



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

29. veebruar 2024*

Eelotsusetaotlus – Toiduohutus – Söödalisandid – Määrus (EÜ) nr 1831/2003 –
Loamenetlus – Keeld ilma loata turule viia – Olemasolevate toodete staatus –
Kehtivus Euroopa Liidu põhiõiguste harta seisukohast – Ettevõtlusvabadus – Õigus omandile –
Proportsionaalsuse põhimõte – Rakendusmäärus (EL) 2021/758 – Greibiekstrakti turult
kõrvaldamine – Greibiseemne ja -koore ekstrakti sisaldav sööt

Kohtuasjas C-13/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgericht Osnabrücki (Osnabrücki halduskohus, Saksamaa) 15. detsembri 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. jaanuaril 2023, menetluses

cdVet Naturprodukte GmbH

versus

Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES),

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: koja president F. Biltgen, kohtunikud J. Passer ja M. L. Arastey Sahún (ettekandja),

kohtujurist: A. M. Collins,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- cdVet Naturprodukte GmbH, esindaja: *Rechtsanwalt* M. Immel,
- Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES), esindaja: L. Berning,
- Prantsuse valitsus, esindajad: G. Bain ja J.-L. Carré,
- Soome valitsus, esindaja: H. Leppo,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Euroopa Parlament, esindajad: G. C. Bartram, G. Mendola ja L. Stefani,
- Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: N. Brzezinski, L. Hamtcheva ja A. Jaume,
- Euroopa Komisjon, esindajad: B. Hofstätter, B. Rechena ja M. Zerwes,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab esiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1831/2003 loomasöötades kasutatavate söödalisandite kohta (ELT 2003, L 268, lk 29; ELT eriväljaanne 03/40, lk 238), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrusega (EL) 2019/1381 (ELT 2019, L 231, lk 1) (edaspidi „määrus nr 1831/2003“), kehtivust, võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikleid 16, 17 ja 52, ning teiseks komisjoni 7. mai 2021. aasta rakendusmääruse (EL) 2021/758, milles käsitletakse teatavate toodete staatust Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1831/2003 kohaldamisalasse kuuluva söödalisandina ja teatavate söödalisandite turult kõrvaldamist (ELT 2021, L 162, lk 5), artikli 2 lõike 3 tõlgendamist koostoimes I lisa I.A peatüki 1. osaga.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille pooled on cdVet Naturprodukte GmbH (edaspidi „cdVet“) ja Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES) (Alam-Saksi liidumaa tarbijakaitse ja toiduohutuse büroo, Saksamaa) ning mille ese on keeld viia turule sööta, mis sisaldab lisandina greibiseemne ja -koore ekstrakti.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus nr 1831/2003

- 3 Määruse nr 1831/2003 põhjendustes 4, 6 ja 11 on märgitud:
 - „(4) Kaitsmaks inimeste ja loomade tervist ning keskkonda, peaksid söödalisandid enne ühenduses turule viimist, kasutamist või töötlemist läbima ühenduse menetluse kohase ohutushindamise. [...]
 - [...]
 - (6) Inimeste ja loomade tervise ning keskkonnaga seotud ühenduse meetmed peavad rajanema ettevaatusprintsibil.
 - [...]

(11) Peamiseks põhimõtteks kõnealuses valdkonnas peaks olema see, et ainult käesoleva määrusega ettenähtud korras heakskiidetud söödalisandeid võib turule viia, kasutada ja loomasöödas töödelda loas esitatud tingimuste kohaselt.“

4 Määruse artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesoleva määruse eesmärk on kehtestada ühenduse menetlus söödalisandite turuleviimise ja kasutamise lubamise kohta ning kehtestada söödalisandite ja eelsegude järelevalve- ja märgistuseeskirjad, et luua seoses söödalisanditega alus inimeste tervise, loomade tervise ja heaolu, keskkonna ning kasutajate ja tarbijate huvide kõrge kaitstustaseme tagamiseks, kindlustades samal ajal ka siseturu tõhusa toimimise.“

5 Määruse artikli 3 lõike 1 punktis a on sätestatud:

„Söödalisandeid ei tohi turule viia, töödelda või kasutada, välja arvatud juhul, kui:

a) söödalisandi kasutamiseks on antud luba vastavalt käesolevale määrusele“.

6 Sama määruse artikli 4 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„1. Iga isik, kes taotleb söödalisandi luba või söödalisandi uue kasutusviisi luba, esitab taotluse vastavalt artiklile 7.

2. Luba antakse, andmisest keeldutakse, luba pikendatakse, muudetakse, peatatakse või tühistatakse üksnes käesolevas määruses sätestatud põhjustel ja käesolevas määruses sätestatud korras [...]“.

7 Määruse nr 1831/2003 artikli 7 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesoleva määruse artiklis 4 sätestatud loa taotlus saadetakse [Euroopa K]omisjonile [...] Komisjon teavitab viivitamata liikmesriike ja edastab taotluse Euroopa Toiduohutusametile [(EFSA)].“

8 Nimetatud määruse artikli 8 lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„1. [EFSA] annab arvamuse kuue kuu jooksul pärast kehtiva taotluse saamist. [...]

[...]

3. Oma arvamuse ettevalmistamiseks [EFSA]:

a) veendub, et taotleja esitatud üksikasjad ja dokumendid vastavad artikli 7 sätetele, ning hindab, kas söödalisand vastab artiklis 5 sätestatud tingimustele;

[...]“.

9 Nimetatud määruse artikli 9 lõikes 1 on ette nähtud:

„Kolme kuu jooksul pärast [EFSA] arvamuse kättesaamist valmistab komisjon ette määruse eelnõu loa andmise või sellest keeldumise kohta. Eelnõus võetakse arvesse artikli 5 lõigete 2 ja 3 nõudeid, ühenduse õigust ja muid vaadeldava küsimusega seotud õiguspäraseid tegureid ning eelkõige kasu looma tervisele ja heaolule ning loomsete toodete tarbijale.

Kui eelnõu ei ole [EFSA] arvamusega kooskõlas, lisab amet selgitused erisuste põhjuste kohta.
[...].“

10 Sama määruse artikli 10 lõigetes 1, 2 ja 5 on sätestatud:

„1. Erandina artiklist 3 võib [nõukogu 23. novembri 1970. aasta direktiivi 70/524/EMÜ söödalisandite kohta (EÜT 1970, L 270, lk 1; ELT eriväljaanne 03/01, lk 190)] kohaselt turuleviidud söödalisandi [...] turule viia ja kasutada vastavalt [selles direktiivis] sätestatud tingimustele ja [selle] rakenduseeskirjadele, sealhulgas eelkõige vastavalt segasööda ja söödatoorainete märgistuse erieeskirjadele, kui järgitakse järgmisi tingimusi:

a) isikud, kes viivad söödalisandid esimesena turule, või muud huvitatud isikud teatavad sellest komisjonile ühe aasta jooksul käesoleva määruse jõustumisest [...];

[...]

2. Taotlus esitatakse vastavalt artiklile 7 piiratud tähtajaga lubatud söödalisandite puhul hiljemalt üks aasta enne [direktiivi 70/524] kohaselt antud loa kehtivuse lõppu ja tähtajatult lubatud söödalisandite puhul maksimaalselt seitsme aasta jooksul pärast käesoleva määruse jõustumist [...] Artikli 22 lõikes 2 osutatud korras võib vastu võtta uuesti hinnatavate eri söödalisandite rühmade loetelu, mis on koostatud tähtsuse järjekorras. [...]

[...]

5. Kui teadet ja lõike 1 punktis a osutatud kaasnevaid üksikasju ei ole esitatud kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul või kui need ei ole õiged või kui taotlus ei ole esitatud kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul lõike 2 nõuete kohaselt, võetakse artikli 22 lõikes 2 osutatud korras vastu määrus, millega nõutakse asjaomaste söödalisandite kõrvaldamist turult. Sellise meetmega võib sätestada tähtaja, mille jooksul võib toote olemasolevad varud ära kasutada.“

11 Määruse nr 1831/2003 I lisa punkti 2 alapunktis b on sätestatud:

„Kategooria „organoleptilised lisandid“ alla lisatakse järgmised funktsionaalrühmad:

[...]

b) lõhna- ja maitseained: ained, mille lisamine söödale parandab sööda lõhna ja maitset.“

Rakendusmäärus (EL) nr 230/2013

12 Komisjoni 14. märtsi 2013. aasta rakendusmäärus (EL) nr 230/2013 lõhna- ja maitseainete ning isutekitajate rühma kuuluvate teatavate söödalisandite turult kõrvaldamise kohta (ELT 2013, L 80, lk 1) võeti vastu eeskätt määruse (EÜ) nr 1831/2003 artikli 10 lõike 5 alusel selle esialgses redaktsioonis.

13 Rakendusmääruse nr 230/2013 artikli 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Lisa A osas osutatud söödalisandid, mis kuuluvad lõhna- ja maitseainete ning isutekitajate rühma, kõrvaldatakse turult.“

- 14 Selle rakendusmääruse lisa A osas on pealkirja „Looduslikud tooted ja neile vastavad sünteetilised tooted“ all loetletud eeskätt järgmised lisandid:

„*Citrus x paradisi* Macfad.: greibikontsentraat; CoE 140/tsitrusekoorte ekstrakt; CAS 94266-47-4; FEMA 2318; Einecs 304-454-3; terpeenivaba greibiõli; CAS 90045-43-5; CoE 140/greibi essentsiõli; CoE 140/greibitinktuur; CoE 140/greibi terpeenid; CoE 140“.

Rakendusmäärus 2021/758

- 15 Sarnaselt rakendusmäärusega nr 230/2013 võeti rakendusmäärus 2021/758 vastu eelkõige määruse nr 1831/2003 artikli 10 lõike 5 alusel.

- 16 Rakendusmääruse 2021/758 põhjenduses 7 on märgitud:

„I lisa loetletud toodete turult kõrvaldamine ei takista nende jaoks loa andmist või nende suhtes nende staatust käsitlevate meetmete kohaldamist vastavalt [määrusele nr 1831/2003].“

- 17 Rakendusmääruse artiklis 1 on sätestatud:

„I lisa kirjeldatud söödalisandid kõrvaldatakse turult kõnealuses lisa nimetatud loomaliike ja -kategooriaid hõlmavas ulatuses.“

- 18 Rakendusmääruse artikli 2 lõigetes 1 ja 3 on ette nähtud:

„1. I lisa I.A ja I.C peatükis loetletud söödalisandite olemasolevaid varusid võib jätkuvalt turule lasta ja kasutada kuni 30. maini 2022.

[...]

3. Lõikes 1 osutatud söödalisanditega [...] söödamerjale ja segasööta võib jätkuvalt turule lasta ja kasutada kuni 30. maini 2023.“

- 19 Rakendusmääruse 2021/758 I lisa on loetletud kõnealuse rakendusmääruse artiklis 1 osutatud turult kõrvaldatavad söödalisandid. Selle lisa I.A peatüki 1. osas on loetletud söödalisandid, mille kõrvaldamine turult hõlmab kõiki loomaliike ja -kategooriaid, mille hulgas on pealkirja „Lõhna- ja maitseained ning isutekitajad. Looduslikud tooted – botaaniliselt määratletud“ all nimetatud järgmised lisandid:

„*Citrus × paradisi* Macfad.: pressitud greibiõli (CASi nr: 8016-20-4; FEMA nr: 2530; CoE nr: 140; EINECSI nr: 289-904-6)/greibiekstrakt (CoE nr: 140)“.

Saksa õigus

- 20 Toiduainete ja loomasööda seadustiku (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch) § 21 lõikes 3 on sätestatud:

„Kui teises lauses ei ole sätestatud teisiti, ei või sööta, mille:

1. tootmisel või töötlemisel,

[...]

b) on kasutatud

söödalisandit, mis kuulub muusse kategooriasse kui [määruse nr 1831/2003] artikli 6 lõike 1 punktis e osutatud kategooria,

[...]

turule lasta ega kasutada loomasöödas. Esimese lause punkti 1 ei kohaldata, kui kasutatavale söödalisandile on antud luba Euroopa Ühenduse või Euroopa Liidu vahetult kohaldatava õigusaktiga ning kasutatav söödalisand või sööt vastab nõudele, mis on sätestatud kõnealuses vahetult kohaldatavas õigusaktis või [määruses nr 1831/2003], kui see on ette nähtud. [...]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 21 cdVet toodab ja turustab sööta, sealhulgas toodet DarmRein Pulver/GutClean Powder, mis on koortele, kassidele ja teistele lemmikloomadele mõeldud lisasööt (edaspidi „vaidlusalune toode“). See toode sisaldab organoleptilist lisandit, mis on selle toote märgistusel esitatud nimetuse all „greibiseemne ekstrakt“ (edaspidi „vaidlusalune lisand“).
- 22 LA-VES-i ametnikud viisid 24. veebruaril 2022 cdVeti tehases läbi ametliku kontrolli, mis puudutas muu hulgas vaidlusalust toodet. Kui kõnealuse kontrolli käigus uuriti toote koostisosade tarnija koostatud dokumenti, kus on täpsustatud vaidlusaluse lisandi omadused (edaspidi „tootespetsifikaat“), selgus, et asjaomasele lisandile oli selles dokumendis osutatud kui „greibiseemne ekstraktile S“ ning et see koosneb peamiselt glütseriini sisaldavast ekstraktist, mis on saadud taimse glütseriiniga ekstraheerimisel greibiseemnetest ja -koortest.
- 23 Pärast cdVeti ärakuulamist keelas LA-VES 30. märtsi 2022. aasta otsusega tal vaidlusalust toodet müügiks pakkuda ja turule viia ning andis korralduse seda otsust viivitamata täita. LA-VES põhjendas seda otsust peamiselt väitega, et greibiseemne ekstrakt oli vastavalt rakendusmääruse nr 230/2013 artiklile 1 koostoimes selle rakendusmääruse lisa A osaga turult kõrvaldatud, kuna selle kohta ei olnud ettenähtud tähtaja jooksul esitatud määruse nr 1831/2003 artikli 10 lõikes 2 ette nähtud loataotlust. LA-VES leidis seega, et vaidlusaluse lisandi turule viimine kujutab endast määruse nr 1831/2003 artikli 3 lõike 1 või toiduainete ja loomasööda seadustiku § 21 lõike 3 punkti 1 alapunkti b rikkumist.
- 24 cdVet esitas 11. oktoobril 2022 selle otsuse peale kaebuse ja esialgse õiguskaitse taotluse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Verwaltungsgericht Osnabrückile (Osnabrücki halduskohus, Saksamaa), väites, et võttes arvesse vaidlusaluse lisandi koostist, ei tule seda kvalifitseerida mitte greibiseemne ekstraktiks, vaid greibiekstraktiks (prantsuse keeles *extrait de pamplemousse*), mida nimetatakse ka greibiekstraktiks (prantsuse keeles *extrait de pomélo*).
- 25 Nimelt nähtub tema sõnul tootespetsifikaadist selgelt, et vaidlusalune lisand ei ole saadud mitte ainult greibiseemnetest, mis võib õigustada seda, et tarnija kasutab selles tootespetsifikaadis nimetust „greibiseemne ekstrakt“, vaid ka greibikoortest.

- 26 cdVeti sõnul on rakendusmääruse 2021/758 artikliga 1 koostoimes selle rakendusmääruse I lisa I.A peatüki 1. osaga küll põhimõtteliselt turult kõrvaldatud lisand „greibiekstrakt (CoE nr: 140)“. Siiski võimaldab nimetatud rakendusmääruse artikli 2 lõikes 3 sisalduv üleminekusäte tal jätkata selle lisandiga valmistatud vaidlusaluse toote turustamist kuni 30. maini 2023.
- 27 cdVet väljendab lisaks kahtlust, kas määruse nr 1831/2003 sätted, mida LA-VES kohaldas, on kooskõlas liidu õigusega, kuna see määrus keelab üldiselt kõigi söödalisandite turustamise ja kasutamise, ilma et võetaks arvesse iga konkreetse juhtumi asjaolusid.
- 28 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus väidab LA-VES vastu, et greibiseemne ekstrakt, mis on lisatud vaidlusalusesse tootesse lisandina, ja greibiekstrakt ei ole üks ja sama aine, mistõttu cdVet ei saa tugineda rakendusmääruse 2021/758 artikli 2 lõikes 3 ette nähtud üleminekukorraale, mis puudutab üksnes „greibiekstrakti“.
- 29 Lõpuks leiab LA-VES, et ei ole olulisi kahtlusi määruse nr 1831/2003 proportsionaalsuse suhtes liidu õiguse seisukohast, kuna selle määruse põhjenduses 4 täpsustatud eesmärk, milleks on tagada inimeste ja loomade tervise ning keskkonna kõrge kaitstustase, nõuab tingimata loamenetlust, mis võimaldab vastavalt ettevaatuspõhimõttele hinnata söödalisandite ohutust.
- 30 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkisid kahtlused kõnealuste liidu õigusnormide kehtivuses ja tõlgendamises, rahuldab ta cdVeti esialgse õiguskaitse taotluse ja taastas tema kaebuse peatava toime.
- 31 Esiteks ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus nimelt kindel, et käesoleval juhul on tagatud sobiv tasakaal vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele harta artikli 52 lõike 1 tähenduses ühelt poolt ettevõtlusvabaduse ja õiguse omandile, mis on sätestatud vastavalt harta artiklis 16 ja artikli 17 lõikes 1, ning teiselt poolt määruses nr 1831/2003 ette nähtud inimeste ja loomade tervise ning keskkonnaga seotud õigushüvede kaitse vahel. Ta märgib, et selle määrusega kehtestatakse üldine keeld viia turule, kasutada ja töödelda söödalisandeid, millele ei ole luba antud, võtmata seejuures arvesse iga konkreetse juhtumi asjaolusid, näiteks küsimust, milline on söödalisandi absoluutne kogus või kontsentratsioon kõnealuses söödas või kas see lisand kujutab endast ka looduses esinevat taimset ainet või on tegemist sünteetilise ainega. Sellega seoses rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et sellise vaidlusaluse lisandi koostisosad, mille kontsentratsioon jääb pealegi alla avastamiskünnise, on üksnes looduslikku päritolu, mistõttu ei ole ilmne, et need võivad kujutada ohtu inimeste või loomade tervisele.
- 32 Teiseks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas vaidlusalune lisand kujutab endast „greibiekstrakti (COE nr: 140)“, millele on osutatud rakendusmääruse 2021/758 I lisa I.A peatüki 1. osas. Ta leiab, et kui see oleks nii, oleks cdVetil võimalik selle rakendusmääruse artikli 2 lõikes 3 ette nähtud üleminekusäte alusel jätkata vaidlusaluse toote turustamist kuni 30. maini 2023. Kui LA-VES tegi 30. märtsil 2022 oma otsuse, ei oleks ta saanud tuvastada söödaalaste õigusnormide rikkumist.

33 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgericht Osnabrück (Osnabrücki halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [määrus nr 1831/2003], eelkõige selle artikli 3 lõike 1 punkt a, artikli 4 lõige 1, artikli 7 lõige 1 ja artikli 10 lõike 1 punkt a ning lõiked 2 ja 5, mis sätestab loa puudumise korral söödalisandite turule viimise, kasutamise ja töötlemise üldise keelu, võtmata seejuures arvesse iga konkreetse juhtumi asjaolusid, on [harta] artikliga 16 kaitstud ettevõtlusvabadust ja harta artikli 17 lõikes 1 sätestatud õigust omandile arvestades kooskõlas harta artikli 52 lõikes 1 kehtestatud proportsionaalsuse põhimõttega?
2. Juhul kui Euroopa Kohus vastab esimesele eelotsuseküsimusele jaatavalt, mille tagajärjel on [määrus nr 1831/2003], eelkõige selle artikli 3 lõike 1 punkt a, artikli 4 lõige 1, artikli 7 lõige 1 ja artikli 10 lõike 1 punkt a ning lõiked 2 ja 5, täies ulatuses kohaldatav, kas ekstrakti puhul, mida kaebaja kasutab söödalisandina ja mida [tootespetsifikaadi] kohaselt toodetakse greibiseemnetest ja -koortest ning mida seal on nimetatud „greibiseemne ekstraktiks“ (täpsemalt greibiseemne ekstraktiks S), on tegemist (igal juhul ka) ainega „greibiekstrakt (CoE nr: 140)“, mida on nimetatud [rakendusmääruse 2021/758] artikli 2 lõikes 3 koostoimes selle määruse I lisa I.A peatüki 1. osaga?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 34 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul sisuliselt selgitada, kas määrus nr 1831/2003, eelkõige selle artikli 3 lõike 1 punkt a, artikli 4 lõige 1, artikli 7 lõige 1 ja artikli 10 lõike 1 punkt a ning lõiked 2 ja 5, on kehtiv, kuna see näeb ette üldise keelu viia turule, töödelda või kasutada söödalisandeid, millele ei ole luba antud, ja seda sõltumata iga konkreetse juhtumi asjaoludest. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul hinnata nende sätete kehtivust vastavalt harta artiklis 16 ja artikli 17 lõikes 1 sätestatud ettevõtlusvabaduse ja õiguse omandile ning harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast.
- 35 Sissejuhatuseks tuleb ühelt poolt märkida, et keeld, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimuses viitab, on ette nähtud määruse nr 1831/2003 artikli 3 lõike 1 punktis a. Teiselt poolt kehtestab selle määruse artikkel 10 olemasolevate toodete staatuse söödalisandite jaoks, mis on turule viidud eelkõige direktiivi 70/524 alusel; vaidlusalune söödalisand viidi turule viimati nimetatud direktiivi alusel.
- 36 Määruse nr 1831/2003 artikli 4 lõige 1 ja artikli 7 lõige 1 piirduvad omalt poolt sellega, et näevad sisuliselt ette, et iga isik, kes soovib selle määruse alusel loa saada, peab esitama komisjonile taotluse. Seega ei mõjuta need sätted põhikohtuasja asjaolusid arvestades määruse nr 1831/2003 kehtivuse hindamist. Vaidlus puudutab nimelt keeldu viia turule lisandit, mille kohta ei ole selle määruse alusel esitatud ühtegi loataotlust, mistõttu ei ole sellise taotluse esitamise kord käesoleval juhul asjakohane.
- 37 Järelikult on käesoleval juhul vaja analüüsida üksnes määruse nr 1831/2003 artikli 3 lõike 1 punkti a ja artikli 10 lõike 1 punkti a ning lõigete 2 ja 5 kehtivust harta artikli 16, artikli 17 lõike 1 ja artikli 52 lõike 1 seisukohast.

- 38 Sellega seoses tuleb kõigepealt märkida, et vastavalt harta artiklis 16 ja artikli 17 lõikes 1 ette nähtud ettevõtlusvabadus ja õigus omandile ei ole absoluutsed eelisõigused, vaid nendega tuleb arvestada kooskõlas nende ülesandega ühiskonnas (2. septembri 2021. aasta kohtuotsus Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punkt 170 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 39 Lisaks möönab harta artikli 52 lõige 1 hartas sätestatud õiguste ja vabaduste piiramise võimalust tingimusel, et piirangud on ette nähtud seadusega, arvestavad nimetatud õiguste ja vabaduste olemust, on proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.
- 40 Lõpetuseks, kui mitu liidu õiguskorras kaitstud õigust on omavahel konfliktis, tuleb piiranguid hinnata, ühitades omavahel nende eri õiguste kaitsega seotud nõuded ning tagades nende vahelise õiglase tasakaalu (2. septembri 2021. aasta kohtuotsus Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, punkt 172 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 41 Käesoleval juhul tuleb märkida, et määruse nr 1831/2003 põhjendusest 4 ja artikli 1 lõikest 1 tuleneb, et selle määruse eesmärk on kehtestada eelkõige liidu menetlus söödalisandite turule viimise ja kasutamise lubamise kohta, et luua seoses söödalisanditega alus inimeste tervise, loomade tervise ja heaolu, keskkonna ning kasutajate ja tarbijate huvide kõrge kaitstustaseme tagamiseks, kindlustades samal ajal ka siseturu tõhusa toimimise.
- 42 Selleks nägi liidu seadusandja ette – nagu nähtub määruse nr 1831/2003 põhjendusest 11 –, et ainult selle määrusega ettenähtud korras heakskiidetud söödalisandeid võib loomasöödas turule viia, kasutada ja töödelda. See loamenetlus on ette nähtud määruse II peatükis, kus sisalduvad määruse artiklid 3–15. Määruse artikli 3 lõike 1 punktis a on ette nähtud keeld viia turule, töödelda ja kasutada söödalisandeid, mida ei ole heaks kiidetud.
- 43 Määruse nr 1831/2003 artikli 4 lõigetest 1 ja 2, artikli 8 lõigetest 1 ja 3 ning artikli 9 lõikest 1 koostoimest tuleneb, et kõigepealt esitab loataotluse kohta oma arvamuse EFSA, kes viib selleks läbi riskihindamist, et teha kindlaks, kas asjaomane lisand vastab selles määruses sätestatud loa andmise tingimustele. Seejärel antakse luba või keeldutakse selle andmisest määrusega, mille komisjon võtab vastu oma rakendusvolituste alusel. Sellise määruse eelnõu koostamisel, millega antakse luba või keeldutakse selle andmisest, võtab komisjon eelkõige arvesse nimetatud loa andmise tingimusi ja muid vaadeldava küsimusega seotud õiguspäraseid tegureid ning eelkõige kasu looma tervisele ja heaolule ning loomsete toodete tarbijale.
- 44 Määruse nr 1831/2003 artikkel 10 näeb ette, et erandina artiklist 3 võib eeskätt direktiivi 70/524 alusel turule viidud lisandeid jätkuvalt turule viia eelkõige tingimusel, et hiljemalt seitsme aasta jooksul pärast viidatud määruse jõustumist on esitatud loataotlus.
- 45 Seega tuleb esiteks tõdeda, et määrusega nr 1831/2003 kehtestatud loasüsteem on ette nähtud seadusega harta artikli 52 lõike 1 tähenduses.
- 46 Teiseks arvestab see loasüsteem vastavalt harta artiklis 16 ja artikli 17 lõikes 1 ette nähtud ettevõtlusvabaduse ja õiguse omandile olemust. Nimelt ei takista see ühelt poolt sööda tootmist ja turustamist, vaid seab sellele teatavad tingimused inimeste ja loomade tervise ning keskkonna huvides (vt selle kohta 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Neptune Distribution, C-157/14,

EU:C:2015:823, punkt 71). Teiselt poolt ei tingi see loasüsteem omandist ilmajäämist ega kujuta endast seega sekkumist, mis kahjustaks omandiõiguse olemust (vt selle kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus *Adusbef jt*, C-686/18, EU:C:2020:567, punkt 89).

- 47 Kolmandaks, mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte järgimist, siis tuleb meenutada, et seoses selle põhimõtte kohtuliku kontrolliga on Euroopa Kohus tunnustanud liidu seadusandja ulatuslikku kaalutusõigust valdkondades, mis eeldavad temalt poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid valikuid ning milles ta peab andma keerulisi hinnanguid. Seetõttu võib nendes valdkondades võetud meetme õiguspärasust mõjutada vaid meetme ilmselge sobimatus pädeva institutsiooni püstitatud eesmärgi saavutamiseks (2. septembri 2021. aasta kohtuotsus *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, punkt 151 ja seal viidatud kohtupraktika). Nii on see eelkõige veterinaaria- ja fütosanitaarvaldkonnas (vt selle kohta 6. detsembri 2005. aasta kohtuotsus *ABNA jt*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, EU:C:2005:741, punkt 69).
- 48 Nagu Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjon oma kirjalikes seisukohtades meelde tuletavad, tuleb sellega seoses tõdeda, et määruses nr 1831/2003 ette nähtud loasüsteem, nagu seda on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 42–44, ei ole sarnaselt arvukates liidu toiduohutuse õigusaktides ette nähtud loasüsteemidele ilmselgelt sobimatu selle määruse eesmärgi seisukohast, milleks on tagada inimeste tervise, loomade tervise ja heaolu, keskkonna ning kasutajate ja tarbijate huvide kõrge kaitstustase.
- 49 Selle eesmärgi kohta tuleb märkida, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab harta artiklile 16 ja artikli 17 lõikele 1, tuleb arvesse võtta ka harta artikleid 35, 37 ja 38, mille eesmärk on tagada vastavalt inimeste tervise kaitse, keskkonnakaitse ja tarbijakaitse kõrge tase. Lisaks tuleneb nii Euroopa Kohtu praktikast kui ka ELTL artiklist 13, et loomade heaolu kaitse on liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuv eesmärk (17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus *Centraal Israëlitisch Consistorie van België jt*, C-336/19, EU:C:2020:1031, punkt 63).
- 50 Pealegi on selline loasüsteem, nagu on kehtestatud määrusega nr 1831/2003, sobiv vahend, et tagada ettevaatuspõhimõtte järgimine, mida – nagu nähtub selle määruse põhjendusest 6 – asjaomases valdkonnas kohaldatakse.
- 51 Lisaks tuleb märkida, et määrus nr 1831/2003 sisaldab mitut sätet, mille eesmärk on vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele leida sobiv tasakaal selle määruse eesmärgi ja söödalisandeid kasutavate ettevõtjate huvide vahel. Mis puudutab täpsemalt direktiivi 70/524 alusel turule viidud toodete – nagu vaidlusalune lisand – uuesti hindamise menetlust, siis see on nii selle määruse artikli 10 lõikes 2 ette nähtud maksimaalselt seitsmeaastase üleminekuperioodi puhul, mil neid tooteid võib jätkuvalt turule viia, ilma et oleks esitatud nimetatud määruse artiklis 7 ette nähtud loataotlust, ja ka komisjoni õiguse puhul näha juhul, kui ta nõuab lisandite turult kõrvaldamist vastavalt sama määruse artikli 10 lõikele 5, ette tähtaeg, mille jooksul võib toote olemasolevad varud ära kasutada. Käesoleval juhul on komisjon aga sellise tähtaja ette näinud rakendusmääruse 2021/758 artikli 2 lõikes 3, millele cdVet põhikohtuasjas tugineb.
- 52 Lisaks kaldub eelotsusetaotluse esitanud kohus arvama, et määrusega nr 1831/2003 kehtestatud loasüsteem ei võimalda võtta arvesse „iga juhtumi konkreetseid asjaolusid“, ning soovib eelkõige teada, milline mõju on sellistel asjaoludel nagu söödalisandi absoluutne kogus või kontsentratsioon kõnealusel söödal või sellel, kas see lisand kujutab endast taimset ainet või on tegemist sünteetilise ainega. Sellega seoses piisab, kui meenutada, et rakendusmäärustega nr 230/2013 ja 2021/758 on keelatud turustada suurt hulka lisandeid, mida on nendes lisades

kirjeldatud looduslike toodetena. Lisaks on lisandi absoluutse koguse või kontsentratsiooni abstraktse piirmäära kehtestamine selle suhtes riskihindamist läbi viimata raskesti ühitatav inimeste ja loomade tervise kaitse nõuetega, eriti arvestades ettevaatuspõhimõtet.

- 53 Lõpuks, nagu nähtub rakendusmääruse 2021/758 põhjendusest 7, ei takista selle määruse I lisa loetletud lisandite turult kõrvaldamine nende lubamist vastavalt määrusele nr 1831/2003. Seega võib cdVet tugineda võimalikele põhikohtuasja konkreetsetele asjaoludele loataotluses, mille ta võib vaidlusaluse lisandi kohta esitada.
- 54 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb tõdeda, et esimese küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks harta artiklit 16, artikli 17 lõiget 1 ja artikli 52 lõiget 1 arvestades mõjutada määruse nr 1831/2003 artikli 3 lõike 1 punkti a, artikli 10 lõike 1 punkti a ning lõigete 2 ja 5 kehtivust.

Teine küsimus

- 55 Oma teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas rakendusmääruse 2021/758 I lisa I.A peatüki 1. osas kasutatud mõistet „greibiekstrakt“ tuleb tõlgendada nii, et greibiseemnetest ja -koortest valmistatud ekstrakt kuulub selle mõiste alla.
- 56 Sissejuhatuseks tuleb ühelt poolt tõdeda, et rakendusmääruse nr 230/2013 lisa ja rakendusmääruse 2021/758 I lisa kasutavad teatavates keeleversioonides selleks, et tähistada sama puuvilja, mille teaduslik nimetus on *citrus × paradisi*, kahte tavanimetust. Nii on see eeskätt nende kahe lisa prantsuskeelses versioonis, mis kasutab vastavalt mõisteid „pamplemousse (grapefruit)“ ja „pomélo (grapefruit)“.
- 57 Teiselt poolt, nagu märgib Prantsuse valitsus oma kirjalikes seisukohtades, on rakendusmääruse 2021/758 I lisa I.A peatüki 1. osas silmas peetud „greibiekstrakti“ kui „lõhna- ja maitseainet ning isutekitajat“.
- 58 Sellega seoses nähtub eelotsusetaotlusest, et vaidlusalust lisandit kirjeldatakse vaidlusaluse toote etiketil kui „organoleptilist lisandit“. Määruse nr 1831/2003 I lisa punktis 2 on aga märgitud, et lõhna- ja maitseained kuuluvad organoleptiliste lisandite kategooriasse. Seega – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist – kasutatakse vaidlusalust lisandit vaidlusaluses tootes tõepoolest lõhna- ja maitseaine ning isutekitajana.
- 59 Mis puudutab rakendusmääruse 2021/758 I lisa I.A peatüki 1. osas kasutatud mõistet „greibiekstrakt“, siis tuleb märkida, et seda mõistet ei ole selles rakendusmääruses ega muuseumis ka rakendusmääruses nr 230/2013 määratletud.
- 60 Neil asjaoludel tuleb märkida, et liidu õiguse sätte tõlgendamisel ei tule arvestada mitte üksnes õigusnormis kasutatud mõisteid vastavalt nende tähendusele tavakeeles, vaid ka selle konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osa sätte on. Peale selle tuleb rakendusmäärust võimaluse korral tõlgendada nii, et see oleks kooskõlas alusmääruse sätetega (7. detsembril 2023. aasta otsus kohtuasjas Syngenta Agro, C-830/21, EU:C:2023:959, punktid 31 ja 32 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 61 Seega, vastavalt mõiste „greibiekstrakt“ tähendusele tavakeeles tuleb seda tõlgendada nii, et see hõlmab mis tahes ekstrakti, mis on saadud greibist, sõltumata sellest, kas konkreetne ekstrakt on saadud selle puuvilja teatavatest osadest või puuviljast tervikuna.

- 62 Mõiste „greibiekstrakt“ sellist tõlgendust kinnitavad nende õigusaktidega taotletavad eesmärgid, mille osa see mõiste on. Nimelt on rakendusmääruse 2021/758 eesmärk rakendada määruse nr 1831/2003 artikli 10 lõike 5 sätteid. Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 42, kehtestab viimati nimetatud määrus aga põhimõtte, mille kohaselt on keelatud turule viia, töödelda ja kasutada selliseid söödalisandeid, millele ei ole luba antud. Määruse nr 1831/2003 artikkel 10 rakendab seda põhimõtet seoses lisanditega, mis olid juba turule viidud direktiivi 70/524 alusel, kuid mille kohta ei ole esitatud uut loataotlust vastavalt sellele määrusele, nähes eelkõige ette maksimaalselt seitsmeaastase üleminekuperioodi, mille möödumisel tuleb need lisandid turult kõrvaldada.
- 63 Kuna see keeld on üldreegel, millel määrus nr 1831/2003 põhineb, tuleb seda tõlgendada laialt nii, et keelatud on kõik lisandid, millele ei ole sõnaselgelt luba antud, sealhulgas juhul, kui need on varem direktiivi 70/524 kohaselt turule viidud.
- 64 Seega, kuna rakendusmäärus 2021/758 ei tee siis, kui ta näeb ette „greibiekstrakti“ turult kõrvaldamise, vahet greibi erinevatel osadel, tuleb asuda seisukohale, et selles rakendusmääruses peetakse silmas ekstrakte, mis on saadud puuvilja mis tahes osast või suisa puuviljast tervikuna.
- 65 Käesoleva kohtuotsuse punktis 61 esitatud tõlgendust toetab ka rakendusmääruse nr 230/2013 lisa, mis sisaldab *citrus × paradisi*’l põhinevate lisandite hulgas eeskätt tsitrusekoorte ekstrakti, pidades seeläbi kahtlemata silmas greibikoore ekstrakti. Seega, kui liidu seadusandja oleks soovinud teha vahet selle puuvilja erinevatest osadest saadud ekstraktidel, oleks ta seda täpsustanud, nagu ta tegi tsitrusekoorte ekstrakti puhul.
- 66 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et rakendusmääruse 2021/758 I lisa I.A peatüki 1. osa tuleb tõlgendada nii, et mõiste „greibiekstrakt“ selle sätte tähenduses hõlmab greibiseemnetest ja -koortest valmistatud ekstrakti.

Kohtukulud

- 67 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (seitsmes koda) otsustab:

- 1. Esimese küsimuse analüüsimisel ei ilmnenu ühtegi asjaolu, mis võiks Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 16, artikli 17 lõiget 1 ja artikli 52 lõiget 1 arvestades mõjutada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1831/2003 loomasöötades kasutatavate söödalisandite kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrusega (EL) 2019/1381, artikli 3 lõike 1 punkti a, artikli 10 lõike 1 punkti a ning lõigete 2 ja 5 kehtivust.**
- 2. Komisjoni 7. mai 2021. aasta rakendusmääruse (EL) 2021/758, milles käsitletakse teatavate toodete staatust Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1831/2003 kohaldamisalasse kuuluva söödalisandina ja teatavate söödalisandite turult kõrvaldamist, I lisa I.A peatüki 1. osa**

tuleb tõlgendada nii, et

mõiste „greibiekstrakt“ selle sätte tähenduses hõlmab greibiseemnetest ja -koortest valmistatud ekstrakti.

Allkirjad