimenpiteitä, jollei unionin oikeus anna siihen valtuutusta. Viimeksi mainittujen osalta kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään sitä vastoin, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa kansallisia toimenpiteitä, edellyttäen että ne eivät estä, haittaa tai rajoita tämän asetuksen mukaisten tuotteiden liikkumista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta saman asetuksen 39 artiklan soveltamista.
- 24 Lisäksi asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan, jonka otsikko on ”Pakollisia lisätietoja koskevat kansalliset toimenpiteet”, 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä, joilla vaaditaan antamaan pakollisia lisätietoja tietyntyyppisistä elintarvikkeista tai elintarvikkeiden ryhmistä, kunhan kyseiset toimenpiteet ovat perusteltuja yhdestä tai useammasta syystä, jotka liittyvät kansanterveyden suojeluun, kuluttajansuojaan, petostentorjuntaan, teollisoikeuksien ja kaupallisten oikeuksien suojelemiseen, alkuperänimitysten ja alkuperämerkintöjen suojelemiseen sekä vilpillisen kilpailun estämiseen. Lisäksi tämän artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka koskevat alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista, ainoastaan silloin, kun asianomaisten elintarvikkeiden tiettyjen ominaisuuksien ja niiden alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys, ja että antaessaan nämä toimenpiteet komissiolle tiedoksi jäsenvaltioiden on esitettävä näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä.

- 25 Ensinnäkin siitä, onko asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklaa, jonka otsikko on ”Alkuperämaa tai lähtöpaikka”, pidettävä – siltä osin kuin siinä veloitetaan ilmoittamaan maidon ja ainesosana käytetyn maidon alkuperämaa tai lähtöpaikka – tällä asetuksella ”nimenomaisesti yhdenmukaistettuna seikkana”, on todettava, ettei asetuksen missään säännöksessä luetella näitä seikkoja. Kun otetaan huomioon tämä ilmaisu, mainitut seikat on kuitenkin yksilöitävä asetuksen N:o 1169/2011 sanamuotoa tiukasti noudattaen.
- 26 Tältä osin asetuksen N:o 1169/2011 9 artiklassa vahvistetaan, kuten sen otsikosta ilmenee, luettelo elintarvikkeissa ilmoitettavista pakollisista tiedoista. Kyseisen artiklan 1 kohdan i alakohdan mukaan elintarvikkeen alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen on pakollista siten kuin siitä on säädetty 26 artiklassa.
- 27 Kyseisen 26 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa puolestaan säädetään, että alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen on pakollista yhtäältä, jos sen ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan elintarvikkeen todellisesta alkuperämaasta tai lähtöpaikasta, ja toisaalta kyseisen asetuksen liitteessä XI lueteltuihin yhdistetyn nimikkeistön (CN) koodeihin kuuluvan lihan osalta.
- 28 Tästä säännöksestä seuraa, että asetuksella N:o 1169/2011 yhdenmukaistetaan sen 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla nimenomaisesti seikka, joka koskee elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista tapauksissa, joissa tämän tiedon ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan, eikä sillä sitä vastoin nimenomaisesti yhdenmukaisteta muita tapauksia tai tilanteita.
- 29 Lisäksi asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että lukuun ottamatta tiettyihin yhdistetyn nimikkeistön koodeihin kuuluvaa lihaa, tätä nimenomaista yhdenmukaistamista sovelletaan kaikkiin elintarvikkeisiin, mukaan lukien maito ja ainesosana käytettävä maito.
- 30 Toiseksi sen kysymyksen osalta, onko mainittu nimenomainen yhdenmukaistaminen esteenä mahdollisten täydentävien kansallisten toimenpiteiden toteuttamiselle, tämän tuomion 24 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa tällaisia toimenpiteitä sillä edellytyksellä, että ne noudattavat asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklassa säädettyjä vaatimuksia.
- 31 Tältä osin asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 1 kohdasta ilmenee yhtäältä, että tietojen, joita jäsenvaltiot voivat vaatia, on oltava ”lisätietoja” asetuksessa N:o 1169/2011 itsessään vaadittuihin tietoihin nähden, joihin kuuluvat, kuten tämän tuomion 27 kohdassa todetaan, elintarvikkeiden alkuperämaa tai lähtöpaikka, jos tämän tiedon ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan. Tämän vuoksi on niin, että sen lisäksi, että tällaisten tietojen on oltava yhteensopivia sen tavoitteen kanssa, johon unionin lainsäätäjä on pyrkinyt yhdenmukaistamalla nimenomaisesti seikan, joka koskee alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista, niiden on myös muodostettava tämän ilmoituksen kanssa johdonmukainen kokonaisuus.
- 32 Toisaalta nämä pakolliset lisätiedot voivat koskea ainoastaan ”tietyntyypiksi[ä] elintarvikkei[ta] tai elintarvikkeiden ryhmi[ä]” eikä näitä elintarvikkeita erotuksesta. Näin ollen ne voivat koskea muun muassa tietyntyypisten elintarvikkeiden tai elintarvikkeiden ryhmien, kuten maidon ja ainesosana käytettävän maidon, alkuperämaata tai lähtöpaikkaa, kunhan ne koskevat muita tapauksia tai tilanteita kuin tapauksia, joissa tämän alkuperämaan tai tämän lähtöpaikan ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan.

- 33 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1169/2011 26 artiklaa on tulkittava siten, että maidon ja ainesosana käytetyn maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista on pidettävä kyseisen asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tällä asetuksella ”nimenomaisesti yhdenmukaistettuna seikkana”, jos tämän tiedon ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan, eikä se ole esteenä sille, että jäsenvaltiot toteuttavat kyseisen asetuksen 39 artiklan perusteella toimenpiteitä, joissa edellytetään pakollisia lisätietoja, edellyttäen, että ne ovat yhteensopivia sen tavoitteen kanssa, johon unionin lainsäätäjä on pyrkinyt yhdenmukaistamalla nimenomaisesti seikan, joka koskee alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista, ja että ne muodostavat tämän ilmoittamisen kanssa johdonmukaisen kokonaisuuden.

Toinen kysymys

- 34 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele lähinnä, onko asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklaa tulkittava siten, että kun on kyse kansallisista toimenpiteistä, jotka ovat kyseisen artiklan 1 kohdan valossa perusteltuja kuluttajansuojan vuoksi, kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetty kaksi vaatimusta eli yhtäältä se, että ”elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys”, ja toisaalta se, että on esitetty ”näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä”, on ymmärrettävä yhdessä siten, että kyseisen osoitetun yhteyden olemassaoloa voidaan arvioida pelkästään sellaisten subjektiivisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät sen yhteyden merkittävyyteen, jonka kuluttajien valtaosa voi katsoa olevan olemassa kyseessä olevan elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä.
- 35 Tältä osin on korostettava, että asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdalla on täsmällinen rakenne ja sanamuoto. Sen ensimmäisessä virkkeessä nimittäin todetaan, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön lisätoimenpiteitä, jotka koskevat elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista, ainoastaan silloin, kun näiden elintarvikkeiden tiettyjen ominaisuuksien ja niiden alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys, minkä jälkeen sen toisessa virkkeessä todetaan, että antaessaan nämä toimenpiteet komissiolle tiedoksi jäsenvaltioiden on esitettävä näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä.
- 36 Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjä on halunnut erottaa selvästi toisistaan ne kaksi vaatimusta, jotka se on asettanut kansallisten lisätoimenpiteiden toteuttamiselle, asettamalla kummallekin vaatimuksista erillisen tavoitteen ja erilaisen roolin asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanossa.
- 37 Vaatimuksella, joka koskee sitä, että kyseessä olevien elintarvikkeiden tiettyjen ominaisuuksien ja niiden alkuperän tai lähtöpaikan välillä ”on osoitettu olevan yhteys”, pyritään nimittäin etukäteen toteamaan tällaisen yhteyden olemassaolo kussakin yksittäistapauksessa.
- 38 Vaatimus, joka liittyy kuluttajien valtaosan yhteiseen näkemykseen, puolestaan velvoittaa asianomaisen jäsenvaltion esittämään näytön siitä, että tämän valtaosan silmissä tällainen tieto on erittäin merkittävä. Tämä toinen vaatimus tulee näin ollen esiin ensimmäiseen vaatimukseen nähden myöhemmässä vaiheessa sekä liitännäisenä ja täydentävänä.

- 39 Näin ollen näitä kahta vaatimusta on tarkasteltava yksi kerrallaan tutkimalla ensimmäiseksi ja joka tapauksessa, onko tietyssä yksittäistapauksessa kyseessä olevien elintarvikkeiden tiettyjen ominaisuuksien ja niiden alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitettu olevan yhteys, ja tämän jälkeen ainoastaan siinä tapauksessa, että tällaisen yhteyden olemassaolo todetaan, onko esitetty näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä.
- 40 Tällaista tulkintaa tukevat sekä asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdan asiayhteys että kyseisellä asetuksella tavoitellut päämäärät.
- 41 Tämän säännöksen asiayhteyden osalta asetuksen N:o 1169/2011 7 artiklan 1 kohdasta nimittäin ilmenee, että elintarvikkeita koskevat tiedot eivät saa antaa kuvaa, että elintarvikkeilla on erityisiä erityispiirteitä, kun tosiasiaassa muilla samanlaisilla elintarvikkeilla on sellaisia erityispiirteitä.
- 42 Kansallinen toimenpide, jolla elintarvikkeen alkuperämaan tai lähtöpaikan ilmoittaminen tehtäisiin pakolliseksi pelkästään sellaisen subjektiivisen yhteyden perusteella, jonka kuluttajien valtaosa voi katsoa olevan olemassa kyseessä olevan elintarvikkeen tämän alkuperän tai lähtöpaikan ja kyseisen elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien välillä, voisi antaa kuvan, että elintarvikkeella on sen alkuperään tai lähtöpaikkaan liittyviä erityisominaisuuksia, vaikka erityisominaisuuksien ja alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitetun yhteyden olemassaoloa ei ole objektiivisesti todettu.
- 43 Kuten asetuksen N:o 1169/2011 1 artiklan 1 kohdasta ja 3 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen johdanto-osan 1, 3 ja 4 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, asetuksen N:o 1169/2011 tavoitteet sisältävät sen, että varmistetaan kuluttajansuojan korkea taso elintarviketietojen osalta siten, että kuluttajien erilaiset käsitykset otetaan huomioon (ks. vastaavasti tuomio 12.11.2019, Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, 52 ja 53 kohta).
- 44 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on jo todennut, tällainen tavoite edellyttää, että elintarvikkeita koskevat tiedot ovat oikeita, neutraaleja ja objektiivisia (ks. vastaavasti tuomio 22.9.2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, 69 kohta).
- 45 Näin ei kuitenkaan olisi, jos elintarvikkeiden alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista voitaisiin vaatia pelkästään sellaisen subjektiivisen yhteyden perusteella, jonka kuluttajien valtaosa katsoo olevan olemassa kyseessä olevien elintarvikkeiden alkuperän tai lähtöpaikan ja kyseisten elintarvikkeiden tiettyjen ominaisuuksien välillä, vaikka näiden ominaisuuksien ja alkuperän tai lähtöpaikan välillä osoitetun yhteyden olemassaoloa ei ole objektiivisesti todettu.
- 46 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklaa on tulkittava siten, että kun on kyse kansallisista toimenpiteistä, jotka ovat kyseisen artiklan 1 kohdan valossa perusteltuja kuluttajansuojan vuoksi, kyseisen artiklan 2 kohdassa säädettyä kahta vaatimusta eli yhtäältä sitä, että ”elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys”, ja toisaalta sitä, että on esitetty ”näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä”, ei ole ymmärrettävä yhdessä, joten kyseisen osoitetun yhteyden olemassaoloa ei voida arvioida pelkästään sellaisten subjektiivisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät sen yhteyden merkittävyyteen, jonka kuluttajien valtaosa voi katsoa olevan olemassa kyseessä olevan elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä.

Kolmas ja neljäs kysymys

- 47 Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on syytä tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo lähinnä, onko asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että käsite "elintarvikkeen ominaisuudet" sisältää elintarvikkeen kestävyiden kuljetuksessa ja sen pilaantumista matkan aikana koskevien riskien osalta siten, että tämä kestävyys voidaan ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko mahdollisesti niin, että "elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys" kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla.
- 48 Tältä osin asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdan sanamuodostakin ilmenee, että käsite "ominaisuudet", jota edeltää adjektiivi "tietty", ei kata kaikkia kyseisen asetuksen 7 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa tarkoitettuja elintarvikkeiden piirteitä.
- 49 Toisin kuin nämä piirteet, jotka kuvaavat elintarvikkeiden eri ominaisuuksia, mukaan lukien elintarvikkeiden valmistuksesta tai käsittelystä johtuvat ominaisuudet, asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut "ominaisuudet" ovat yksinomaan ominaisuuksia, joilla "on osoitettu olevan yhteys" elintarvikkeiden, joilla on nämä ominaisuudet, alkuperään tai lähtöpaikkaan.
- 50 Tästä seuraa, että käsitteellä "ominaisuudet", jota tässä säännöksessä käytetään, viitataan yksinomaan ominaisuuksiin, jotka erottavat elintarvikkeet, joilla on nämä ominaisuudet, samankaltaisista elintarvikkeista, joilla ei ole näitä ominaisuuksia, koska niillä on muu alkuperä tai muu lähtöpaikka.
- 51 Elintarvikkeen, kuten maidon ja ainesosana käytetyn maidon, kestävyttä kuljetuksessa ja pilaantumista matkan aikana koskevien riskien osalta ei voida pitää asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna "ominaisuutena", koska tällainen kestävyys ei ole todistettavasti yhteydessä tiettyyn alkuperään tai lähtöpaikkaan, koska se voi siis olla samankaltaisilla elintarvikkeilla, joilla ei ole samaa alkuperää tai samaa lähtöpaikkaa, ja koska se näin ollen voidaan taata kyseisestä alkuperästä tai kyseisestä lähtöpaikasta riippumatta.
- 52 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ja neljanteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että käsite "elintarvikkeen ominaisuudet" ei sisällä elintarvikkeen kestävyttä kuljetuksessa ja pilaantumista matkan aikana koskevien riskien osalta, minkä vuoksi tätä kestävyttä ei voida ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko mahdollisesti niin, että "elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys" kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla.

Oikeudenkäyntikulut

- 53 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1169/2011 26 artiklaa on tulkittava siten, että maidon ja ainesosana käytetyn maidon alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista on pidettävä kyseisen asetuksen 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tällä asetuksella ”nimenomaisesti yhdenmukaistettuna seikkana”, jos tämän tiedon ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa harhaan, eikä se ole esteenä sille, että jäsenvaltiot toteuttavat kyseisen asetuksen 39 artiklan perusteella toimenpiteitä, joissa edellytetään pakollisia lisätietoja, edellyttäen, että ne ovat yhteensopivia sen tavoitteen kanssa, johon unionin lainsäätäjä on pyrkinyt yhdenmukaistamalla nimenomaisesti seikan, joka koskee alkuperämaan tai lähtöpaikan pakollista ilmoittamista, ja että ne muodostavat tämän ilmoittamisen kanssa johdonmukaisen kokonaisuuden.**
- 2) **Asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklaa on tulkittava siten, että kun on kyse kansallisista toimenpiteistä, jotka ovat kyseisen artiklan 1 kohdan valossa perusteltuja kuluttajansuojan vuoksi, kyseisen artiklan 2 kohdassa säädettyä kahta vaatimusta eli yhtäältä sitä, että ”elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys”, ja toisaalta sitä, että on esitetty ”näyttö siitä, että valtaosa kuluttajista pitää tämän tiedon antamista erittäin merkittävänä”, ei ole ymmärrettävä yhdessä, joten kyseisen osoitetun yhteyden olemassaoloa ei voida arvioida pelkästään sellaisten subjektiivisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät sen yhteyden merkittävyyteen, jonka kuluttajien valtaosa voi katsoa olevan olemassa kyseessä olevan elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä.**
- 3) **Asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että käsite ”elintarvikkeen ominaisuudet” ei sisällä elintarvikkeen kestävyyttä kuljetuksessa ja pilaantumista matkan aikana koskevien riskien osalta, minkä vuoksi tätä kestävyyttä ei voida ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko mahdollisesti niin, että ”elintarvikkeen tiettyjen ominaisuuksien ja sen alkuperän tai lähtöpaikan välillä on osoitettu olevan yhteys” kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla.**

Allekirjoitukset