



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MEDINA

16 päivänä joulukuuta 2021¹

Asia C-533/20

Upfield Hungary Kft.

vastaan

Somogy Megyei Kormányhivatal

(Ennakkoratkaisupyyntö – Kúria (ylin tuomioistuin, Unkari))

Ennakkoratkaisupyyntö – Kuluttajansuoja – Asetus N:o 1169/2011 –
Elintarviketietojen antaminen kuluttajille – Pakolliset tiedot – Ainesosaluettelo –
Yksilöllinen nimi – Asetus (EY) N:o 1925/2006 – Vitamiinien lisääminen elintarvikkeisiin –
Velvollisuus ilmoittaa vitamiinin yleisnimi ja vitamiiniformulaatiot

I Johdanto

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee elintarviketietojen antamista kuluttajille koskevien yleissääntöjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1169/2011² tulkintaa, kun kyseistä asetusta luetaan yhdessä vitamiinien, kivennäisaineiden ja eräiden muiden aineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin annetun asetuksen (EY) N:o 1925/2006³ kanssa.

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Upfield Hungary Kft. (jäljempänä Upfield) ja Somogy Megyei Kormányhivatal (Somogyn departementin hallintoyksikkö, Unkari) ja joka koskee päätöstä, jolla kyseinen viranomainen määräsi, että Upfieldin oli muutettava Unkarissa markkinoitavan, lisättyä vitamiineja sisältävän elintarvikkeen merkintöjä.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1169/2011 (EUVL 2011 L 304, s. 18).

³ Vitamiinien, kivennäisaineiden ja eräiden muiden aineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin 20.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1925/2006 (EUVL 2006 L 404, s. 26).

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

1. Asetus N:o 1169/2011

3. Asetuksessa N:o 1169/2011 säädetään perustasta kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi elintarviketietojen osalta, ottaen huomioon kuluttajien erilaiset käsitykset ja tietotarpeet, ja varmistetaan samalla sisämarkkinoiden häiriötön toiminta.

4. Asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan f, h, n, o ja s alakohdassa todetaan, että tässä asetuksessa tarkoitetaan "ainesosalla", "koostetulla ainesosalla", "virallisella nimellä", "tavanomaisella nimellä" ja "ravintoaineella" seuraavaa:

" – –

f) 'ainesosalla' elintarvikkeen tuotannossa tai valmistuksessa käytettyä ainetta tai tuotetta, aromit, elintarvikelisiä aineita ja elintarvike-entsyymit sekä koostetun ainesosan osat mukaan lukien, joka on mukana valmiissa tuotteessa sellaisenaan tai jossakin muussa muodossa; jämiä ei pidetä ainesosina;

– –

h) 'koostetulla ainesosalla' ainesosaa, joka koostuu useammasta kuin yhdestä ainesosasta;

– –

n) 'virallisella nimellä' elintarvikkeen nimeä, josta säädetään elintarvikkeeseen sovellettavissa unionin säännöksissä, tai jos tällaisia unionin säännöksiä ei ole, sitä nimeä, josta säädetään siinä jäsenvaltiossa sovellettavissa laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä, jossa elintarviketta myydään loppukuluttajalle tai suurtalouksille;

o) 'tavanomaisella nimellä' nimeä, jonka sen jäsenvaltion kuluttajat, jossa elintarviketta myydään, mieltävät kyseisen elintarvikkeen nimeksi ilman, että nimeä tarvitsee selittää;

– –

s) 'ravintoaineella' proteiinia, hiilihydraattia, rasvaa, ravintokuitua, natriumia, vitamiineja ja kivennäisaineita, jotka luetellaan tämän asetuksen liitteessä XIII olevan A osan 1 kohdassa, sekä aineita, jotka kuuluvat näihin ravintoaineryhmiin tai ovat niiden osia;

– –"

5. Asetuksen N:o 1169/2011 3 artiklan otsikkona on "Yleiset tavoitteet", ja sen 1, 2 ja 4 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.

– –

4. Elintarviketietoja koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa, arvioitaessa ja tarkistettaessa on toteutettava avoin julkinen kuuleminen, myös sidosryhmien kanssa, joko suoraan tai edustuselinten kautta, paitsi jos se asian kiireellisyyden vuoksi ei ole mahdollista.”

6. Asetuksen N:o 1169/2011 4 artiklan otsikkona on ”Pakollisiin elintarviketietoihin liittyvät periaatteet”, ja sen 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Pakollisten elintarviketietojen tarvetta harkittaessa on otettava huomioon kuluttajien enemmistön laaja tarve saada tiettyjä tietoja, joita he pitävät erityisen merkityksellisinä tai joista yleisesti katsotaan olevan kuluttajille hyötyä, jotta kuluttajia voidaan auttaa tekemään tietoon perustuvia valintoja.”

7. Asetuksen N:o 1169/2011 7 artiklan otsikkona on ”Hyvät tiedotuskäytänteet”, ja sen 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Elintarviketiedot eivät saa johtaa harhaan, erityisesti

a) elintarvikkeen erityispiirteiden ja erityisesti sen luonteen, yksilöllisyyden, ominaisuuksien, koostumuksen, – – osalta;

– –

c) antamalla kuva, että elintarvikkeella on erityisiä erityispiirteitä korostamalla erityisesti tiettyjen ainesosien ja/tai ravintoaineiden esiintymistä tai puuttumista, kun tosiasiallisesti kaikilla samanlaisilla elintarvikkeilla on sellaisia erityispiirteitä;

– –

2. Elintarviketietojen on oltava oikeellisia, selviä ja kuluttajalle helposti ymmärrettäviä.”

8. Tämän asetuksen 9 artiklan otsikkona on ”Luettelo pakollisista tiedoista”, ja sen 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

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

– –

b) ainesosaluettelo;

– –

l) ravintoarvoilmoitus.”

9. Asetuksen N:o 1169/2011 17 artiklan otsikkona on ”Elintarvikkeen nimi”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Elintarvikkeen nimen on oltava sen virallinen nimi. Jos tällaista nimeä ei ole, elintarvikkeen nimen on oltava sen tavanomainen nimi, tai, jos tavanomaista nimeä ei ole tai tavanomaista nimeä ei käytetä, on annettava elintarviketta kuvaava nimi.”

10. Kyseisen asetuksen 18 artiklan otsikkona on ”Ainesosaluettelo”, ja sen 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Ainesosaluettelo on otsikoitava tai sen edellä on oltava soveltuva otsikko, joka koostuu ilmauksesta ’ainesosat’ tai sisältää sen. Sen on sisällettävä kaikki elintarvikkeen ainesosat painon mukaan alenevassa järjestyksessä sellaisina kuin ne ilmoitettiin niiden käyttöhetkellä elintarvikkeen valmistusprosessissa.

2. Ainesosat on soveltuvin osin ilmoitettava niiden yksilöllisellä nimellä 17 artiklan ja liitteen VI säännösten mukaisesti.”

11. Asetuksen N:o 1169/2011 30 artiklassa käsitellään 9 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun ravintoarvoilmoituksen sisältöä, ja sen 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Pakollisen ravintoarvoilmoituksen on sisällettävä seuraavat tiedot:

a) energiasisältö; ja

b) rasvan, tyydyttyneiden rasvojen, hiilihydraatin, sokereiden, proteiinin ja suolan määrät.

– –

2. Edellä 1 kohdassa mainitun pakollisen ravintoarvoilmoituksen sisältöä voidaan täydentää ilmoittamalla seuraavista yhden tai useamman määrät:

– –

f) mikä tahansa liitteessä XIII olevan A osan 1 kohdassa lueteltu vitamiini tai kivennäisaine, jota esiintyy liitteessä XIII olevan A osan 2 kohdassa määritelty merkitsevä määrä.”

12. Asetuksen N:o 1169/2011 liitteen XIII otsikkona on ”Saannin vertailuarvot”, ja siihen sisältyy A osa, jonka otsikkona on ”Vitamiinien ja kivennäisaineiden päivittäisen saannin vertailuarvot (aikuiset)”. Sen 1 kohdassa luetellaan ”Vitamiinit ja kivennäisaineet, jotka voidaan ilmoittaa, ja niiden ravintoaineiden vertailuarvot”. Näihin vitamiineihin kuuluvat A-vitamiini ja D-vitamiini.

2. Asetus N:o 1925/2006

13. Asetuksella N:o 1925/2006 yhdenmukaistetaan vitamiinien, kivennäisaineiden ja eräiden muiden aineiden lisäämistä elintarvikkeisiin koskevat jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan ja samalla korkeatasoisen kuluttajansuojan varmistamiseksi.

14. Kyseisen asetuksen 3 artiklan otsikkona on ”Vitamiinien ja kivennäisaineiden lisäämistä koskevat vaatimukset”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Elintarvikkeisiin saa lisätä vain liitteessä I lueteltuja vitamiineja ja/tai kivennäisaineita liitteessä II luetelluissa muodoissa tämän asetuksen sääntöjä noudattaen.”

15. Asetuksen N:o 1925/2006 7 artiklan kohteena ovat pakkausmerkinnät, esillepano ja mainonta, ja sen 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Lisättyjä vitamiineja ja kivennäisaineita sisältävien elintarvikkeiden pakkausmerkinnät, esillepano tai mainonta eivät saa olla harhaanjohtavia tai antaa kuluttajalle väärää käsitystä elintarvikkeen ravitsemuksellisista ominaisuuksista, joita saattaa seurata asianomaisten ravintoaineiden lisäämisestä.

3. Ravintoarvoja koskevat merkinnät ovat pakollisia tuotteissa, joihin on lisätty vitamiineja ja kivennäisaineita ja jotka kuuluvat tämän asetuksen soveltamisalaan. Annettavat tiedot ovat ne, joita tarkoitetaan [asetuksen N:o 1169/2011] 30 artiklan 1 kohdassa sekä elintarvikkeen sisältämien, siihen lisättyjen vitamiinien ja kivennäisaineiden kokonaismäärät.”

16. Asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä I, jossa luetellaan ”vitamiinit ja kivennäisaineet, joita elintarvikkeisiin voidaan lisätä”, mainitaan erikseen ”A-vitamiini” ja ”D-vitamiini”.

17. Kyseisen asetuksen liite II, jossa luetellaan ”vitamiiniformulaatiot ja kivennäisaineet, joita elintarvikkeisiin voidaan lisätä”, sisältää muun muassa otsikon ”A-vitamiini” alla neljä vitamiiniformulaatiota, jotka ovat ”retinoli”, ”retinyyliasetatti”, ”retinyylipalmitaatti” ja ”beeta-karoteeni”. Se sisältää myös otsikon ”D-vitamiini” alla kaksi vitamiiniformulaatiota, jotka tunnetaan nimillä ”kolekalsiferoli” ja ”ergokalsiferoli”.

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

18. Upfield markkinoi Unkarissa margariineja, mukaan lukien ”Flóra ProActiv” -niminen tuote, joka on 35 prosenttia rasvaa sisältävä kasvislevite, johon on lisätty kasvisteroleita. Sen ainesosaluettelossa mainitaan ”vitamiineja (A, D)”, millä tarkoitetaan, että tuote sisältää lisättyjä A- ja D-vitamiineja.

19. Kuluttajansuojan alalla toimivaltainen Somogyn departementin hallintoyksikkö katsoi, että Upfieldin tuotteen merkintä ei ollut asetuksen N:o 1169/2011 mukainen, ja teki päätöksen, jolla se vaati Upfieldia lopettamaan sääntöjen rikkomisen välittömästi. Se katsoi lähinnä, että kun asetusta N:o 1169/2011 luetaan yhdessä asetuksen N:o 1925/2006 kanssa, sen mukaan elintarvikkeiden merkinnöissä on mainittava niiden koostumukseen sisältyvät eri ainesosat ja, jos nämä ainesosat ovat vitamiineja, tuotantoprosessissa käytettyjen vitamiiniformulaatioiden nimet.

20. Kyseisestä päätöksestä nostettiin kanne, ja alioikeus kumosi päätöksen kahdella perusteella. Se totesi ensinnäkin, että asetuksessa N:o 1169/2011 ei määritellä kyseisen asetuksen 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua elintarvikkeiden ainesosien ”yksilöllisen nimen” käsitettä, eikä se sisällä muita tätä koskevia säännöksiä. Toiseksi se huomautti, että asetuksessa N:o 1925/2006 vahvistetaan lisättyjä vitamiineja sisältävien tuotteiden pakkausmerkintöjä, esillepanoa ja

mainontaa koskevat säännökset mutta ei säädetä ainesosien nimistä. Alioikeus totesi tässä yhteydessä, ettei ole olemassa säännöstä, joka estäisi mainitsemasta tuotteen ainesosaluettelossa nimiä ”A-vitamiini” ja ”D-vitamiini”.

21. Unkarin viranomainen valitti alioikeudessa annetusta tuomiosta Kúriaan (ylin tuomioistuin, Unkari). Se väittää valituksessaan yhtäältä, että asetuksessa N:o 1169/2011 edellytetään, että elintarvikkeiden merkinnöissä mainitaan kaikkien niiden koostumukseen kuuluvien ainesosien ”yksilöllinen nimi”, ja toisaalta, että A- ja D-vitamiinien kaltaisten ainesosien osalta ”yksilöllinen nimi” vastaa asetuksessa N:o 1925/2006 mainittua vitamiiniformulaatiota. Sama viranomainen korostaa myös, että elintarvikkeen koostumuksessa käytettävillä formulaatioilla on merkitystä mittaukseen liittyvistä metodologisista ja teknologisista syistä elintarvikkeiden analyyttisen tutkimuksen yhteydessä.

22. Kúria (ylin tuomioistuin) katsoo, että tässä oikeudenkäynnissä tarvitaan vastaus siihen, mitä tarkoitetaan käsitteellä ”yksilöllinen nimi” sovellettaessa asetuksen

N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohtaa, erityisesti silloin, kun kyseessä ovat elintarvikkeisiin lisätyt vitamiinit. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että koska sovellettavassa lainsäädännössä ei ole määritetty ”yksilöllistä nimeä”, syntyy tulkintaongelma, mistä on osoituksena se, että tuottajien ja jakelijoiden, hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten noudattamat käytännöt eivät ole yhdenmukaisia.

23. Näissä olosuhteissa Kúria (ylin tuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [asetuksen N:o 1169/2011] säännöksiä ja erityisesti sen 18 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kun vitamiineja lisätään elintarvikkeisiin, elintarvikkeiden ainesosaluettelossa on mainittava vitamiinien nimen lisäksi myös elintarvikkeisiin mahdollisesti lisättävien vitamiiniformulaatioiden nimitys?”

24. Ennakkoratkaisupyyntö jätettiin unionin tuomioistuimen kirjaamoon 21.10.2010. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Kroatian tasavalta, Unkari ja Euroopan komissio. Asiassa ei järjestetty suullista käsittelyä. Asianosaiset ja väliintulijat vastasivat kuitenkin kirjallisesti unionin tuomioistuimen 29.6.2021 esittämiin kysymyksiin.

IV Oikeudellinen arviointi

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksellään varmistamaan, onko asetusta N:o 1169/2011 ja erityisesti sen 18 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kun vitamiineja lisätään elintarvikkeisiin, elintarvikkeiden ainesosaluettelossa on mainittava vitamiinien yleisnimen⁴ – esimerkiksi A-vitamiini ja D-vitamiini – lisäksi myös käytettävien asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä II lueteltujen vitamiiniformulaatioiden nimitys.

26. Aluksi on todettava, että siltä osin kuin ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin pyytää kysymyksellään tulkitsemaan asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohtaa, joka koskee sitä, miten elintarvikkeiden ainesosat on mainittava merkinnöissä, kyseinen tuomioistuin olettaa, että vitamiinit kuuluvat kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa määritellyn ”ainesosan” käsitteen soveltamisalaan.

⁴ Koska sovellettavassa lainsäädännössä ei ole täsmällistä käsitettä, käsitettä ”yleisnimi” käytetään tässä ratkaisuehdotuksessa tarkoittamaan vitamiinien nimeä niiden geneerisessä muodossa.

27. Tästä syystä tutkin aluksi lyhyesti, kuuluvatko vitamiinit asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitetun ”ainesosan” käsitteen soveltamisalaan. Tarkastelen tämän jälkeen, onko asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että jos elintarvikkeeseen lisätään vitamiinia, ainesosaluetteloon on sisällyttävä kyseisen vitamiinin yleisnimen lisäksi sen vitamiiniformulaation nimi.

A Vitamiinit asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitettuina ainesosina

28. Asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan ”ainesosalla” tarkoitetaan lähinnä elintarvikkeen tuotannossa tai valmistuksessa käytettyä ainetta tai tuotetta, koostetun ainesosan osat mukaan lukien, joka on mukana valmiissa tuotteessa. Asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan s alakohdassa sitä vastoin säädetään, että ”ravintoaineella” tarkoitetaan proteiinia, hiilihydraattia, rasvaa, ravintokuitua, natriumia, vitamiineja ja kivennäisaineita, jotka luetellaan tämän asetuksen liitteessä XIII olevan A osan 1 kohdassa, sekä aineita, jotka kuuluvat näihin ravintoaineryhmiin.

29. Tästä seuraa, että vaikka vitamiinit määritellään nimenomaisesti ravintoaineiksi asetuksella N:o 1169/2011, on vielä epäselvää, voidaanko niitä pitää myös ainesosina tätä samaa asetusta sovellettaessa.

30. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuin on jo tulkinnut ”ainesosan” käsitettä elintarviketietoja koskevan unionin lainsäädännön alalla. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Bablok ym.,⁵ että siitepöly, joka sisältyy siitepölypohjaisiin lisäravinteisiin, oli määriteltävä direktiivin 2000/13/EY⁶ 6 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetuksi ”ainesosaksi”, ”kun se [oli] lisätty lisäravinteisiin niiden tuotannon tai valmistuksen aikana”. Siten peruste, jota unionin tuomioistuin käytti määrittääkseen, voitiinko ainetta pitää elintarvikkeen ”ainesosana”, perustui direktiivin 2000/13 6 artiklan 4 kohdan a alakohdan toiseen osaan, jossa viitattiin kyseisen aineen käyttämiseen elintarvikkeen tuotannossa tai valmistuksessa.

31. Direktiivin 2000/13 6 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitetun ”ainesosan” käsitteen määritelmä on tietyin lisäyksin sama kuin aikaisemman direktiivin korvanneen asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa. Tästä syystä samaa tulkintatapaa olisi mielestäni sovellettava myös nyt käsiteltävässä asiassa.⁷

32. Kuten komissio selittää huomautuksissaan, on mahdollista, että ravintoainetta käytetään elintarvikkeen valmistuksessa ja että sitä on myös valmiissa tuotteessa. Tilanne on tällainen lähinnä silloin, kun elintarvikkeiden valmistuksessa käytettävät aineet ovat puhtaita tai lähes puhtaita ravintoaineita, kuten sokereita, suolaa tai jopa vitamiineja, jotka saattavat silloin kuulua asetuksen N:o 1169/2011 tarkoitetun ”ainesosan” käsitteen soveltamisalaan.

33. Kaiken kaikkiaan nyt käsiteltävän asian kohteena olevien tuotteiden eli lisättyjä vitamiineja sisältävien elintarvikkeiden erityispiirteenä on se, että vitamiinit lisätään erillisinä aineina elintarvikkeeseen tuotantoprosessin yhteydessä sen parantamiseksi tai sen ravitsemuksellisten

⁵ Tuomio 6.9.2011, Bablok ym. (C-442/09, EU:C:2011:541, 74 kohta).

⁶ Myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.3.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2000 L 109, s. 29).

⁷ Ks. myös asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 1 kohta, jossa todetaan, että ainesosaluettelon ”on sisällettävä kaikki elintarvikkeen ainesosat painon mukaan alenevassa järjestyksessä sellaisina kuin ne ilmoitettiin niiden käyttöhetkellä elintarvikkeen valmistusprosessissa” (kursivointi tässä).

erityispiirteiden vahvistamiseksi.⁸ Tämä pätee erityisesti ravintolisiin, joilla direktiivin 2002/46/EY⁹ mukaan tarkoitetaan elintarvikkeita, jotka ovat yksin tai yhdessä lähinnä ravintoaineiden tiivistettyjä lähteitä. Kyseisessä direktiivissä säädetään, että ”ravintolisien valmistukseen saa käyttää”¹⁰ ainoastaan sen liitteessä I lueteltuja vitamiineja ja kivennäisaineita, mikä osoittaa sen, että molemmat aineyypit kuuluvat ainesosan käsitteeseen, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tätä käsitettä tulkinnut.

34. Tästä seuraa, että käsitteiden ”ainesosa” ja ”ravintoaine”, sellaisena kuin ensin mainittu on määritelty asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa ja jälkimmäinen s alakohdassa, ulottuvuudet eivät ole toisensa poissulkevia.

35. On syytä huomata, että vaikuttaa siltä, että ainoastaan asetuksen N:o 1169/2011 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa erotetaan toisistaan yhtäältä ainesosat ja toisaalta ravintoaineet, kun siinä todetaan, että elintarviketiedot eivät saa johtaa harhaan ”korostamalla erityisesti tiettyjen ainesosien ja/tai ravintoaineiden esiintymistä tai puuttumista”.¹¹ Tämä erottelu voidaan kuitenkin selittää toteamalla, että kaikki ainesosat eivät ole ravintoaineita, sillä näistä kahdesta ryhmästä ensimmäinen on laajempi kuin jälkimmäinen, mutta tämä ei estä sitä, että ravintoaineet voivat tietyissä tapauksissa olla ainesosia.

36. Jos ravintoaine, kuten vitamiini, on myös elintarvikkeen ainesosa, sen ilmoittaminen ravintoaineeksi ja ainesosaksi tuotteen etiketissä antaa näet kuluttajille erilaisia tietoja. Ainesosaluettelo antaa kuluttajalle tiedon siitä, että valmiissa elintarvikkeessa on vitamiinia, kun ravintoarvoilmoitus puolestaan antaa kuluttajalle mahdollisuuden ymmärtää elintarvikkeen erityinen vitamiinisältö saannin vertailuarvon perusteella.

37. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että vaikka ravintoaineet eivät aina ole ainesosia, ne saattavat olla, kun niitä käytetään elintarvikkeen tuotannossa tai valmistuksessa. Arviointi pitäisi tästä syystä suorittaa tapauskohtaisesti. Nyt käsiteltävään asiaan, joka koskee lisättyjä vitamiineja sisältäviä elintarvikkeita, liittyvien kaltaisissa olosuhteissa vitamiineja on pidettävä asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitettuina ainesosina.

B Vitamiiniformulaatiot pakollisena mainintana ainesosaluettelossa

38. Kúria (ylin tuomioistuin) pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohtaa. Se haluaa erityisesti varmistaa, onko kyseisessä säännöksessä käytettyä käsitettä ”yksilöllinen nimi” tulkittava elintarvikkeen ainesosana käytetyn lisätyn vitamiinin tapauksessa siten, että sillä viitataan ainoastaan sen yleisnimeen, vai pikemminkin siten, että sillä viitataan sen yleisnimen ja vitamiiniformulaation, sellaisina kuin ne on lueteltu asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä II, yhdistelmään.

39. Aluksi on muistutettava hermeneuttisista säännöistä, joita on käytettävä, kun tulkitaan unionin oikeussäätöä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säännöksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut

⁸ Ks. tästä asetuksen N:o 1925/2006 3 artiklan 2 kohta.

⁹ Ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10.6.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2002 L 183, s. 51). Ks. erityisesti sen 2 artiklan a alakohta.

¹⁰ Direktiivin 2002/46 4 artikla. Kursivointi tässä.

¹¹ Kursivointi tässä.

päämäärät, jonka osa säännös on.¹² Nyt käsiteltävässä asiassa katson asetuksen N:o 1169/2011 sanamuodon ja asiayhteyden sekä teleologisen tulkinnan perusteella, että kun kyseessä on lisättyjä vitamiineja sisältävä elintarvike, viittausta asetuksessa N:o 1925/2006 erikseen määriteltyyn vitamiiniformulaatioon ei tarvitse mainita ainesosaluettelossa yhdessä vitamiinin yleisnimen kanssa.

1. Sanamuodon mukainen tulkinta

40. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys edellyttää, että otetaan huomioon paitsi asetuksen N:o 1169/2011 myös asetuksen N:o 1925/2006 säännösten sanamuoto, sillä sen liitteessä I luetellaan vitamiinit, joita elintarvikkeisiin voidaan lisätä yleismuodossaan, ja liitteessä II konkreettiset vitamiiniformulaatiot, jotka voivat olla näiden vitamiinien lähteenä.

41. Asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohdassa todetaan, että ainesosat on ilmoitettava ainesosaluettelossa niiden ”yksilöllisellä nimellä” saman asetuksen 17 artiklan säännösten mukaisesti.¹³ Asetuksen N:o 1169/2011 17 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan analogisesti ainesosiin, säädetään lähinnä, että elintarvikkeen ainesosan nimen on oltava sen ”virallinen nimi”, tai jos tällaista nimeä ei ole, sen ”tavanomainen nimi”. Tämän jälkeen on vielä pohdittava, edustavatko vitamiiniformulaatiot, sellaisina kuin ne on lueteltu asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä II, tällaisen vitamiinin ”virallista” tai ”tavanomaista” nimeä.

42. Näitä kahta nimiryhmää ei ole määritelty sanallisesti asetuksen N:o 1169/2011 17 artiklan 1 kohdassa. Kyseinen säännös koskee kuitenkin määritelmiä, joita sovelletaan kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan n ja o alakohdan nojalla, kun niissä vahvistetaan käsitteiden ”virallinen nimi” ja ”tavanomainen nimi” merkitys. Vaikka kyseisessä artiklassa molemmissa määritelmissä viitataan elintarvikkeeseen liittyviin nimiin, on katsottava, että ne ovat sovellettavissa myös ainesosiin liittyviin nimiin, kun sitä luetaan asetuksen N:o 1169/2011 17 artiklan 1 kohdan ja 18 artiklan 2 kohdan valossa.

a) Vitamiiniformulaatiot vitamiinien virallisena nimenä

43. Kun asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan n alakohtaa sovelletaan analogisesti ainesosiin, sen nojalla käsitteellä ”virallinen nimi” tarkoitetaan lähinnä nimeä, josta on säädetty niihin sovellettavissa unionin oikeussäännöissä. Vain silloin, jos tällaisia unionin oikeussääntöjä ei ole, kyseessä on nimi, josta säädetään sellaisissa laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä, joita sovelletaan jäsenvaltiossa, jossa elintarvike myydään loppukuluttajalle.

44. Se, että asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä II vahvistetaan luettelo vitamiiniformulaatioista, joita voidaan lisätä elintarvikkeisiin, näyttää tukevan väitettä, jonka mukaan nämä formulaatiot ovat näiden vitamiinien osalta unionin lainsäädännössä määrätty nimi ja siksi niiden virallinen nimi. Katson kuitenkin, ettei tällainen tulkinta perustu asetuksen N:o 1925/2006 sanamuotoon.

45. Asetuksella N:o 1925/2006 yhdenmukaistetaan sen 1 artiklan nojalla vitamiinien, kivennäisaineiden ja eräiden muiden aineiden lisäämistä elintarvikkeisiin koskevat jäsenvaltioiden oikeussäännöt. Erityisesti kyseisen asetuksen 7 artiklassa määritellään säännöt, jotka koskevat

¹² Tuomio 16.11.2016, Hemming ym. (C-316/15, EU:C:2016:879, 27 kohta oikeustapausviittauksineen).

¹³ Asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohdassa viitataan myös saman asetuksen liitteeseen IV. Kyseisellä liitteellä ei ole kuitenkaan merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta.

lisättyjä vitamiineja ja kivennäisaineita sisältävien elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä, esillepanoa ja mainontaa. Kyseisessä artiklassa ei kuitenkaan säädetä ainesosien nimeämisestä, joka kuuluu yksinomaan asetuksen N:o 1169/2011 soveltamisalaan.¹⁴

46. Huomautettakoon, että nyt käsiteltävä asia poikkeaa asiasta Tesco Stores ČR (C-881/19), joka on vireillä unionin tuomioistuimessa. Kyseinen asia koskee koostetun ainesosan nimen käyttöä elintarvikkeen merkinnässä asetuksen N:o 1169/2011 mukaisesti suklaatuotteita koskevassa direktiivissä 2000/36¹⁵ nimenomaisesti määritellyssä muodossa. Julkisasiamies Tanchev totesi äskettäin antamassaan ratkaisuehdotuksessa,¹⁶ että kyseiseen elintarvikkeeseen sisältyvällä koostetulla ainesosalla on asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan n alakohdassa tarkoitettu virallinen nimi. Tehdessään tämän päätelmän hän huomautti perustellusti, että direktiivin 2000/36 3 artiklassa edellytetään nimenomaisesti, että sovellettaessa asetusta N:o 1169/2011¹⁷ "[asetuksen] liitteessä I [lueteltuja tuotteiden nimityksiä] on käytettävä kaupassa osoittamaan näitä tuotteita". Näin ollen julkisasiamies katsoo, että kyseistä nimeä on käytettävä pakollisessa ainesosaluettelossa.

47. Kuten komissio on myöntänyt tässä oikeudenkäynnissä, asetuksessa N:o 1925/2006 tai asetuksessa N:o 1169/2011 ei sitä vastoin todeta, että nimet, jotka mainitaan ensin mainitun asetuksen liitteissä I ja II, olisi ymmärrettävä määräykseksi, joka koskee lisättyjä vitamiineja ja kivennäisaineita sisältävien tuotteiden merkintöjä. Tästä syystä niitä ei voida sanamuodon perusteella pitää elintarvikkeisiin lisättyjen vitamiinien virallisena nimenä.

b) Vitamiinien yleismuoto niiden tavanomaisena nimenä

48. Asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan o alakohdan toissijaisella käsitteellä "tavanomainen nimi", jota sovelletaan analogisesti myös ainesosiin, tarkoitetaan nimeä, jonka sen jäsenvaltion kuluttajat, jossa elintarviketta myydään, mieltävät kyseisen elintarvikkeen nimeksi ilman, että nimeä tarvitsee selittää.

49. Yleistiedon näkökulmasta vitamiinin nimi yleismuodossaan, kuten "A-vitamiini" tai "D-vitamiini", vastaa osuvammin tavanomaisen nimen määritelmää kuin vitamiiniformulaation määritelmä, koska vitamiinin yleisnimi on kyseisestä aineesta päivittäin käytettävä nimitys. Yksikään unionin tuomioistuimen oikeudenkäynnin osapuolista ei kiistä tätä.

50. Voitaisiin kuitenkin väittää, että jos vitamiiniformulaatio on kuluttajien tunnistettavissa oleva nimi, sitä olisi pidettävä sen tavanomaisena nimenä ja se pitäisi siten mainita tuotteen ainesosaluettelossa. Kuluttajat eivät kuitenkaan yleensä tunnista asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä II mainittuja kemiallisia formulaatioita, kuten yhtäältä "retinolia", "retinyylasetaattia", "retinyylipalmitaattia" ja "beeta-karoteenia" sekä toisaalta "kolekalsiferolia" ja "ergokalsiferolia" niminä, joista ensin mainitut viittaavat A-vitamiiniin ja jälkimmäiset D-vitamiiniin. Vaikka siis yleissääntönä tapauskohtaista tarkastelua ei pitäisi koskaan sulkea pois, asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä II mainitut vitamiiniformulaatiot eivät edusta näiden

¹⁴ Ks. asetuksen N:o 1169/2011 1 artiklan 3 kohta.

¹⁵ Elintarvikkeena käytettävistä kaakao- ja suklaatuotteista 23.6.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/36/EY (EYVL 2000 L 197, s. 19).

¹⁶ Julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2021:830, 51, 52 ja 54 kohta).

¹⁷ Direktiivin 2000/36 3 artiklassa olevan viittauksen kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18.12.1978 annettuun neuvoston direktiiviin 79/112/ETY (EYVL 1979 L 33, s. 1) on katsottava nyttemmin tarkoittavan viittausta asetukseen N:o 1169/2011.

vitamiinien tavanomaista nimeä. Ei ole myöskään mitään perusteita katsoa, että kyseisen lisätyn vitamiinin yleisnimi yhdistettynä sen vastaavaan vitamiiniformulaatioon edustaisi kyseistä tavanomaista nimeä.

51. Edellä esitetyn perusteella asetuksen N:o 1169/2011 ja asetuksen N:o 1925/2006 asiaa koskevien säännösten sanamuodon mukainen tulkinta johtaa mielestäni siihen päätelmään, että vitamiinin yleisnimi edustaa sen tavanomaista nimeä ja siten ensin mainitun asetuksen 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ”yksilöllistä nimeä”.

2. Asiayhteyteen perustuva tulkinta

52. Unionin oikeussäännön sanamuodon mukaista tulkintaa, joka perustuu yksinomaan sen tekstiin, voidaan arvioida uudelleen, kun kyseinen säännös on sijoitettu asiayhteyteensä ja sitä on tulkittu siten, että huomioon otetaan unionin oikeus kokonaisuudessaan.¹⁸ Unionin tuomioistuimen on ratkaistava nyt käsiteltävässä asiassa, saako asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukainen tulkinta, sellaisena kuin se on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa, systemaattisen vastaavuuden näkökulmasta tukea, kun tämä säännös sijoitetaan saman asetuksen muiden merkityksellisten artiklojen asiayhteyteen. Unionin tuomioistuimen täytyy tämän jälkeen tutkia, osoittautuuko ehdotettu asetuksen N:o 1169/2011 sanamuodon mukainen tulkinta oikeaksi myös silloin, kun sitä tarkastellaan suhteessa muihin elintarvikelainsäädäntöä koskeviin unionin oikeussääntöihin.

a) Systemaattinen vastaavuus: ainesosaluettelo ja ravintoarvoilmoitus

53. Huomautettakoon, että samanaikaisesti ainesosaluettelon kanssa, joka on asetuksen N:o 1169/2001 9 artiklan 1 kohdan nojalla pakollinen tieto elintarviketta esittäessä, samassa säännöksessä edellytetään ravintoarvoilmoituksen esittämistä. Kuten edellä totesin, näillä kahdella vaatimuksella on eri tavoitteet, ja ne antavat eri tietoja kuluttajille. Kun ainesosaluettelossa annetaan tietoa elintarvikkeen koostumuksesta,¹⁹ ravintoarvoilmoituksessa annetaan yksityiskohtaisia tietoja elintarvikkeen energiasisällöstä ja tiettyjen ravintoaineiden määrästä, jotka ovat kansanterveyden kannalta tärkeitä.²⁰

54. Ravintoarvoilmoituksessa on tarkemmin sanoen ilmoitettava energiasisältö ja sellaisten ravintoaineiden kuin rasvan, tyydyttyneiden rasvojen, hiilihydraatin, sokereiden, proteiinin ja suolan määrät.²¹ Muut asetuksen N:o 1169/2011 liitteessä XIII olevan A osan 1 kohdassa luetellut ravintoaineet, kuten vitamiinit, voidaan ilmoittaa vapaaehtoisesti ravintoarvoilmoituksessa.²² Kyseisessä luettelossa viitataan kuitenkin vitamiineihin niiden yleisnimellä eikä niiden vitamiiniformulaationa.

55. Totesin tarkasteluni ensimmäisessä osassa lisättyjä vitamiineja sisältävistä elintarvikkeista, että tällaisten vitamiinien voidaan katsoa kuuluvan sekä asetuksen N:o 1169/2011 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitettuna ”ainesosan” että kyseisen säännöksen s alakohdassa tarkoitettuna ”ravintoaineen” käsitteen soveltamisalaan. Lisättäköön vielä, että mielestäni ei ole mitään systemaattista perustelua, joka viittaisi siihen, että unionin lainsäätäjä

¹⁸ Tuomio 6.10.1982, Cilfit ym. (283/81, EU:C:1982:335, 20 kohta).

¹⁹ Asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 1 kohta.

²⁰ Asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan 36 perustelukappale.

²¹ Asetuksen N:o 1169/2011 30 artiklan 1 kohta.

²² Asetuksen N:o 1169/2011 30 artiklan 2 kohta.

olisi halunnut edellyttää, että vitamiinit on ilmoitettava yleisnimellään ravintoaineilmoituksessa ja yleisnimensä ja asetuksessa N:o 1925/2006 määritellyn vitamiiniformulaationsa yhdistelmänä ainesosaluettelossa.

56. Kroatian hallitus ja komissio esittävät kuitenkin, että koska ainesosaluettelon ja ravintoaineilmoituksen tehtävät ovat erilaisia mutta täydentäviä, asetus N:o 1169/2011 olisi johdonmukaisempi ja täsmällisempi, jos sitä tulkittaisiin siten, että ainesosaluettelossa on esitettävä täsmällisempiä tietoja ja ravintoaineilmoituksessa yleisempiä tietoja. Tällainen tulkinta voitaisiin kuitenkin hyväksyä lisättyjä vitamiineja sisältävien elintarvikkeiden osalta vain, jos asetuksen N:o 1169/2011 ja/tai asetuksen N:o 1925/2006 sanamuodon mukainen tulkinta tukisi sitä edes osittain, mikä ei ole asia, kuten olen jo osoittanut. Muistutettakoon tässä yhteydessä, että säännöksen asiayhteyteen perustuvaa tulkintaa on käytettävä, jos sanamuoto on moniselitteinen tai jos sanamuodon mukainen merkitys johtaa järjettömään tulokseen,²³ mutta sillä ei voida muotoilla kyseisen säännöksen sanamuotoa niin perusteellisesti uudelleen, että tällä vaarannettaisiin oikeusvarmuus ja ennustettavuus.²⁴

57. Haluaisin lisäksi kiinnittää unionin tuomioistuimen huomion asetuksen N:o 1169/2011 liitteessä VII olevaan C osaan, joka koskee tiettyjä elintarvikelisiä aineita ja -entsyymejä, jotka ovat toinen kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitettu ainesosatyyppi. Kyseisessä asetuksen N:o 1169/2011 liitteessä VII olevassa osassa määrätään lähinnä, että tietyt elintarvikelisiä aineet ja -entsyymit, jotka kuuluvat johonkin tässä osassa mainittuun ryhmään, on ilmoitettava kyseisellä ryhmänimellä ja siihen liitettyllä yksilöllisellä nimellä tai tarvittaessa E-numerolla. Tästä seuraa, että toisin kuin elintarvikelisiä aineiden ja -entsyymien osalta, unionin lainsäätäjä ei ole pitänyt vitamiinien yleismuotoa ainesosien ryhmänä eikä vitamiiniformulaatioita niiden yksilöllisenä nimenä, kuten väliintulijat väittävät huomautuksissaan. On väistämättä katsottava, että jos näin ei olisi, asetukseen N:o 1169/2011 olisi otettu kyseisen asetuksen liitteessä VII olevaa C osaa vastaava säännös vitamiinien osalta.

b) Asetus N:o 1169/2011 unionin elintarvikelainsäädännön asiayhteydessä

58. Nyt käsiteltävä asia, joka koskee lisättyjä vitamiineja sisältäviä elintarvikkeita, edellyttää asetuksen N:o 1169/2011 sijoittamista asetuksen N:o 1925/2006 asiayhteyteen, sillä kuten edellä on jo huomautettu, jälkimmäisessä asetuksessa luetellaan niiden vitamiinien nimet, joita voidaan lisätä elintarvikkeisiin, sekä niiden vitamiiniformulaatiot.

59. Olen jo todennut, että asetuksen N:o 1925/2006 sanamuodon mukainen tulkinta ei johda siihen päätelmään, että jos elintarvikkeisiin lisätään vitamiineja, tällaiset vitamiinit on ilmoitettava yleisnimensä ja vitamiiniformulaationsa yhdistelmänä. Korostan tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä II täsmennetty vitamiiniformulaatioiden luettelo on ollut kyseisessä säädöksessä sen ensimmäisestä versiosta lähtien, sellaisena kuin se annettiin vuonna 2006. Jos unionin lainsäätäjän aikomuksena olisi ollut, että elintarvikkeisiin lisättävät vitamiinit ilmoitetaan myös niiden vitamiiniformulaatioina, on kohtuullista olettaa, että tätä koskeva konkreettinen toteamus tai säännös olisi normatiivisen johdonmukaisuuden nimissä otettu asetukseen N:o 1169/2011, kun se annettiin vuonna 2011.

²³ Ks. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179, 37 kohta oikeustapausviittauksineen).

²⁴ Ks. asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan 9 ja 11 perustelukappale, joissa viitataan nimenomaisesti kuluttajien ja muiden sidosryhmien oikeusvarmuuteen.

60. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että kun unionin lainsäätäjä antoi asetuksen N:o 1169/2011, se selvensi tietoja, joita on annettava lisättyjä vitamiineja ja kivennäisaineita sisältävien tuotteiden ravintoarvoja koskeissa merkinnöissä. Se menetteli näin kyseisen asetuksen 50 artiklassa, jolla muutettiin asetuksen N:o 1925/2006 7 artiklan 3 kohtaa siten, että siinä säädetään, että näiden tuotteiden ravintoarvoilmoituksessa oli ilmoitettava asetuksen N:o 1169/2011 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot. On siis jälleen kohtuullista katsoa, että jos unionin lainsäätäjä olisi halunnut edellyttää, että elintarvikkeisiin lisättävät vitamiinit mainitaan ainesosaluettelossa paitsi yleisnimellä myös niiden vitamiiniformulaatioiden nimellä, asetukseen N:o 1925/2006 olisi voitu tehdä muutos asetuksella N:o 1169/2011, kuten tehtiin ravintoarvoilmoituksessa annettavien tietojen osalta.

61. Näissä olosuhteissa katson, että kun asetus N:o 1169/2011 sijoitetaan asetuksen N:o 1925/2006 asiayhteyteen, sitä ei voida tulkita siten, että siinä edellytettäisiin, että elintarvikkeisiin lisättävät vitamiinit ilmoitetaan formulaationimellä ainesosaluettelossa.

62. Käsittelen täydellisyyden vuoksi yksityiskohtaisen väitteen, jonka Kroatian hallitus ja komissio ovat esittäneet huomautuksissaan, jotka koskevat asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohdan tulkintaa direktiivin 2002/46 näkökulmasta.

63. Molemmat väliintulijat viittaavat näet kyseisen direktiivin liitteeseen II, jossa luetellaan vitamiinit, joita voidaan käyttää valmistettaessa ravintolisiä, ja jossa mainitaan folaatin tai foolihapon lähteenä ”(6S)-5-metyylitetrahydrofoolihappo, glukosamiinisuola”²⁵ samoin kuin ”pteroyylimonoglutamiinihappo” ja ”kalsium-L-metyylifolaatti”. Ne huomauttavat, että täytäntöönpanopäätöksen 2014/154/EU²⁶ ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2017/2470²⁷ mukaan ”(6S)-5-metyylitetrahydrofoolihappo, glukosamiinisuola” on mainittava sitä sisältävien elintarvikkeiden pakkausmerkinnöissä sen vitamiiniformulaation muodossa. Jos siis asetusta N:o 1169/2011 pitäisi tulkita siten, että siinä ei edellytetä viittausta vitamiiniformulaatioihin, ravintolisiin, jotka sisältävät ”pteroyylimonoglutamiinihappoa” ja ”kalsium-L-metyylifolaattia”, viitattaisiin yleisnimillä ”folaatti” tai ”foolihappo”. Sitä vastoin ”(6S)-5-metyylitetrahydrofoolihappoon, glukosamiinisuolaan” viitattaisiin sen formulaation muodossa, vaikka kaikki kolme ainetta kuuluvat samaan vitamiiniryhmään.

64. Tällä perustelulla ei ole mielestäni merkitystä tulkittaessa asetusta N:o 1169/2011 nyt käsiteltävässä asiassa. Ensinnäkin ja ennen kaikkea komission täytäntöönpanopäätöksen tai täytäntöönpanoasetuksen antaminen ei voi normihierarkian periaatteen nojalla ratkaista sitä, miten parlamentin ja neuvoston antamaa asetusta N:o 1169/2011 tulkitaan asiayhteyden perusteella.

65. Toiseksi väliintulijoiden esittämä perustelu ei koske, kuten tämä asia, elintarvikkeisiin lisättävien vitamiinien nimeämistä ainesosaluettelossa, mikä pitää määritellä tulkitsemalla asetusta N:o 1169/2011 yhdessä asetuksen N:o 1925/2006 kanssa. Se koskee sen sijaan lisäravinteiden ainesosien nimeämistä, mitä on tutkittava tulkitsemalla asetusta N:o 1169/2011 yhdessä direktiivin 2002/46 kanssa.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/46/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ravintolisien valmistuksessa käytettävästä aineesta (6 S)-5-metyylitetrahydrofoolihappo, glukosamiinisuola 12.3.2015 annettu komission asetus (EU) 2015/414 (EUVL 2015 L 68, s. 26).

²⁶ Luvan antamisesta aineen (6S)-5-metyylitetrahydrofoolihappo, glukosamiinisuola saattamiseksi markkinoille elintarvikkeiden uutena ainesosana Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 258/97 mukaisesti 19.3.2014 annettu komission täytäntöönpanopäätös 2014/154/EU (EUVL 2014 L 85, s. 10).

²⁷ Unionin uuselintarvikeluettelon laatimisesta uuselintarvikkeista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/2283 mukaisesti 20.12.2017 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/2470 (EUVL 2017 L 351, s. 72).

66. Tässä yhteydessä pitää paikkansa, että asetusta N:o 1169/2011 sovelletaan sen 1 artiklan 3 kohdan ja 6 artiklan nojalla kaikkiin elintarvikkeisiin, jotka on tarkoitettu loppukuluttajalle. Unionin tuomioistuimen on siten kiinnitettävä huomiota siihen, että asetuksen N:o 1169/2011 – ja erityisesti sen 18 artiklan 2 kohdan – säännösten tulkinta saattaa vaikuttaa kaikkiin elintarvikkeisiin sovellettaviin ainesosaluetteloa koskeviin vaatimuksiin. Kun viitataan tiettyjen elintarvikkeiden ainesosien nimeen, asetusta N:o 1169/2011 ei pidä tulkita erikseen vaan yhdessä erillisen unionin lainsäädäntötoimen kanssa, ja viimeksi mainittu voi poiketa muista sanamuodon, soveltamisalan ja tavoitteiden osalta. Näissä olosuhteissa asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohdan tulkinta saattaa johtaa eri lopputuloksiin sen mukaan, mikä tietty elintarvike on kyseessä, ilman että tämä mielestäni heikentäisi kyseisen säännöksen johdonmukaista soveltamista elintarviketietoja koskevan unionin lainsäädännön asiayhteydessä.

67. Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa oletettaisiin, että väliintulijoiden mainitsema täytäntöönpanopäätös tai täytäntöönpanoasetus voidaan ottaa huomioon tulkittaessa asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä elintarvikelisisistä annetun direktiivin 2002/46 kanssa,²⁸ se ei voi määrittää saman artiklan tulkintaa suhteessa elintarvikkeisiin lisättyjä vitamiineja koskevaan asetukseen N:o 1925/2006. Esitän myöhemmin tässä ratkaisuehdotuksessa, että asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohtaa pitäisi tulkita eri tavalla näiden kahden elintarvikeryhmän osalta teleologisista syistä ottamalla huomioon erityisesti kuluttajien tiedontarpeet molemmissa tapauksissa.²⁹

68. Edellä esitetyn perusteella asetuksen N:o 1169/2011 asiayhteyteen perustuva tulkinta ei johda siihen, että pitäisi tarkastella uudelleen kyseisen asetuksen sanamuodon mukaista tulkintaa, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdassa on todettu. Se itse asiassa tukee sitä näkemystä, että kun vitamiineja lisätään elintarvikkeeseen, ainesosaluettelossa ei ole tarpeen mainita kyseisen vitamiinin yleisnimen ja sen formulaation yhdistelmää.

3. *Teleologinen tulkinta*

69. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön³⁰ mukaan asetuksen N:o 1169/2011 tavoitteena on – kuten sen 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee – kuluttajansuojan korkean tason varmistaminen elintarviketietojen osalta, samalla kun varmistetaan sisämarkkinoiden häiriötön toiminta.³¹ Tässä yhteydessä asetuksessa otetaan huomioon kuluttajien erilaiset käsitykset ja tietotarpeet. Myös asetuksen N:o 1169/2011 3 artiklan 1 kohdasta – samoin kuin asetuksen johdanto-osan 3 ja 4 perustelukappaleesta, joiden valossa kyseistä säännöstä on luettava – seuraa, että antamalla tietoja kuluttajille on tarjottava heille mahdollisuus tehdä tietoon perustuvia valintoja, jolloin kiinnitetään erityisesti huomiota muun muassa terveydellisiin näkökohtiin.

70. Kuten selitän jäljempänä, silloin kun kyseessä ovat elintarvikkeisiin lisätyt vitamiinit, olen epävarma siitä, voiko vitamiiniformulaation ilmoittaminen ainesosaluettelossa yhdessä sen yleisnimen kanssa täyttää asetuksen N:o 1169/2011 tavoitteet. Se, että se ei voi täyttää näitä tavoitteita, on mielestäni erityisen ilmeistä, kun otetaan huomioon kuluttajien erilaiset käsitykset ja tietotarpeet, kuten sen 1 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Katson kuitenkin, että asetukseen N:o 1169/2011 ei sisälly tarvittavia tietoja, joiden perusteella voitaisiin tehdä lopullinen päätelmä siitä, olisiko vitamiiniformulaatioiden mainitseminen ainesosaluettelossa hyödyllistä, jotta

²⁸ Ks. tässä yhteydessä direktiivin 2002/46 6 artiklan 3 kohdan a alakohta.

²⁹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 79 ja 80 kohta.

³⁰ Tuomio 12.11.2019, Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, 52 ja 53 kohta).

³¹ Ks. myös asetuksen N:o 1925/2006 1 artiklan 1 kohta.

kuluttajat voisivat tehdä tietoon perustuvia valintoja kyseisen asetuksen tavoitteiden mukaisesti. Tällaista arviointia ei siten mielestäni pidä tehdä tuomioistuimen tulkinnan perusteella vaan lainsäädännön keinoin.

a) Kuluttajien käsitykset

71. Jotta kyetään määrittelemään asetukseen N:o 1169/2011 perustuvien elintarviketietoja koskevien velvoitteiden ulottuvuus, on otettava lähtökohdaksi ”tavanomaisesti valistunut sekä kohtuullisen tarkkaavainen ja huolellinen keskivertokuluttaja”.³²

72. Kuten olen jo huomauttanut tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa, ei mielestäni ole varmaa, että keskivertokuluttaja, siten kuin unionin tuomioistuin on tämän käsitteen määritellyt, todennäköisesti tunnistaa sellaiset formulaatiot kuin ”retinoli”, ”retinyyliasetatti”, ”retinyylipalmitaatti”, ”beeta-karoteeni”, ”kolekalsiferoli”, ”ergokalsiferoli” yksin tai yhdessä yleisnimen kanssa yhtenä tapana tarkoittaa A- ja D-vitamiineja. Sitä vastoin pelkkä viittaus A-vitamiiniin ja D-vitamiiniin vaikuttaa asianmukaisemmalta, jotta edistetään kuluttajien ymmärrystä siitä, että elintarvike sisältää näitä aineita ainesosina.

73. Korostettakoon, että koska yhtenä asetuksen N:o 1169/2011 tavoitteista on tarjota loppukuluttajille lähtökohdat tietoon perustuvien valintojen tekemiseksi, kyseisellä asetuksella pyritään varmistamaan, että loppukuluttaja ymmärtää elintarvikkeen merkinnöissä annetut tiedot ongelmitta. Esimerkiksi asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan 37 perustelukappaleessa todetaan, että merkinnöissä olisi käytettävä ilmaisua ”suola” ravintoaineen vastaavan nimityksen ”natrium” asemesta. Vaikka kyseisessä perustelukappaleessa viitataan ravintoarvoilmoituksessa annettaviin tietoihin, samoja perusteluja on sovellettava aineiden nimeämiseen pakollisessa ainesosaluettelossa. Tässäkin tapauksessa vitamiinien yleisnimien mainitseminen sellaisenaan eikä yhdessä asetuksen N:o 1925/2006 liitteessä II määriteltyjen vitamiiniformulaatioiden kanssa vaikuttaa asianmukaisemmalta keinolta kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

74. Tilanne on tällainen siinäkin tapauksessa, että vitamiini mainitaan ainesosaluettelossa sekä yleisnimellään että lähdeformulaation perusteella. Kun otetaan huomioon asetuksessa N:o 1169/2011 määritelty läheinen suhde ainesosaluettelon ja ravintoarvoilmoituksen välillä, erilainen viittaus vitamiineihin kussakin näistä pakollisista tiedoista saattaa näet vaikuttaa siten, että elintarvikkeen merkinnöissä kuluttajille annetuista tiedoista tulee vähemmän selviä. Kuten asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan 26 perustelukappaleessa todetaan, pitäisi kiinnittää huomiota myös siihen, että vaivaton luettavuus on tärkeä tekijä, kun halutaan maksimoida merkintöihin sisältyvien tietojen mahdollisuudet vaikuttaa lukijoihinsa, ja tuotetiedot, joita ei pystytä lukemaan, ovat yksi suurimmista syistä siihen, että kuluttajat ovat tyytymättömiä elintarvikkeiden merkintöihin. Tästä syystä elintarvikkeen merkinnästä ilmenevien tietojen määrää ei saa lisätä liikaa, koska siitä saattaisi seurata, että selkeys vähenee ja tavoitteet, joihin asetuksessa N:o 1169/2011 pyritään erityisesti kuluttajien käsitysten osalta, vaarannetaan.

³² Ks. tuomio 16.7.1998, Gut Springenheide ja Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, 31 kohta) ja tuomio 10.9.2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, 61 kohta).

b) Tietotarpeet

75. Kyseenalaistan myös sen, onko vitamiiniformulaatioiden ilmoittaminen lisättyä vitamiineja sisältävien elintarvikkeiden ainesosaluettelossa perusteltavissa kuluttajien tietotarpeilla. Myönnän kuitenkin, että koska ei ole käytettävissä asetukseen N:o 1169/2011 perustuvia tarkempia tietoja, epäilykseni ovat subjektiivisia.

76. Korostettakoon tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 1169/2011 4 artiklan 2 kohdassa, jota on luettava sen johdanto-osan 28 perustelukappaleen valossa, säädetään, että pakollisten elintarviketietojen tarvetta harkittaessa on otettava huomioon kuluttajien enemmistön laaja tarve saada tiettyjä tietoja, joita he pitävät erityisen merkityksellisinä, tai yleisesti hyväksytyt hyödyt kuluttajille.

77. Lisättyä vitamiineja sisältävien elintarvikkeiden osalta vitamiiniformulaatioiden ilmoittaminen ainesosaluettelossa ei mielestäni ensinnäkään täytä kovin merkittävää tarvetta, kun otetaan huomioon, kuten edellä on jo huomautettu, että asetuksen N:o 1169/2011 liitteestä II ilmenevät formulaatiot eivät ole suurimmalle osalle kuluttajista vaivatta ymmärrettävissä.

78. Toiseksi formulaation pakollisen ilmoittamisen elintarvikkeen ainesosaluettelossa ei voida katsoa johtavan tunnustettuun hyötyyn kuluttajalle. Myönnän tässä yhteydessä, että kuten väliintulijat huomauttavat, vitamiineilla saattaa olla eri tehtäviä niiden formulaation lähteen mukaan. Nyt käsiteltävän asian kohteena olevat tuotteet ovat kuitenkin tavanomaisia elintarvikkeita, joihin lisätään vähäinen määrä vitamiineja niiden ravitsemuksellisten ominaisuuksien parantamiseksi tai vahvistamiseksi. Näiden vitamiinien vaikutus on siten hyvin vähäinen niiden formulaatiosta riippumatta. Tästä syystä niitä esimerkiksi myydään tavanomaisissa kauppapaikoissa ilman pakollista pakkausselostetta, eikä niihin sovelleta erityisiä annostelurajoituksia.

79. Tässä yhteydessä saattaisi olla hyödyllistä viitata vertailevasta näkökulmasta elintarvikelisiin, joiden yhteydessä kuluttajien tietotarpeet edellyttävät mielestäni asetuksen N:o 1169/2011 18 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä direktiivin 2002/46 kanssa, ulottuvuuden erilaista tulkintaa. Kaiken kaikkiaan kyseisen direktiivin 2 artiklan a alakohdasta seuraa, että ravintolisät ovat ravintoaineen tai muun aineen, mukaan lukien vitamiinit, tiivistettyjä lähteitä, joilla on ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus ja joita pidetään kaupan annosmuodossa, kuten pillereinä, tabletteina, kapseleina tai nestemäisinä mitta-annoksina. Niiden tarkoituksena on täydentää tavanomaista ruokavaliota ja erityisesti korjata ravitsemuksellisia puutteita, ylläpitää tiettyjen ravintoaineiden asianmukaista saantia tai tukea erityisiä fysiologisia toimintoja.

80. Vaikka kuluttajien tietotarpeet saattava olla hyväksyttävä perustelu vitamiiniformulaatioiden ilmoittamiselle elintarvikelisien ainesosaluettelossa, kun otetaan huomioon eri tehtävät, joita kullakin näistä lähteistä on, ja kuluttajien hakemat erityiset ravitsemukselliset ja fysiologiset vaikutukset, nämä tarpeet eivät edellytä niiden ilmoittamista lisättyä vitamiineja sisältävien elintarvikkeiden ainesosaluettelossa, kun otetaan huomioon niiden vähäinen vaikutus, kun niitä nautitaan.

81. Mainittakoon lopuksi lyhyesti, että koska vitamiiniformulaation mainitseminen lisättyä vitamiineja sisältävien elintarvikkeiden ainesosaluettelossa ei ole perusteltavissa tietotarpeilla, komission esittämä perustelu, jonka mukaan näiden tuotteiden merkintä, jossa ei ole tällaista mainintaa, johtaa asetuksen N:o 1169/2011 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla kuluttajia harhaan, ei pidä hyväksyä.

c) Arviointi unionin lainsäätäjää varten

82. Asetuksen N:o 1169/2011 johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todetaan, että uusia vaatimuksia pakollisista elintarviketiedoista olisi hyväksyttävä vain tarpeen mukaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta ja kestävä kehityksen periaatetta noudattaen. Kuten edellä on jo mainittu, myös asetuksen N:o 1169/2011 4 artiklan 2 kohdassa säädetään lähinnä, että pakollisten elintarviketietojen tarvetta harkittaessa on otettava huomioon kuluttajien enemmistön laaja tarve saada tiettyjä tietoja.

83. Tästä seuraa, että vaikka oletettaisiin, että vitamiinien yleisnimen ja niiden formulaatioiden yhdistelmällä saattaa olla myönteinen vaikutus tietoon perustuvien valintojen edistämiseen, tällainen arviointi on asetuksen N:o 1169/2011 nojalla tehtävä kuluttajien käsitysten ja tietotarpeiden sekä muun muassa suhteellisuusperiaatteen perusteella.³³ Kun ei ole käytettävissä selkeämpää tukea, joka perustuisi sanamuodon ja asiayhteyden mukaiseen tulkintaan, tätä arviointia ei voida johtaa pelkistä teleologisista perusteluista, kuten nyt käsiteltävän asian väliintulijat lähinnä väittävät, ja unionin lainsäätäjän pitäisi sen sijaan tehdä tämä arviointi.

84. Lisäksi pitäisi huomata, että vaikka tärkein syy edellyttää pakollisia elintarviketietoja on se, että kuluttajille annetaan mahdollisuus tehdä tietoon perustuvia valintoja ja käyttää elintarvikkeita asianmukaisesti, asetuksen N:o 1169/2011 3 artiklan, jonka otsikkona on ”Yleiset tavoitteet”, 2 kohdassa säädetään myös, että elintarviketietoja koskevalla lainsäädännöllä on pyrittävä saavuttamaan laillisesti tuotettujen ja kaupan pidettyjen elintarvikkeiden vapaa liikkuvuus unionissa ottaen soveltuvin osin huomioon tarpeen suojata tuottajien oikeutetut edut. Saman asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa lisätään, että elintarviketietoja koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa, arvioitaessa ja tarkistettaessa on toteutettava avoin julkinen kuuleminen, myös sidosryhmien kanssa.

85. Siten tavoite varmistaa, että kuluttajille annetaan korkealaatuisia tietoja, on asetuksessa N:o 1169/2011 asetettujen tavoitteiden mukaisesti tasapainotettava sen tarpeen kanssa, että sidosryhmät otetaan huomioon asetettaessa uusia vaatimuksia elintarvikkeiden merkinnöille. Tämä rajoittaa elintarviketiedoista annetun asetuksen N:o 1169/2011 tulkintaa ja edellyttää mielestäni unionin lainsäätäjän toimenpiteitä.

4. Loppuhuomautus

86. Edellä esitetystä seuraa, että minkään unionin oikeuden tulkintasääntöjen perusteella ei voida todeta, että asetuksessa N:o 1169/2011, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1925/2006 kanssa, edellytettäisiin sitä, että viitatessa lisättyyn vitamiiniin elintarvikkeen ainesosaluettelossa olisi mainittava samalla sen formulaationimi. Jos katsottaisiin, että olisi asianmukaista asettaa velvoite ilmoittaa vitamiiniformulaatio ainesosaluettelossa, jotta edistettäisiin sitä, että kuluttajat tekevät parempaan tietoon perustuvia valintoja, sovellettavaa lainsäädäntöä pitäisi vastaavasti muuttaa.

³³ Ks. esim. komission äskettäin tekemä ehdotus kuluttajille annettavien tietojen koskevien unionin oikeussääntöjen muuttamiseksi tarkoituksena varmistaa paremmat merkinnät, jotta voidaan auttaa kuluttajia tekemään terveellisempiä ja kestävämpiä elintarvikkeiden valintoja: https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation_en.

V Ratkaisuehdotus

87. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Kúrian (ylin tuomioistuin, Unkari) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

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 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1169/2011 (EUVL 2011 L 304, s. 18) ja erityisesti kyseisen asetuksen 18 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jos elintarvikkeeseen lisätään vitamiineja, ainesosaluettelossa ei tarvitse mainita vitamiinien yleisnimen lisäksi myös elintarvikkeessa käytettyä vitamiiniformulaatiota, joka on mainittu vitamiinien, kivennäisaineiden ja eräiden muiden aineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1925/2006 liitteessä II.