



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

LAILA MEDINA

esitatud 16. detsembril 2021¹

Kohtuasi C-533/20

Upfield Hungary Kft.

versus

Somogy Megyei Kormányhivatal

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Kúria (Ungari kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus – Tarbijakaitse – Määrus (EL) nr 1169/2011 – Toidualase teabe esitamine tarbijatele – Kohustuslikud andmed – Koostisosade loetelu – Täpne nimetus – Määrus (EÜ) nr 1925/2006 – Vitamiinide lisamine toiduainetesse – Kohustus märkida vitamiinide üldnimetus ja vitamiiniühendid

I. Sissejuhatus

1. Käesoleva eelotsusetaotlusega palutakse tõlgendada määrust (EL) nr 1169/2011,² milles on sätestatud tarbijatele toidualase teabe esitamist käsitlevad üldised eeskirjad, koostoimes määrusega (EÜ) nr 1925/2006,³ mis käsitleb vitamiinide, mineraaltoitainete ja muude ainete lisamist toidule.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud menetluses, mille pooled on Upfield Hungary Kft. (edaspidi „Upfield“) ja Somogy Megyei Kormányhivatal (Somogy'i komitaadi kohalik omavalitsus, Ungari) ning kus on arutusel otsus, millega nimetatud omavalitsus kohustas Upfieldi muutma ühe Ungaris turustatava vitamiine sisaldava toidukauba märgistust.

¹ Algkeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määrus, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 1924/2006 ja (EÜ) nr 1925/2006 ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni direktiiv 87/250/EMÜ, nõukogu direktiiv 90/496/EMÜ, komisjoni direktiiv 1999/10/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/13/EÜ, komisjoni direktiivid 2002/67/EÜ ja 2008/5/EÜ ning komisjoni määrus (EÜ) nr 608/2004 (ELT 2011, L 304, lk 18).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta vitamiinide, mineraaltoitainete ja teatud muude ainete toidule lisamise kohta (ELT 2006, L 404, lk 26).

II. Õiguslik raamistik

A. EL õigus

1. Määrus nr 1169/2011

3. Määrus nr 1169/2011 loob aluse kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks toidualase teabe valdkonnas, võttes arvesse tarbijate seisukohtade ja teabevajaduse erinevusi ning tagades samasiseturu sujuva toimimise.

4. Määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punktides f, h, n, o ja s on sätestatud, et mõisteid „koostisosa“, „liitkoostisosa“, „seaduslik nimetus“, „üldtuntud nimetus“ ja „toitaine“ kasutatakse määruses järgmistes tähendustes:

„[...]“

f) „koostisosa“ – toidu tootmisel või valmistamisel kasutatav mis tahes aine või toode, sealhulgas lõhna- ja maitseained, lisaained ja toidus kasutatavad ensüümid, ning liitkoostisosa komponendid, mida valmistoodet – ka muudetud kujul – sisaldab; koostisosadeks ei peeta jääkaineid;

[...]

h) „liitkoostisosa“ – koostisosa, mis koosneb enam kui ühest koostisosast;

[...]

n) „seaduslik nimetus“ – toidu nimetus, mis on ette nähtud selle toidu suhtes kohaldatavates liidu õigusnormides või selliste liidu õigusnormide puudumise korral nimetus, mis on ette nähtud selle toidu suhtes kohaldatavates selle liikmesriigi õigusaktides ja halduseeskirjades, kus toitu lõpptarbijale või toitlustusettevõtetele müüakse;

o) „üldtuntud nimetus“ – nimetus, mida aktsepteeritakse toidu nimetusena liikmesriigis, kus seda müüakse, ilma et seda oleks vaja tarbijatele täiendavalt selgitada;

[...]

s) „toitaine“ – valgud, süsivesikud, rasvad, kiudained, naatrium ja käesoleva määruse XIII lisa A osa punktis 1 loetletud vitamiinid ja mineraaltoitained ning ained, mis kuuluvad ühte nimetatud gruppidest või on selle koostisosad;

[...]“.

5. Määruse nr 1169/2011 artikli 3 „Üldeesmärgid“ lõigetes 1, 2 ja 4 on sätestatud:

„1. Toidualase teabe esitamisega püütakse tagada tarbijate tervise ja huvide kõrgetasemeline kaitse, luues vahendi, mille alusel lõpptarbijad saaksid teha teadlikke valikuid ja toitu turvaliselt tarbida, eelkõige pidades silmas tervisealaseid, majanduslikke, keskkonnaalaseid, sotsiaalseid ja eetilisi kaalutlusi.“

2. Toidualast teavet käsitlevate õigusnormide eesmärk on saavutada liidus seaduslikult toodetud ja turustatud toidu vaba liikumine, võttes asjakohasel juhul arvesse vajadust kaitsta tootjate seaduslikke huve ja edendada kvaliteetsete toodete tootmist.

[...]

4. Toidualast teavet käsitlevate õigusnormide ettevalmistamise, hindamise ja läbivaatamise ajal viiakse läbi kas otse või esindusorganite kaudu avatud ja läbipaistev avalik arutelu, muu hulgas sidusrühmadega, välja arvatud juhul, kui see ei ole võimalik küsimuse kiireloomulisuse tõttu.“

6. Määruse nr 1169/2011 artikli 4 „Kohustuslikku toidualast teavet käsitlevad põhimõtted“ lõikes 2 on sätestatud:

„Otsuse tegemisel kohustusliku toidualase teabe vajalikkuse kohta ning selleks, et võimaldada tarbijatel teha teadlikke tarbimisotsuseid, võetakse arvesse enamuse tarbijate hulgas levinud vajadust teatava teabe järele, mida tarbijad väärtuslikuks peavad, või peetakse silmas üldtunnustatud kasu tarbijatele.“

7. Määruse nr 1169/2011 artikli 7 „Õiglane teavitamine“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Toidualane teave ei tohi olla eksitav, eelkõige:

a) toidu selliste iseloomulike tunnuste osas nagu toidu olemus, määratletus, omadused, koostis [...];

[...]

c) anda mõista, et toit on eriomadustega, kui selliste omadustega on tegelikult kõik samalaadsed toidud, või eriti rõhutada, et puuduvad teatavad koostis- ja/või toitained;

[...]

2. Toidualane teave peab olema täpne, selge ja tarbijale kergesti arusaadav.“

8. Sama määruse artikli 9 „Kohustuslike andmete loetelu“ lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Vastavalt artiklitele 10 kuni 35 ning kui käesolevas peatükis sisalduvatest eranditest ei tulene teisiti, on kohustuslik märkida järgmised andmed:

[...]

b) koostisosade loetelu,

[...]

l) toitumisalane teave.“

9. Määruse nr 1169/2011 artikli 17 „Toidu nimetus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Toidu nimetuseks on selle seaduslik nimetus. Sellise nimetuse puudumise korral on toidu nimetuseks selle üldtuntud nimetus või kui see puudub või kui seda ei kasutata, esitatakse toidu kirjeldav nimetus.“

10. Sama määruse artikli 18 „Koostisosade loetelu“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Koostisosade loetelul on või sellele eelneb sobiv pealkiri, mis koosneb sõnast „koostisosa“ või sisaldab sõna „koostisosa“. Koostisosade loetelu sisaldab kõiki toidu koostisosi, mis on esitatud kaalu järgi ning kahanevas järjestuses vastavalt nende kasutamisele toidu valmistamise ajal.

2. Koostisosad peavad olema tähistatud täpse nimetusega, vajaduse korral artiklis 17 ja VI lisas ettenähtud korras.“

11. Määruse nr 1169/2011 artikli 9 lõike 1 punktis 1 osutatud toitumisalast teavet käsitleva artikli 30 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Kohustuslik toitumisalane teave hõlmab järgmist:

a) energiasisaldust ning

b) rasvade, küllastunud rasvhapete, süsivesikute, suhkrute, valkude ja soola sisaldus.

[...]

2. Lõikes 1 osutatud kohustusliku toitumisalase teabe sisu võib täiendada ühe või mitme alljärgneva aine koguseid käsitleva teabega:

[...]

f) XIII lisa A-osa punktis 1 loetletud mis tahes vitamiinid või mineraaltoitained, mida esineb märkimisväärses kogustes, nagu on määratletud XIII lisa A-osa punktis 2.“

12. Määruse nr 1169/2011 XIII lisa „Võrdluskogused“ sisaldab A osa „Vitamiinide ja mineraaltoitainete päevased võrdluskogused (täiskasvanutel)“. Selle punktis 1 on loetletud „[v]itamiinid ja mineraaltoitained, mida võib märkida, ja nende võrdluskogused (NRV)“. Nende hulka kuuluvad ka vitamiinid A ja D.

2. Määrus nr 1925/2006

13. Määrus nr 1925/2006 ühtlustab liikmesriikides kehtivaid õigus- ja haldusnorme, mis on seotud vitamiinide ja mineraaltoitainete ning teatud muude ainete toidule lisamisega, et tagada siseturu tõhus toimimine ning samal ajal tagada tarbijakaitse kõrge tase.

14. Määruse artikli 3 „Vitamiinide ja mineraaltoitainete lisamist käsitlevad nõuded“ lõikes 1 on sätestatud:

„Toidule tohib lisada ainult I lisas loetletud vitamiine ja/või mineraaltoitaineid II lisas loetletud ühenditena vastavalt käesolevas määruses sätestatud eeskirjadele.“

15. Määruse nr 1925/2006 artikli 7, mis puudutab märgistamist, lõigetes 2 ja 3 on sätestatud:

„2. Toidu, millele on lisatud vitamiine ja mineraaltoitaineid, märgistus, esitlemine ja reklaam ei tohi tarbijat eksitada ega petta toidu toiteväärtuse osas, mis võib tuleneda nende toitainete lisamisest.

3. Toodetel, millele on lisatud vitamiine ja mineraaltoitaineid ja mis kuuluvad käesoleva määruse kohaldamisalasse, on toitumislase märgistuse esitamine kohustuslik. Esitatud teave sisaldab [määruse nr 1169/2011] artikli 30 lõikes 1 nimetatud andmeid ning vitamiinide ja mineraaltoitainete kogusisaldust toidus pärast nende toidule lisamist.“

16. Määruse nr 1925/2006 I lisas „Vitamiinid ja mineraaltoitained, mida võib toidule lisada“ on eraldi nimetatud „A-vitamiini“ ja „D-vitamiini“.

17. Sama määruse II lisa „Vitamiinide ja mineraaltoitainete ühendid, mida võib toidule lisada“ jaotises „Vitamiin A“ on nimetatud nelja vitamiiniühendit: „retinool“, „retinüülsetaat“, „retinüülpalmitaat“ ja „beeta-karoteen“. Jaotises „Vitamiin D“ on nimetatud kaht vitamiiniühendit: „kolekaltsiferool“ ja „ergokaltsiferool“.

III. Asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

18. Upfield turustab Ungaris margariine, nende hulgas toodet nimetusega „Flóra ProActiv“, mis on 35protsendilise rasvasisaldusega ja lisatud taimsete steroolidega margariin. Selle toote koostisosade loetelus on märges „vitamiinid (A, D)“ viitega sellele, et toode sisaldab lisatud vitamiine A ja D.

19. Tarbijakaitse valdkonnas pädev Somogy Megyei Kormányhivatal (Somogy'i komitaadi kohalik omavalitsus, Ungari) leidis, et Upfieldi toote märgistus ei vasta määrusele nr 1169/2011 ja tegi otsuse, millega kohustas Upfieldi vastuolu kohe kõrvaldama. Omavalitsuse seisukoht oli sisuliselt selline, et vastavalt määrusele nr 1169/2011 tõlgendatuna lähtuvalt määrusest nr 1925/2006 tuleb toiduainete märgistusele kanda kõik neis sisalduvad koostisosad, nende hulgas vitamiinide puhul tootmisprotsessis kasutatud vitamiiniühendite nimetused.

20. Upfield esitas selle otsuse peale kaebuse nõudega otsus tühistada, mille esimese astme kohus rahuldab kahel põhjusel. Esiteks leidis kohus, et määruses nr 1169/2011 ei ole määratletud artikli 18 lõikes 2 osutatud koostisosade „täpne nimetus“ ja see ei sisalda selle kohta ka muid sätteid. Teiseks nentis kohus, et määrus nr 1925/2006 sisaldab küll eeskirju lisatud vitamiine sisaldavate toodete märgistamise, esitlemise ja reklaami kohta, kuid mitte koostisosade nimetamise kohta. Sellest järeldas kohus, et määruses ei ole sätet, mis keelaks toote koostisosade loetellu märkida nimetusi „vitamiin A“ ja „vitamiin D“.

21. Omavalitsus kaebas esimese astme kohtu otsuse edasi Kúriasse (Ungari kõrgeim kohus). Oma kaebuses väidab ta ühelt poolt, et määruse nr 1169/2011 kohaselt tuleb toidukauba märgistusele märkida iga selles sisalduva koostisosa „täpne nimetus“, ja teiselt poolt, et selliste koostisosade nagu vitamiinid A ja D „täpne nimetus“ vastab määruses nr 1925/2006 osutatud vitamiiniühendile. Omavalitsus rõhutab ka, et toidu koostises kasutatud ühendid on olulised toidu koostise analüüsil kasutatavate mõõtmismeetodite ja -tehnikate seisukohalt.

22. Kúria (Ungari kõrgeim kohus) on seisukohal, et käesolevas kohtuasjas tuleb lahendada küsimus, mida tähendab eelkõige toidule lisatud vitamiinide puhul mõiste „täpne nimetus“ määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõike 2 tähenduses. Kúria (Ungari kõrgeim kohus) leiab, et kuna mõiste „täpne nimetus“ ei ole kehtivates õigusaktides määratletud, tekib tõlgendamisprobleem, mida kinnitab asjaolu, et tootjate ja turustajate, haldusasutuste ja kohtute praktika ei ole ühtne.

23. Neil asjaoludel otsustas Kúria (Ungari kõrgeim kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas määrust [nr 1169/2011] ja konkreetselt selle artikli 18 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et toidule vitamiinide lisamise korral tuleb toidu koostisosade märkimisel nimetada lisaks vitamiinide nimetusele ka nende tähis vastavalt vitamiiniühenditele, mida tohib toidule lisada?“

24. Eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 21. oktoobril 2020. Kirjalikud seisukohad on esitanud Horvaatia Vabariik, Ungari ja Euroopa Komisjon. Kohtuistungit toimunud ei ole. Pooled ja menetlusse astujad on aga vastanud kirjalikult Euroopa Kohtu 29. juuni 2021. aasta küsimustele.

IV. Analüüs

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimusega teada, kas määrust nr 1169/2011 ja eelkõige selle artikli 18 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kui toidule on lisatud vitamiine, tuleb selle koostisosade loetelus lisaks vitamiinide üldnimetusele⁴ – näiteks vitamiin A ja vitamiin D – märkida ka kasutatud vitamiiniühend, nagu määratletud määruse nr 1925/2006 II lisas.

26. Alustuseks märgin, et kuivõrd eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kuidas tõlgendada määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõiget 2, mis käsitleb teemat, kuidas tuleb toidu koostisosi märkida selle märgistusel, eeldab ta, et vitamiinid on hõlmatud määruse artikli 2 lõike 2 punktis f määratletud mõistega „koostisosa“.

27. Seepärast käsitlen kõigepealt lühidalt küsimust, kas vitamiinid on hõlmatud mõistega „koostisosa“ määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punkti f tähenduses. Seejärel analüüsin küsimust, kas määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kui toidule on lisatud vitamiine, tuleb selle koostisosade loetelus lisaks vitamiinide üldnimetusele märkida ka nende ühendite nimetus.

A. Vitamiinid kui koostisosad määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punkti f tähenduses

28. Määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punkti f kohaselt on „koostisosa“ sisuliselt toidu tootmisel või valmistamisel kasutatav mis tahes aine või toode, mida valmistooide sisaldab. Määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punkti s kohaselt omakorda on „toitained“ valgud, süsivesikud, rasvad, kiudained, naatrium ja määruse XIII lisa A osa punktis 1 loetletud vitamiinid ja mineraaltoitained ning ained, mis kuuluvad ühte nendest gruppidest.

29. Sellest järeldub, et kuigi vitamiinid on määruses nr 1169/2011 sõnaselgelt määratletud toitainetena, jääb küsimus, kas neid saab määruse tähenduses pidada ka koostisosadeks.

⁴ Kuna kehtivates õigusaktides täpset terminit määratletud ei ole, kasutan käesolevas ettepanekus üldkujul vitamiinide puhul terminit „üldnimetus“.

30. Sellega seoses juhin tähelepanu, et Euroopa Kohus on mõistet „koostisosa“ ELi toidualast teavet käsitlevate õigusnormide kontekstis juba tõlgendanud. Kohtuotsuses Bablok jt⁵ jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et õietolmust saadud toidulisandeid tuleb käsitada „koostisosana“ direktiivi 2000/13/EÜ⁶ artikli 6 lõike 4 punkti a tähenduses „juhul, kui õietolm on sinna lisatud tootmise või valmistamise käigus“. Seega lähtus Euroopa Kohus küsimuses, kas ainet saab pidada toidu „koostisosaks“, direktiivi 2000/13 artikli 6 lõike 4 punkti a teisest osast, mis viitab asjaolule, et ainet on kasutatud toidu tootmisel või valmistamisel.

31. Mõiste „koostisosa“ määratlus on direktiivi 2000/13 artikli 6 lõike 4 punktis a teatavate lisandustega samasugune kui direktiivi asendanud määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punktis f. Seepärast tuleks minu arvates käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimust tõlgendada samal põhimõttel.⁷

32. Nagu komisjon on oma seisukohtades selgitanud, on võimalik, et toidu tootmisel kasutatud toitaine sisaldub ka valmistootes. Nii on see peamiselt siis, kui toidu valmistamisel kasutatavad ained on puhtad või peaaegu puhtad toitained, nagu suhkrud, sool või isegi vitamiinid, mis võivad seega olla hõlmatud mõistega „koostisosa“ määruse nr 1169/2011 tähenduses.

33. Seisneb ju käesolevas asjas kõne all olevate toodete – lisatud vitamiinidega toiduainete – ainus eriomadus selles, et neile on tootmisprotsessis toidu rikastamiseks ja selle toiteomaduste rõhutamiseks eraldi lisatud vitamiine.⁸ See peab isegi veel rohkem paika toidulisandite puhul, mis on direktiivi 2002/46/EÜ⁹ kohaselt toiduained, mis on sisuliselt eraldi või kombineeritud toitainete kontsentreeritud allikad. Selle direktiiviga on ette nähtud, et „toidulisandite valmistamisel“¹⁰ tohib kasutada üksnes direktiivi I lisas loetletud vitamiine ja mineraalaineid, mis näitab, et mõiste „koostisosa“, nagu Euroopa Kohus seda tõlgendab, hõlmab mõlemat liiki aineid.

34. Sellest järeldub, et määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punktides f ja s vastavalt määratletud mõistete „koostisosa“ ja „toitaine“ kohaldamisalad ei ole vastastikku välistavad.

35. Pean asjakohaseks märkida, et koostisosad on toitainetest eristatavad arvatavasti ainult määruse nr 1169/2011 artikli 7 lõike 1 punkti c kohaselt, milles on sätestatud, et toidualane teave ei tohi olla eksitav, „eriti rõhutad[es], et puuduvad teatavad *koostis- ja/või toitained*“.¹¹ Seda eristust saab aga seletada sellega, et kõik koostisosad ei ole toitained, kuna koostisosade grupp on toitainete omast suurem, kuid toitained ise võivad mõnikord olla koostisosad.

36. Kui toitaine nagu vitamiin on ühtlasi toidu koostisosa, annab see, kui ta on toote märgistusel märgitud toitainena ja koostisosana, tarbijatele mitmesugust teavet. Koostisosade loetelu annab tarbijale teada, et valmistoit sisaldab vitamiini, samal ajal kui toitumisalane teave aitab tarbijal võrdluskoguste põhjal mõista toidu konkreetset vitamiinisisaldust.

⁵ 6. septembri 2011. aasta kohtuotsus (C-442/09, EU:C:2011:541, punkt 74).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. märtsi 2000. aasta direktiiv toidu märgistamist, esitlemist ja reklaami käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 2000, L 109, lk 29; ELT erivaljaanne 15/05, lk 75).

⁷ Vt ka määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõiget 1, milles on sätestatud, et koostisosade loetelu „sisaldab kõiki toidu lisaaineid kaalu järgi kahanevas järjestuses vastavalt *nende kasutamisele toidu valmistamise ajal*“ (kohtujuristi kursiiv).

⁸ Vt selle kohta määruse nr 1925/2006 artikli 3 lõige 2.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. juuni 2002. aasta direktiiv toidulisandeid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 2002, L 183, lk 51; ELT erivaljaanne 13/29, lk 490). Vt eelkõige selle artikli 2 punkt a.

¹⁰ Direktiivi 2002/46 artikkel 4. Kohtujuristi kursiiv.

¹¹ Kohtujuristi kursiiv.

37. Eespool käsitletu põhjal pean tegema järelduse, et isegi kui toitained ei ole alati koostisosad, võivad nad need olla juhul, kui neid kasutatakse toidu tootmisel või valmistamisel. Seega tuleks iga juhtumit eraldi hinnata. Käesolevas asjas kõne all olevas olukorras, kus on tegemist toiduainetega, millele on lisatud vitamiine, tuleb neid vitamiine käsitada koostisosadena määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punkti f tähenduses.

B. Vitamiiniühendite kohustuslik märkimine koostisosade loetelus

38. Kúria (Ungari kõrgeim kohus) küsib Euroopa Kohtult määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõike 2 tõlgendamise kohta. Eelkõige soovib ta teada, kas nimetatud sättes kasutatavat terminit „täpne nimetus“ tuleb toidu koostisosana lisatud vitamiinide puhul tõlgendada nii, et see tähistab ainult vitamiini üldnimetust, või nii, et see tähistab vitamiini üldnimetuse ja ühendi kombinatsiooni vastavalt määruse nr 1925/2006 II lisale.

39. Pean alustuseks meenutama hermeneutilisi kaanoneid, millest tuleb ELi õigusnormide tõlgendamisel lähtuda. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tule ELi õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osa sätte on.¹² Käesolevas asjas pean määruse nr 1169/2011 grammatilise, kontekstipõhise ja teleoloogilise tõlgendamise tulemusel järeldama, et lisatud vitamiinidega toidu puhul ei ole toidu koostisosade loetelus vaja konkreetselt määruses nr 1925/2006 määratletud vitamiiniühendit märkida koos vitamiini üldnimetusega.

1. Grammatiline tõlgendus

40. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimusele vastamisel tuleb arvesse võtta nii määruse nr 1169/2011 kui ka määruse nr 1925/2006 sätete sõnastust teadmiselega, et viimase I ja II lisas on loetletud vastavalt vitamiinid, mida võib toidule lisada üldkujul, ja konkreetsed ühendid, mida võib kasutada nende vitamiinide allikana.

41. Määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõikes 2 on sätestatud, et koostisosad peavad olema tähistatud täpse nimetusega artiklis 17 ettenähtud korras.¹³ Määruse nr 1169/2011 artikli 17 lõikes 1, mis on analoogia alusel kohaldatav koostisosade suhtes, on sisuliselt sätestatud, et toidu nimetuseks on selle „seaduslik nimetus“ või selle puudumise korral selle „üldtuntud nimetus“. Jääb seega küsimus, kas määruse nr 1925/2006 II lisas loetletud vitamiiniühendid on vitamiinide „seaduslikud“ või „üldtuntud nimetused“.

42. Kumbki nimetus ei ole määruse nr 1169/2011 artikli 17 lõikes 1 täpselt määratletud. See sätte käsitleb aga mõisteid, mis on kohaldatavad määruse artikli 2 lõike 2 punktide n ja o kohaselt, milles on määratletud mõisted „seaduslik nimetus“ ja „üldtuntud nimetus“. Kuigi mõlemad mõisted hõlmavad selle artikli tähenduses toiduga seotud nimetusi, tuleb neid määruse nr 1169/2011 artikli 17 lõike 1 ja artikli 18 lõike 2 tõlgendamisel käsitada kohaldatavana ka koostisosade nimetuste suhtes.

¹² 16. novembri 2016. aasta kohtuotsus Hemming jt (C-316/15, EU:C:2016:879, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹³ Määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõige 2 viitab ka VI lisale. See aga ei ole käesolevas asjas oluline.

a) Vitamiiniühendite nimetus kui vitamiinide seaduslik nimetus

43. Määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punkti n kohaselt, mida kohaldatakse analoogia alusel koostisainete suhtes, viitab mõiste „seaduslik nimetus“ põhimõtteliselt nimetusele, mis on ette nähtud nende suhtes kohaldatavate liidu õigusnormidega. Ainult selliste liidu õigusnormide puudumisel on see nimetus selline, mis on sätestatud selles liikmesriigis kehtivates õigusaktides ja halduseeskirjades, kus toitu lõpptarbijale müüakse.

44. Tõsiasi, et määruse nr 1925/2006 II lisas on esitatud selliste vitamiiniühendite loetelu, mida võib toidule lisada, paistab toetavat argumenti, et nende ühendite puhul on tegemist ELi õigusnormidega nendele vitamiinidele kindlaks määratud nimetustega ja seega nende seaduslike nimetustega. Minu arvates aga määruse nr 1925/2006 sõnastus sellist tõlgendust ei toeta.

45. Määrus nr 1925/2006 ühtlustab oma artikli 1 kohaselt liikmesriikides kehtivaid õigus- ja haldusnorme, mis on seotud vitamiinide ja mineraaltoitainete ning teatud muude ainete toidule lisamisega. Määruse artikkel 7 konkreetselt määrab kindlaks lisatud vitamiinidega ja mineraaltoitainetega toidu märgistamise, esitlemise ja reklaamimise eeskirjad. See artikkel ei reguleeri aga koostisosade nimetamist, mis jääb täielikult määruse nr 1169/2011 kohaldamisalasse.¹⁴

46. Pean märkima, et käesolev asi erineb praegu Euroopa Kohtus menetlemisel olevast kohtuasjast *Tesco Stores ČR* (C-881/19). Selles kohtuasjas on kõne all küsimus, kuidas tuleb määruse nr 1169/2011 kohaselt kasutada liitkoostisosa nimetust toidu märgistusel šokolaaditooteid käsitlevas direktiivis 2000/36/EÜ¹⁵ täpselt määratletud kujul. Kohtujurist Tanchev jõudis hiljuti selles kohtuasjas tehtud ettepanekus¹⁶ järeldusele, et vaidlusaluses toidukaubas sisalduval liitkoostisosal on olemas määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punktis n osutatud seaduslik nimetus. Seda järeldust tehes märgib ta õigesti, et direktiivi 2000/36 artiklist 3 tuleneb sõnaselge kohustus, et määruse nr 1169/2011¹⁷ kohaldamisel tuleb määruse „I lisas loetletud müüginimetusi [...] kaubanduses nende toodete määratlemiseks kasutada“. Sellest järeldab kohtujurist, et koostisosade seaduslikku loetellu tuleb märkida see nimetus.

47. Kuid nagu ka komisjon on käesolevas asjas märkinud, ei näe määrus nr 1925/2006 ega määrus nr 1169/2011 ette, et esimesena nimetatud määruse I ja II lisas loetletud nimetusi tuleb mõista kui ettekirjutust selliste toodete märgistamiseks, millele on lisatud vitamiine ja mineraaltoitaineid, toidukaupade märgistusel seaduslike nimetustena. Seepärast ei saa neid grammatilisel tõlgendamisel käsitada toidule lisatud vitamiinide seadusliku nimetusena.

b) Vitamiinide üldnimetus kui nende üldtuntud nimetus

48. Mis puudutab täiendavat mõistet „üldtuntud nimetus“, millele on viidatud määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punktis o, mis on analoogia alusel kohaldatav ka koostisosade suhtes, siis see tähendab nimetust, mida aktsepteeritakse toidu nimetusena liikmesriigis, kus seda müüakse, ilma et seda oleks vaja tarbijatele täiendavalt selgitada.

¹⁴ Vt määruse nr 1169/2011 artikli 1 lõige 3.

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuni 2000. aasta direktiiv inimtoiduks ettenähtud kakao- ja šokolaaditoodete kohta (EÜT 2000, L 197, lk 19; ELT eriväljaanne 13/25, lk 431).

¹⁶ Kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas *Tesco Stores ČR* (C-881/19, EU:C:2021:830, punktid 51, 52 ja 54).

¹⁷ Direktiivi 2000/36 artiklis 3 sisalduvat viidet 18. detsembri 1978. aasta nõukogu direktiivile 79/112/EMÜ lõpptarbijatele mõeldud toiduainete märgistamist, esitlemist ja reklaamimist käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1979, L 33, lk 1) tuleb nüüd käsitada viitena määrusele 1169/2011.

49. Vitamiini üldnimetus nagu „vitamiin A“ või „vitamiin D“ vastab üldtuntud nimetuse määratlusele rohkem kui vitamiiniühendi oma, kuivõrd üldnimetust kasutatakse vitamiinide puhul argielus rohkem. Seda ei vaidlusta käesolevas menetluses ükski pool.

50. Sellegipoolest võib väita, et kui tarbijad on tuttavad vitamiiniühendi nimetusega, tuleb seda pidada ühendi üldtuntud nimetuseks ja seega tuleb see märkida toote koostisosade loetelus. Enamik tarbijaid ei tunne aga määruse nr 1925/2006 II lisas loetletud keemilisi ühendeid nagu „retinool“, „retinüülatsetaat“, „retinüülpalmiit“ ja „beeta-karoteen“ või „kolekaltsiferool“ ja „ergokaltsiferool“, mis tähistavad vastavalt vitamiine A ja D. Seega, isegi kui iga juhtumit tuleb üldreeglina alati hinnata eraldi, ei ole määruse nr 1925/2006 II lisas loetletud vitamiiniühendite nimetused nende vitamiinide üldtuntud nimetused. Pole ka alust arvata, et asjaomase vitamiini üldnimetus koos vastava ühendi nimetusega moodustab selle üldtuntud nimetuse.

51. Eespool kirjeldatud kaalutlustel ning määruse nr 1169/2011 ja määruse nr 1925/2006 asjakohaste sätete grammatilisel tõlgendamisel jõuan järeldusele, et vitamiini üldnimetus on selle üldtuntud nimetus ja seega selle „täpne nimetus“ esimesena nimetatud määruse artikli 18 lõike 2 tähenduses.

2. Kontekstipõhine tõlgendus

52. ELi õigusnormi puhtgrammatilist tõlgendust saab kontrollida, kui panna see konteksti ja tõlgendada seda ELi õiguse kui terviku taustal.¹⁸ Euroopa Kohus peab käesolevas asjas otsustama, kas määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõike 2 grammatiline tõlgendus, mille ma käesoleva ettepaneku eelnevates punktides välja pakkusin, on süstemaatilises kooskõlas määruse teiste asjakohaste sätetega. Seejärel peab Euroopa Kohus analüüsima, kas määruse nr 1169/2011 grammatiline tõlgendus, nagu ma selle välja pakun, on kooskõlas ka muude ELi toidualaste õigusnormidega.

a) Süstemaatiline kooskõla: koostisosade loetelu ja toitumisalane teave

53. Pean märkima, et lisaks koostisosade loetelule, mille esitamine on määruse nr 1169/2011 artikli 9 lõike 1 kohaselt toiduainete puhul kohustuslik, tuleb sama sätte kohaselt esitada ka toitumisalane teave. Nagu juba märgitud taotletakse nendega erinevaid eesmärgi ja antakse tarbijatele erinevat teavet. Kui koostisosade loetelu annab teavet toidu koostise kohta,¹⁹ kirjeldab toitumisalane teave toidu energiasisaldust ja selles sisalduvaid toitaineid, mis on tähtis rahvatervise seisukohalt.²⁰

54. Täpsemalt peab toitumisalane teave hõlmama energiasisaldust ning selliste toitainete nagu rasvade, küllastunud rasvhapete, süsivesikute, suhkrute, valkude ja soola sisaldust.²¹ Muude määruse nr 1169/2011 XIII lisa A osa punktis 1 loetletud toitainete, näiteks vitamiinide märkimine toitumisalases teabes on vabatahtlik.²² Selles punktis on aga vitamiinid loetletud üldnimetusega, mitte oma ühendi nimetusega.

¹⁸ 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus Cilfit jt (283/81, EU:C:1982:335, punkt 20).

¹⁹ Määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõige 1.

²⁰ Määruse nr 1169/2011 põhjendus 36.

²¹ Määruse nr 1169/2011 artikli 30 lõige 1.

²² Määruse nr 1169/2011 artikli 30 lõige 2.

55. Jõudsin oma analüüsi esimeses osas lisatud vitamiinidega toidu puhul järeldusele, et selliseid vitamiine saab käsitada hõlmatuna nii mõistega „koostisosa“ kui ka „toitaine“, mis on määratletud vastavalt määruse nr 1169/2011 artikli 2 lõike 2 punktides f ja s. Nüüd pean lisama, et minu arvates ei ole olemas süstemaatilist argumenti, et ELi seadusandja kavatsus on olnud ette näha, et vitamiinid tuleb toitumisasas teabes esitada üldnimetusega ning koostisosade loetelus nii üldnimetuse kui ka asjaomase vitamiiniühendi määruces nr 1925/2006 määratletud nimetusega.

56. Horvaatia valitsus ja komisjon väidavad aga, et kuna koostisosade loetelu ja toitumisasane teave täidavad erinevaid, kuid vastastikku täiendavaid ülesandeid, toimiks määru nr 1169/2011 sidusamalt ja täpsemalt siis, kui tõlgendada seda nii, et selle kohaselt tuleb koostisosade loetelus esitada konkreetsem teave ja toitumisasas teabes üldisem teave. Selline tõlgendus oleks lisatud vitamiinidega toidukaupade puhul aktsepteeritav ainult siis, kui määru nr 1169/2011 ja/või määru nr 1925/2006 grammatiline tõlgendus seda isegi vaid osaliselt toetaks, mis – nagu ma juba näitasin – ei ole tõsi. Sellega seoses meenutaksin, et kui õigusnormi sõnastus on mitmeti mõistetav või selle tõlgendamine viib absurdse tulemuseni, tuleb normi tõlgendada kontekstipõhiselt,²³ kuid sellega ei tohi muuta normi sõnastust nii, et see hakkab õõnestama õiguskindlust ja ootuspärasust.²⁴

57. Lisaks tahaksin Euroopa Kohtu tähelepanu juhtida määru nr 1169/2011 VII lisa C osale, mis käsitleb lisaaineid ja toiduensüüme, mis on samuti toidu koostisosad sama määru artikli 2 lõike 2 punkti f tähenduses. Sisuliselt nähakse määru nr 1169/2011 VII lisa C osaga ette, et selles loetletud rühmadesse kuuluvad lisaained ja toiduensüümid peavad olema tähistatud asjaomase rühma nimetusega, millele järgneb nende ainete täpne nimetus või vajaduse korral E-number. Sellest järeldub, et erinevalt lisaainetest ja toiduensüümidest ei ole ELi seadusandja pidanud vitamiinide üldnimetusi koostisosade rühmaks ja vitamiiniühendite nimetust nende täpseks nimetuseks, nagu menetlusse astujad on oma seisukohtades väitnud. On loogiline arvata, et kui see nii ei oleks, oleks määru nr 1169/2011 vitamiinide kohta lisatud selle VII lisa C osaga analoogne säte.

b) Määru nr 1169/2011 ELi toidualase õiguse kontekstis

58. Käesolevas asjas, kus on kõne all lisatud vitamiinidega toidukaubad, tuleb määru nr 1169/2011 panna konteksti koos määru nr 1925/2006, kus – nagu ma juba märkisin – on loetletud vitamiinid, mida võib toidule lisada, ja nende ühendid.

59. Nagu ma juba märkisin, ei saa määru nr 1925/2006 grammatilisel tõlgendamisel järeldada, et kui toidule on lisatud vitamiine, tuleb need toidu märgistusel esitada nii üldnimetuse kui ka asjaomase ühendi nimetusega. Siinkohal tahaksin rõhutada, et määru nr 1925/2006 II lisa esitatud vitamiiniühendite loetelu on seal olnud sellest ajast peale, kui määru 2006. aastal vastu võeti. Kui ELi seadusandja oleks mõelnud, et toidule lisatud vitamiinid tuleb toidu märgistusel esitada koos asjaomaste vitamiiniühendite nimetusega, oleks selle kohta normitehnilise sidususe huvides 2011. aastal vastu võetud määru nr 1169/2011 lisatud asjakohane avaldus või säte.

²³ Vt kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

²⁴ Vt määru nr 1169/2011 põhjendused 9 ja 11, kus on sõnaselgelt viidatud õiguskindluse tagamisele tarbijate ja sidusrühmade jaoks.

60. Lisaks pean tähelepanu juhtima asjaolule, et määruse nr 1169/2011 vastuvõtmisel täpsustas ELi seadusandja teavet, mis tuleb esitada lisatud vitamiinide ja mineraaltoitainetega toidukaupade märgistusel. Seda tegi ta määruse artikliga 50, mis muutis määruse nr 1925/2006 artikli 7 lõiget 3 nii, et sellistel toodetel peab toitumisalane teave sisaldama määruse nr 1169/2011 artikli 30 lõikes 1 nimetatud andmeid. Sellest on taas loogiline järeldada, et kui ELi seadusandja oleks tahtnud, et toidule lisatud vitamiinid tuleb selle koostisosade loetelus esitada nii oma üldnimetusega kui ka asjaomase vitamiiniühendi nimetusega, oleks määrusega nr 1169/2011 tehtud määrusesse nr 1925/2006 asjakohane muudatus, nagu juhtus toitumisasalases teabes sisalduvate andmete puhul.

61. Neil asjaoludel olen seisukohal, et tõlgendades määrust nr 1169/2011 lähtuvalt määrusest nr 1925/2006 ei saa järeldada, et toidule lisatud vitamiine tuleb toidu koostisosade loetelus nimetada asjaomaste vitamiiniühendite nimetusega.

62. Täielikkuse huvides käsitleksin üht üksikasjalikku argumenti, mida esindavad Horvaatia valitsus ja komisjon oma seisukohtades ja mis puudutab määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõike 2 tõlgendamist seoses direktiiviga 2002/46.

63. Mõlemad menetluse astujad viitavad selle direktiivi II lisale, kus on loetletud vitamiinid, mida võib kasutada toidulisandite valmistamisel, ja kus on folaadi või foolhappe allikana nimetatud „(6S)-5-metüültetrahydrofoolhappe glükoosamiinisoola“²⁵ ning „pteroüülmonoglutaamhapat“ ja „kaltsium-L-metüülfolaat“. Nad märgivad, et vastavalt rakendusotsusele 2014/154/EL²⁶ ning komisjoni rakendusmäärusele (EL) 2017/2470²⁷ tuleb „(6S)-5-metüültetrahydrofoolhappe glükoosamiinisool“ esitada seda sisaldava toote märgistusel asjaomase vitamiiniühendi nimetusega. Seega, kui määrust nr 1169/2011 tuleks tõlgendada nii, et selle kohaselt ei ole toodete märgistusele vaja märkida vitamiiniühendite nimetusi, tuleks „pteroüülmonoglutaamiinhapat“ ja „kaltsium-L-metüülfolaat“ sisaldavaid toidulisandeid seal nimetada üldnimetusega „folaat“ või „foolhape“. Seevastu „(6S)-5-metüültetrahydrofoolhappe glükoosamiinisoola“ tuleks nimetada oma ühendi nimetusega, isegi kui kõik kolm ainet kuuluvad ühte ja samasse vitamiinide rühma.

64. Pean seda argumenti käesolevas asjas määruse nr 1169/2011 tõlgendamisel ebaoluliseks. Ennekõike ei saa komisjoni rakendusotsuse ja -määruse vastuvõtmine õigusnormide hierarhia põhimõttel tingida parlamendi ja nõukogu määruse nr 1169/2011 kontekstipõhist tõlgendamist.

65. Seejärel ei puuduta menetluse astujate argument vitamiinide nimetamist koostisosade loetelus, nagu on kõne all käesolevas asjas, mis tuleb kindlaks määrata määruse nr 1169/2011 tõlgendamise teel lähtuvalt määrusest nr 1925/2006. See argument puudutab hoopis toidulisandite nimetamist, mida tuleb analüüsida määruse nr 1169/2011 tõlgendamise teel koos direktiiviga 2002/46.

66. Sellega seoses on tõsi, et määrus nr 1169/2011 on oma artikli 1 lõike 3 ja artikli 6 kohaselt kohaldatav igasuguse lõpptarbijatele ette nähtud toidu suhtes. Euroopa Kohus peab seega olema teadlik, et määruse nr 1169/2011 sätete ja eelkõige artikli 18 lõike 2 tõlgendamine võib mõjutada

²⁵ Komisjoni 12. märtsi 2015. aasta määrus (EL) 2015/414, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/46/EÜ seoses toidulisandite valmistamisel kasutatava (6S)-5-metüültetrahydrofoolhappe glükoosamiinisoolaga (ELT 2015, L 68, lk 26).

²⁶ Komisjoni 19. märtsi 2014. aasta rakendusotsus, millega antakse luba (6S)-5-metüültetrahydrofoolhappe, glükoosamiinisoola turule laskmiseks toidu uuendkoostisosana vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 258/97 (ELT 2014, L 85, lk 10).

²⁷ Komisjoni 20. detsembri 2017. aasta rakendusmäärus, millega vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2015/2283 uuendtoidu kohta kehtestatakse liidu uuendtoitude loetelu (ELT 2017, L 351, lk 72).

igasuguse toidu koostisosade loetelu suhtes kehtivaid nõudeid. Sellegipoolest ei tohi määrust nr 1169/2011 teatavate toidukaupade koostisosade nimetamisel tõlgendada eraldiseisvalt, vaid koos teise ELi õigusaktiga, mille sõnastus, kohaldamisala ja eesmärgid võivad olla erinevad. Neil asjaoludel võib määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõike 2 tõlgendamine sõltuvalt analüüsitava toidust viia erinevate tulemusteni, kuid minu arvates see selle põhimõtte ühetaolist kohaldamist ELi toidualast teavet reguleeriva õiguse kontekstis ei mõjuta.

67. Kui aga isegi käesolevas asjas eeldada, et menetlusse astujate viidatud rakendusotsust või rakendusmäärust võib määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõike 2 tõlgendamisel koos toidulisandeid käsitleva direktiiviga 2002/46²⁸ arvesse võtta, ei saa see mõjutada sama sätte tõlgendamist lähtuvalt määrusest nr 1925/2006, mis käsitleb vitamiinide toidule lisamist. Väidan käesolevas ettepanekus hiljem, et määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõiget 2 tuleks mõlema toidurühma puhul teleoloogilistel põhjustel tõlgendada erinevalt, võttes arvesse eelkõige tarbijate teabevajadusi kummagi puhul.²⁹

68. Eestoodud kaalutlusi arvesse võttes ei muuda määruse nr 1169/2011 kontekstipõhine tõlgendamine selle grammatilist tõlgendust, mille olen esitanud käesoleva ettepaneku punktis 51. Tegelikult toetab see seisukohta, et kui toidukaubale on lisatud vitamiine, ei ole vaja asjaomast vitamiini selle koostisosade loetelus nimetada tema üldnimetusega ja vastava vitamiiniühendi nimetusega.

3. *Teleoloogiline tõlgendus*

69. Euroopa Kohtu praktika kohaselt³⁰ on määruse nr 1169/2011 eesmärk, nii nagu see on sätestatud määruse artikli 1 lõikes 1, luua alus kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks toidualase teabe valdkonnas, tagades samas siseturu sujuva toimimise³¹. Nende eesmärkide taotlemisel võtab määrus arvesse tarbijate taju ja teabevajaduse erinevusi. Lisaks ilmneb määruse nr 1169/2011 artikli 3 lõikest 1 ning ka põhjendustest 3 ja 4, mida arvestades seda sätet tuleb tõlgendada, et tarbijatele antav teave peab neil võimaldama teha eelkõige tervisealaste kaalutluste põhjal teadlikke valikuid.

70. Nagu ma allpool selgitan, kahtlen toidule lisatud vitamiinide puhul, kas nende märkimine koostisosade loetelus nii üldnimetusega kui ka asjaomase vitamiiniühendi nimetusega saab määruse nr 1169/2011 eesmärke täita. Eriti ilmne on see minu arvates siis, kui võtta arvesse tarbijate taju ja teabevajadusi, nagu on ette nähtud määruse artikli 1 lõikes 1. Sellegipoolest arvan, et määruses nr 1169/2011 ei ole piisavalt teavet, et teha lõplik järeldus küsimuses, kas vitamiiniühendite märkimine koostisosade loetelus toetaks tarbijate teadlikke valikuid vastavalt selle määrusega taotletavatele eesmärkidele. Seda küsimust ei saa seega minu arvates lahendada kohtuliku tõlgendamise teel, vaid tuleb teha seadusandluse kaudu.

²⁸ Vt sellega seoses direktiivi 2002/46 artikli 6 lõike 3 punkt a.

²⁹ Vt käesoleva ettepaneku punktid 79 ja 80.

³⁰ Vt ka 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punktid 52 ja 53).

³¹ Vt ka määruse nr 1925/2006 artikli 1 lõige 1.

a) Tarbijate taju

71. Määrusest nr 1169/2011 tulenevate toidualase teabega seotud kohustuste kindlaksmääramisel tuleb silmas pidada „keskmis[t] tarbija[t], kes on piisavalt informeeritud, mõistlikult tähelepanelik ja arukas“.³²

72. Nagu olen juba käesoleva ettepaneku punktis 50 märkinud, ei ole minu arvates kindel, et keskmine tarbija – nagu Euroopa Kohus teda määratleb – teab, et sellised ühendid nagu „retinool“, „retinüülatsetaat“, „retinüülpalmitaat“ ja „beeta-karoteen“ ning „kolekaltsiferool“ ja „ergokaltsiferool“ tähistavad kas eraldiseisvalt või koos üldnimetusega vastavalt vitamiine A ja D. Kui aga koostisosade loetelus oleks lihtsalt märgitud vitamiin A ja vitamiin D, aitaks see minu arvates tarbijatel lihtsamini aru saada, et nende toode sisaldab neid aineid.

73. Peaksin rõhutama, et kuna määruse nr 1169/2011 üks eesmärk on anda lõpptarbijale alus teadlike valikute tegemiseks, soovitakse sellega tagada, et toidukauba märgistusel esitatud teave on lõpptarbijale lihtsalt arusaadav. Nii näiteks on määruse nr 1169/2011 põhjenduses 37 märgitud, et toidukauba märgistuses on asjakohane kasutada sõna „naatrium“ asemel sõna „sool“. Isegi kui see põhjendus käsitleb toitumisalast teavet, peab sama põhimõtte kehtima ainete nimetamisel koostisosade loetelus. Seepärast tundub taas, et selle eesmärgi saavutamiseks on sobilikum kasutada ainult vitamiinide üldnimetusi, mitte neid koos määruse nr 1925/2006 II lisas loetletud ühendite nimetusega.

74. See peab paika isegi siis, kui kaaluda vitamiini märkimist koostisosade loetelus nii üldnimetusega kui ka asjaomase ühendi nimetusega. Arvestades, et määrusega nr 1169/2011 on koostisosade loetelu ja toitumisalase teabe vahel loodud tihe seos, võib vitamiinide nimetamine kummaski erinevalt viia selleni, et toidukauba märgistusel tarbijale antav teave muutub vähem arusaadavaks. Lisaks tuleb määruse nr 1169/2011 põhjenduse 26 kohaselt tähelepanu pöörata asjaolule, et hea loetavus on oluline tegur, mis suurendab võimalust, et märgistusel olev teave võib selle lugejaid mõjutada, ning loetamatu tootekirjeldus on üks peamisi põhjusi, miks tarbijad toidu märgistusega rahul ei ole. Seega ei tohi toidu märgistust teabega üle koormata, kuna see võib viia selleni, et märgistuse arusaadavus väheneb ja määrusega nr 1169/2011 eelkõige tarbijate taju suhtes taotletavad eesmärgid jäävad saavutamata.

b) Teabevajadused

75. Kahtlen lisatud vitamiinidega toidu puhul ka selles, kas asjaomaste vitamiiniühendite märkimine toidu märgistusel on põhjendatud tarbijate teabevajadusi silmas pidades. Saan aga aru, et kuna mul ei ole määruse nr 1169/2011 kohta ammendavat teavet, jääb mu kahtlus subjektiivseks.

76. Tahaksin rõhutada, et määruse nr 1169/2011 artikli 4 lõikes 2, mida tuleb tõlgendada lähtuvalt põhjendusest 28, on ette nähtud, et otsuse tegemisel kohustusliku toidualase teabe vajalikkuse kohta ning selleks, et võimaldada tarbijatel teha teadlikke tarbimisotsuseid, võetakse arvesse enamiku tarbijate hulgas levinud vajadust teatava teabe järele, mida tarbijad väärtuslikuks peavad, või üldtunnustatud eeliseid tarbijale.

³² Vt 16. juuli 1998. aasta kohtuotsus Gut Springenheide ja Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, punkt 31) ja 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, punkt 61).

77. Nagu lisatud vitamiinidega toidu puhul, ei lahenda vitamiiniühendite nimetamine koostisosade loetelus minu arvates olulist teabevajadust, arvestades seda, et – nagu ma juba märkinud olen – määruse nr 1169/2011 II lisas loetletud ühendid ei ole enamikule tarbijatest hõlpsasti arusaadavad.

78. Teiseks ei saa ühendi toidu koostisosade loetelus märkimise kohustust pidada selliseks, mis annab tarbijale üldtunnustatud eelise. Sellega seoses saan aru, et nagu menetlusse astujad on märkinud, võivad vitamiinid olenevalt oma lähteühendist täita erinevaid ülesandeid. Käesolevas asjas on aga kõne all tavalised toidukaubad, millele on lisatud piiratud hulk vitamiine, et rikastada või tugevdada asjaomaste kaupade toiteomadusi. Nende vitamiinide toime on sõltumata nende lähteühenditest seega piiratud. Seepärast müüaksegi neid tavalistes kaubandusasutustes ilma kohustusliku teabelehetä ja nende suhtes ei ole kehtestatud konkreetseid tarbimispiiranguid.

79. Sellega seoses tasub ehk võrdluseks käsitleda toidulisandeid, mille puhul nõuavad tarbijate teabevajadused määruse nr 1169/2011 artikli 18 lõike 2 kohaldamisala erinevat tõlgendamist lähtuvalt direktiivist 2002/46. Direktiivi artikli 2 punktis a on ju sätestatud, et toidulisandid on toitumusliku või füsioloogilise mõjuga jms ainete, k.a vitamiinide kontsentreeritud allikad, mida turustatakse annustena, näiteks pillidena, tablettidena, kapslitena või vedelikuampullidena, mida peab võtma mõõdetud kogustes. Nende eesmärk on täiendada tavapärasest toitumisest ning eelkõige parandada toitainepuudust, säilitada teatavate toitainete kogust kehas või toetada konkreetseid füsioloogilisi funktsioone.

80. Seega, isegi kui vitamiiniühendite märkimine toidulisandite koostisosade loetelus võib tarbijate teabevajadusi, iga toitainetüübi erinevaid funktsioone ning tarbijate taotletavaid erinevaid toitumuslikke või füsioloogilisi toimeid arvesse võttes õigustatud olla, ei ole nende märkimine nende piiratud toimet silmas pidades lisatud vitamiinidega toidu märgistusel põhjendatud.

81. Lõpetuseks peaksin lühidalt märkima, et kuivõrd vitamiiniühendi nimetamine lisatud vitamiinidega toidu koostisosade loetelus ei ole tarbijate teabevajadusi silmas pidades põhjendatud, ei ole vastuvõetav komisjoni väide, et nende ärajätmine selliste toodete märgistusel on määruse nr 1169/2011 artikli 7 lõike 1 tähenduses tarbijaid eksitav.

c) Küsimus ELi seadusandjale

82. Määruse nr 1169/2011 põhjenduses 19 on märgitud, et mis tahes uusi kohustusliku toidualase teabe nõudeid tuleks kehtestada üksnes juhul, kui need on vajalikud, lähtudes subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja jätkusuutlikkuse põhimõttest. Lisaks, nagu juba mainitud, on määruse nr 1169/2011 artikli 4 lõikega 2 sisuliselt ette nähtud, et kohustusliku toidualase teabe vajalikkust kaaludes tuleb arvesse võtta ka enamiku tarbijate laialt väljendatud huvi teatava teabe avalikustamise vastu.

83. Sellest järeldub, et isegi kui eeldada, et toidu märgistusel on vitamiinid nimetatud nii oma üldnimetuse kui ka asjaomaste ühendite nimetustega, võib see positiivselt mõjutada teadlikke valikuid, tuleb selle küsimuse lahendamisel määruse nr 1169/2011 kohaselt lähtuda tarbijate tajust ja teabevajadustest ning muu hulgas proportsionaalsuse põhimõttest.³³ Kuna grammatiline

³³ Vt nt komisjoni hiljutine ettepanek tarbijatele antavat teavet käsitlevate ELi eeskirjade muutmise kohta, mille eesmärk on parandada toodete märgistamist, mistõttu tarbijad saaksid teha tervislikumaid ja kestlikumaid toiduvalikuid: https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation_en.

ja kontekstipõhine tõlgendamine tugevamaid tõendeid ei anna, ei saa seda küsimust lahendada puhtalt teleoloogiliste argumentidega, nagu väidavad sisuliselt käesolevasse menetlusse astujad, vaid seda peab tegema ELi seadusandja.

84. Lisaks pean märkima, et isegi kui kohustusliku toidualase teabe peamine mõte on võimaldada teha tarbijatel teadlikke valikuid ja toidu õiget kasutamist, on määruse nr 1169/2011 artikli 3 „Üldeesmärgid“ lõikega 2 ka ette nähtud, et toidualast teavet käsitlevate õigusnormide eesmärk on saavutada Euroopa Liidus seaduslikult toodetud ja turustatud toidu vaba liikumine, võttes arvesse vajadust kaitsta tootjate seaduslikke huve. Sama määruse artikli 3 lõikes 4 on lisatud, et toidualast teavet käsitlevate õigusnormide ettevalmistamise, hindamise ja läbivaatamise ajal tuleb läbi viia avatud ja läbipaistev avalik arutelu, muu hulgas sidusrühmadega.

85. Seega tuleb uute toidu märgistamist käsitlevate nõuete kehtestamisel tasakaalustada tarbijatele kõrgetasemelise teabe tagamise eesmärk vastavalt määrusega nr 1169/2011 püstitatud eesmärkidele vajadusega arvestada sidusrühmadega. See piirab määruse nr 1169/2011 tõlgendamist toidualase teabe küsimustes ja eeldab minu hinnangul ELi seadusandja sekkumist.

4. Lõpetuseks

86. Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et ei ole olemas ELi õiguse tõlgendamise kaanonit, mille kohaselt tuleks määrust nr 1169/2011 tõlgendada lähtuvalt määrusest nr 1925/2006 nii, et toidu koostisosade loetelus tuleb toidule lisatud vitamiine nimetada koos asjaomaste ühendite nimetusega. Kui kohustust märkida koostisosade loetelus ka vitamiiniühendid peetakse vajalikuks selleks, et toetada tarbijate teadlikumaid valikuid, tuleks kehtivaid õigusakte vastavalt muuta.

V. Ettepanek

87. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Kúria (Ungari kõrgeim kohus) esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määrust (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 1924/2006 ja (EÜ) nr 1925/2006 ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni direktiiv 87/250/EMÜ, nõukogu direktiiv 90/496/EMÜ, komisjoni direktiiv 1999/10/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/13/EÜ, komisjoni direktiivid 2002/67/EÜ ja 2008/5/EÜ ning komisjoni määrus (EÜ) nr 608/2004, ja eelkõige selle artikli 18 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et lisatud vitamiinidega toidu koostisosade loetelus ei ole vitamiine vaja märkida koos vitamiiniühendite nimetustega, mis on loetletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1925/2006 vitamiinide, mineraalainete ja teatud muude ainete toidule lisamise kohta II lisas.