



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2024. február 29.*

„Előzetes döntéshozatal – Élelmiszer-biztonság – Takarmány-adalékanyagok – 1831/2003/EK rendelet – Engedélyezési eljárás – Engedély hiányában történő forgalomba hozatal tilalma – A meglévő termékek helyzete – Az Európai Unió Alapjogi Chartájára tekintettel fennálló érvényesség – A vállalkozás szabadsága – A tulajdonhoz való jog – Az arányosság elve – (EU) 2021/758 végrehajtási rendelet – A grapefruitkivonat kivonása a piacról – Grapefruitmag- és grapefruitthéj-kivonatot tartalmazó takarmány”

A C-13/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgericht Osnabrück (osnabrücker közigazgatási bíróság, Németország) a Bírósághoz 2023. január 16-án érkezett, 2022. december 15-i határozatával terjesztett elő

a **cdVet Naturprodukte GmbH**

és

a **Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES)**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hetedik tanács),

tagjai: F. Biltgen tanácselnök, J. Passer és M. L. Arastey Sahún (előadó) bírák,

főtanácsnok: A. M. Collins,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a cdVet Naturprodukte GmbH képviseletében M. Immel Rechtsanwalt,
- a Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES) képviseletében L. Berning, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: német.

- a francia kormány képviselőjében G. Bain és J.-L. Carré, meghatalmazotti minőségben,
- a finn kormány képviselőjében H. Leppo, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Parlament képviselőjében G. C. Bartram, G. Mendola és L. Stefani, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Unió Tanácsa képviselőjében N. Brzezinski, L. Hamtcheva és A. Jaume, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében B. Hofstötter, B. Rechenha és M. Zerwes, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem egyrészt a 2019. június 20-i (EU) 2019/1381 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2019. L 231., 1. o.) módosított, a takarmányozási célra felhasznált adalékanyagokról szóló, 2003. szeptember 22-i 1831/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2003. L 268., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 32. kötet, 238. o.; a továbbiakban: 1831/2003 rendelet) Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 16., 17. és 52. cikkére tekintettel fennálló érvényességére, valamint másrészt e rendelet 2. cikkének az egyes termékeknek az 1831/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó takarmány-adalékanyagként való minősítéséről és egyes takarmány-adalékanyagok kivonásáról szóló, 2021. május 7-i (EU) 2021/758 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2021. L 162., 5. o.) I. melléklete I. A. fejezetének 1. részével összefüggésben értelmezett (3) bekezdésének az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a cdVet Naturprodukte GmbH (a továbbiakban: cdVet) és a Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES) (Alsó-Szászország tartomány fogyasztóvédelmi és élelmiszer-biztonsági hivatala, Németország) között adalékanyagként grapefruitmag- és grapefruithéj-kivonatot tartalmazó takarmány forgalomba hozatalának tilalma tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az 1831/2003 rendelet

3 Az 1831/2003 rendelet (4), (6) és (11) preambulumbekzdése értelmében:

„(4) Az emberek és állatok egészsége, valamint a környezet védelme érdekében a takarmány-adalékanyagokon közösségi eljárás keretében biztonsági értékelést kell végezni, még mielőtt a Közösségben forgalomba, felhasználásra vagy feldolgozásra kerülnének. [...]

[...]

(6) A Közösség emberi és állati egészségre, valamint a környezetre vonatkozó intézkedéseinek az elővigyázatosság elvén kell alapulniuk.

[...]

(11) Ezen a téren alapely, hogy csak az e rendeletben előírt eljárás szerint engedélyezett adalékanyagok hozhatók forgalomba, használhatók és dolgozhatók fel takarmányozás céljára az engedélyben meghatározott feltételekkel.”

4 E rendelet 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„E rendelet célja közösségi eljárás létrehozása a takarmány-adalékanyagok forgalomba hozatalának és használatának engedélyezésére, valamint a takarmány-adalékanyagok és előkeverékek felügyeletére és címkézésére vonatkozó szabályok megállapítása az emberi és állati egészség és jólét [helyesen: jóllét], valamint a környezet és a felhasználók és fogyasztók takarmány-adalékanyagokkal kapcsolatos érdekeinek magas szintű védelme biztosításának érdekében, a belső piac hatékony működésének egyidejű biztosítása mellett.”

5 Az említett rendelet 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében:

„Egy takarmány-adalékanyag csak akkor hozható forgalomba, dolgozható fel vagy használható, ha:

a) az e rendelettel összhangban kiadott engedély hatálya alá tartozik”.

6 E rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) Egy új takarmány-adalékanyagot vagy egy takarmány-adalékanyag új alkalmazását engedélyeztetni kívánó bármely személy a 7. cikkel összhangban kérelmet nyújt be.

(2) Az engedélyt kizárólag e rendelet alapján és az ebben meghatározott eljárásoknak megfelelően [...] lehet megadni, visszautasítani, megújítani, módosítani, felfüggeszteni vagy visszavonni.”

7 Az 1831/2003 rendelet 7. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Az e rendelet 4. cikke szerinti engedélyezési kérelmet a[z Európai] Bizottságnak kell megküldeni [...] A Bizottság haladéktalanul tájékoztatja a tagállamokat, és a kérelmet az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatósághoz [(EFSA)] továbbítja.”

8 E rendelet 8. cikkének (1) és (3) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) A[z (EFSA)] az érvényes kérelem kézhezvételét követő hat hónapon belül véleményt ad. [...]
[...]

(3) Véleménye elkészítése érdekében a[z (EFSA)]:

a) igazolja, hogy a kérelmező által benyújtott adatok és dokumentumok összhangban vannak a 7. cikkel, és értékelést végez annak meghatározására, hogy a takarmány-adalékanyag megfelel-e az 5. cikkben megállapított feltételeknek;

[...]”

9 Ugyanezen rendelet 9. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A[z (EFSA)]véleményének kézhezvételétől számított három hónapon belül a Bizottság elkészíti az engedély megadásáról vagy megtagadásáról szóló rendelet tervezetét. Ez a tervezet figyelembe veszi az 5. cikk (2) és (3) bekezdésének követelményeit, a közösségi jogot és a megfontolás tárgyát képező ügyre vonatkozó egyéb jogszerű tényezőket, különös tekintettel az állatok egészségére és jólétére [helyesen: jóllétére], valamint az állati termékek fogyasztójára kifejtett előnyös hatásokra.

Amennyiben a tervezet nincs összhangban a[z (EFSA)] véleményével, abban meg kell adni az eltérések okainak magyarázatát.

[...]”

10 Ugyanezen rendelet 10. cikkének (1), (2) és (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 3. cikktől eltérve, a [takarmány-adalékanyagokról szóló, 1970. november 23-i] 70/524/EGK [tanácsi] irányelv [(HL 1970. L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 1. kötet, 190. o.)] alapján forgalomba hozott takarmány-adalékanyagok, [...] a[z ezen] irányelvben és [annak] végrehajtási intézkedéseiben meghatározott feltételekkel – beleértve különösen az összetett takarmányokra és a takarmány-alapanyagokra vonatkozó különleges címkézési előírásokat, – összhangban forgalomba hozhatók és felhasználhatók, amennyiben megfelelnek a következő feltételeknek:

a) e rendelet hatálybalépésétől számított egy éven belül a takarmány-adalékanyagot először forgalomba hozó személyek vagy más érdekelt felek értesítik e tényről a Bizottságot [...];

[...]

(2) A 7. cikkel összhangban a kérelmet a határozott időre engedélyezett adalékanyagok esetében a [70/524] irányelvnek megfelelően megadott engedély lejáratának időpontja előtt legalább egy évvel be kell nyújtani, és a határozatlan időre [...] engedélyezett adalékanyagok esetében az e rendelet

hatálybalépésétől számított legfeljebb hét éven belül. A 22. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően az újraértékelendő adalékanyagok különböző osztályait fontossági sorrendben felsoroló részletes ütemtervet lehet elfogadni. [...]

[...]

(5) Amennyiben az (1) bekezdés a) pontjában említett értesítést és a kapcsolódó adatokat a megadott határidőn belül nem adják be, vagy azok hibásnak bizonyulnak, vagy a kérelmet a (2) bekezdésben előírtak szerint a megadott határidőn belül nem adják be, a 22. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően az érintett adalékanyagok forgalomból történő kivonását előíró rendeletet kell elfogadni. Ez az intézkedés egy határozott időtartamot írhat elő, melyen belül a termék meglévő készletei felhasználhatók.”

- 11 Az 1831/2003 rendelet I. melléklete 2. pontjának b) alpontja kimondja:

„Az »érzékszervi tulajdonságokat javító adalékanyagok« kategóriájába a következő funkcionális csoportok tartoznak:

[...]

b) aromaanyagok: olyan anyagok, amelyek takarmányokba keverése javítja a takarmány szagát vagy ízletességét.”

A 230/2013/EU végrehajtási rendelet

- 12 Az aroma- és ízesítőanyagok funkcionális csoportjába tartozó egyes takarmány-adalékanyagok forgalomból történő kivonásáról szóló, 2013. március 14-i 230/2013/EU bizottsági végrehajtási rendeletet (HL 2013. L 80., 1. o.) többek között az 1831/2003/EK rendelet eredeti változata 10. cikkének (5) bekezdése alapján fogadták el.

- 13 A 230/2013 végrehajtási rendelet 1. cikkének első bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A melléklet A. részében felsorolt, az »aroma- és ízesítőanyagok« csoportba tartozó takarmány-adalékanyagokat ki kell vonni a forgalomból.

- 14 E végrehajtási rendelet mellékletének A. részében a „Természetes termékek és a megfelelő szintetikus termékek” cím alatt többek között a következő adalékanyagok szerepelnek:

„*Citrus x paradisi* Macfad.: grépfrútkoncentrátum CoE 140/citrushéjkivonat CAS 94266–47–4 FEMA 2318 EINECS 304–454–3/grépfrútolaj terpénmentes CAS 90045–43–5 CoE 140/grépfrúteszencia olaja CoE 140/grépfrúttinktúra CoE 140/grépfrútterpének CoE 140”.

A 2021/758 végrehajtási rendelet

- 15 A 230/2013 végrehajtási rendelethez hasonlóan a 2021/758 végrehajtási rendeletet többek között az 1831/2003 rendelet 10. cikkének (5) bekezdése alapján fogadták el.

16 A 2021/758 rendelet (7) preambulumbekzdése értelmében:

„Az I. mellékletben felsorolt termékek forgalomból történő kivonása nem akadályozza meg azok engedélyezését vagy a helyzetükkel kapcsolatos, az [1831/2003] rendelet szerinti intézkedés meghozatalát.”

17 E végrehajtási rendelet 1. cikke előírja:

„Az I. mellékletben meghatározott takarmány-adalékanyagokat az érintett mellékletben foglalt állatfajok vagy -kategóriák tekintetében ki kell vonni a forgalomból.”

18 Az említett végrehajtási rendelet 2. cikkének (1) és (3) bekezdése előírja:

„(1) Az I. melléklet I. A. és I. C. fejezetében felsorolt adalékanyagok már meglévő készletei 2022. május 30-ig továbbra is forgalomba hozhatók és felhasználhatók.

[...]

(3) Az (1) bekezdésben említett adalékanyagok [...] felhasználásával előállított takarmánykeverékek és takarmány-alapanyagok 2023. május 30-ig továbbra is forgalomba hozhatók és felhasználhatók.”

19 A 2021/758 végrehajtási rendelet I. melléklete felsorolja az említett végrehajtási rendelet 1. cikkében említett, a forgalomból kivonandó takarmány-adalékanyagokat. E melléklet I. A. fejezetének 1. része említi az összes állatfaj és állatkategória tekintetében a forgalomból kivonandó adalékanyagokat, amelyek között az „Aroma- és ízesítőanyagok – Növényteni szempontból meghatározott természetes termékek” cím alatt szerepelnek a következő adalékanyagok:

„*Citrus x paradisi* Macfad.: Grapefruit olaj, sajtolt CAS 8016–20–4 FEMA 2530 CoE 140 EINECS 289–904–6/grapefruitkivonat CoE 140”.

A német jog

20 A Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (az élelmiszerekről és takarmányokról szóló törvénykönyv) 21. §-ának (3) bekezdése előírja:

„Amennyiben a második mondat másként nem rendelkezik, az olyan takarmány, amelyet

1. előállításuk vagy feldolgozásuk során,

[...]

b) az [1831/2003] rendelet 6. cikke (1) bekezdésének e) pontjában említettől eltérő kategóriába tartozó takarmány-adalékanyagot;

használtak,

[...]

nem hozhatók forgalomba és nem használhatók fel állatok takarmányozására. Az első mondat 1. pontja nem alkalmazandó, ha a felhasznált takarmány-adalékanyagot az Európai Közösség vagy az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa engedélyezi, és a felhasznált takarmány-adalékanyag vagy takarmány megfelel az említett közvetlenül alkalmazandó jogi aktus vagy az [1831/2003] rendelet szerinti követelménynek, feltéve hogy ilyen követelmény szerepel az említett rendeletben. [...]"

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 21 A cdVet takarmányokat, köztük a „DarmRein Pulver/GutClean Powder”, kutyáknak, macskáknak és más, kedvtelésből tartott állatoknak szánt kiegészítő takarmányt (a továbbiakban: vitatott termék) gyárt és forgalmaz. Ez a termék egy érzékszervi tulajdonságokat javító adalékanyagot tartalmaz, amelyet a termék címkéjén a „grapefruitmag-kivonat” (a továbbiakban: vitatott adalékanyag) megjelöléssel tüntettek fel.
- 22 2022. február 24-én az LA-VES tisztviselői hatósági ellenőrzést végeztek a cdVet-gyárban, amely többek között a vitatott termékre terjedt ki. A beszállítónak a vitatott adalékanyag jellemzőit meghatározó dokumentumának (a továbbiakban: termékleírás) ez alkalommal történő vizsgálata során kiderült, hogy az adalékanyagot e dokumentumban „grapefruitmag-kivonat S” néven említik, és hogy az elsősorban olyan glicerintartalmú kivonatból áll, amelyet a grapefruit magjából és héjából növényi glicerinnel történő kivonással állítanak elő.
- 23 A cdVet meghallgatását követően az LA-VES 2022. március 30-i határozatával megtiltotta számára a vitatott termék eladásra való felkínálását és forgalomba hozatalát, és elrendelte e határozat azonnali végrehajtását. Az LA-VES az említett határozatot lényegében azzal indokolta, hogy a grapefruitmag-kivonatot 230/2013 végrehajtási rendeletnek az e végrehajtási rendelet mellékletének A. részével összefüggésben értelmezett 1. cikke alapján kivonták a forgalomból, mivel az előírt határidőn belül nem nyújtottak be vonatkozásában az 1981/2003 rendelet 10. cikkének (2) bekezdésében előírt engedélyezési kérelmet. Az LA-VES szerint tehát meg kell állapítani, hogy a vitatott adalékanyag forgalomba hozatala az 1831/2003 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének vagy az élelmiszerekről és takarmányokról szóló törvénykönyv 21. §-a (3) bekezdése 1. pontja b) alpontja megsértésének minősül.
- 24 2022. október 11-én a cdVet keresetet indított e határozattal szemben, valamint ideiglenes intézkedés iránti kérelmet nyújtott be a Verwaltungsgericht Osnabrückhez (osnabrücki közigazgatási bíróság, Németország), amely a kérdést előterjesztő bíróság, arra hivatkozva, hogy a vitatott adalékanyagot az összetételére tekintettel nem grapefruitmag-kivonatnak kell minősíteni, hanem grapefruitkivonatnak, amelyet „pomelokivonatnak” is neveznek.
- 25 A termékleírásból ugyanis egyértelműen kitűnik, hogy ezt a vitatott adalékanyagot nemcsak a grapefruit magjából nyerik, ami igazolhatta, hogy a szállító ezen adatlapon a „grapefruitmag-kivonat” megnevezést tünteti fel, hanem a grapefruit héjából is.
- 26 Márpedig a cdVet szerint a 2021/758 végrehajtási rendelet I. melléklete I. A. fejezetének 1. részével összefüggésben értelmezett 1. cikke főszabály szerint valóban kivonta a „grapefruitkivonat CoE 140” adalékanyagot a piacról. Az említett végrehajtási rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében szereplő átmeneti rendelkezés azonban lehetővé teszi számára, hogy 2023. május 30-ig továbbra is forgalmazza az ezzel az adalékanyaggal előállított, vitatott terméket.

- 27 A cdVet egyébiránt kétségeit fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy az LA-VES által alkalmazott 1831/2003 rendelet rendelkezései összeegyeztethetők-e az uniós joggal, amennyiben e rendelet általános tilalmat tartalmaz valamennyi takarmány-adalékanyag forgalmazására és felhasználására vonatkozóan, anélkül hogy figyelembe vennék az egyes esetek körülményeit.
- 28 A kérdést előterjesztő bíróság előtt az LA-VES erre azt a választ adja, hogy a vitatott termékhez adalékanyagként hozzáadott grapefruitmag-kivonat és a grapefruitkivonat nem azonos anyag, így a cdVet nem hivatkozhat érvényesen a 2021/758 végrehajtási rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében előírt átmeneti szabályozásra, amely csak a „grapefruitkivonatra” vonatkozik.
- 29 Végül az LA-VES szerint nem állnak fenn alapvető kétségek az 1831/2003 rendeletnek az uniós joggal való arányosságát illetően, mivel e rendeletnek a (4) preambulumbekkezdésében pontosított célja, nevezetesen az emberek és állatok egészsége, valamint a környezet magas szintű védelmének biztosítása szükségszerűen olyan engedélyezési eljárást követel meg, amely lehetővé teszi a takarmány-adalékanyagok biztonságának az elővigyázatosság elvével összhangban történő értékelését.
- 30 A kérdést előterjesztő bíróság a szóban forgó uniós jogi szabályozás érvényességével és értelmezésével kapcsolatos kétségei miatt helyt adott a cdVet ideiglenes intézkedés iránti kérelmének, és visszaállította a keresetének halasztó hatályát.
- 31 E bíróság ugyanis először is nem biztos abban, hogy a jelen ügyben tiszteletben tartják a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében vett arányosság elvének megfelelő egyensúlyt egyrészt a Charta 16. cikkében, illetve 17. cikkének (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadsága és tulajdonhoz való jog, másrészt pedig az 1831/2003 rendeletben említett emberi és állati egészség, valamint a környezet által képviselt jogi érdekek védelme között. Megjegyzi, hogy e rendelet általános tilalmat ír elő a nem engedélyezett takarmány-adalékanyagok forgalomba hozatalára, felhasználására és feldolgozására, anélkül hogy e tekintetben figyelembe venné az egyes esetek körülményeit, mint például azt a kérdést, hogy mekkora az élelmiszer-adalékanyag abszolút mennyisége vagy koncentrációja a szóban forgó élelmiszerben, vagy hogy ez az adalékanyag a természetben is megtalálható növényi anyag, vagy szintetikus anyag-e. E tekintetben az említett bíróság hangsúlyozza, hogy a vitatott adalékanyag összetevői, amelyek koncentrációja egyébként a kimutatási határérték alatt van, kizárólag természetes eredetűek, így nem nyilvánvaló, hogy veszélyt jelenthetnek az emberi vagy állati egészségre.
- 32 Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a vitatott adalékanyag megfelel-e a 2021/758 végrehajtási rendelet I. melléklete I. A. fejezetének 1. részében említett „grapefruitkivonat CoE 140” anyagnak. Úgy véli, hogy ha ez lenne a helyzet, a cdVet-nek az e végrehajtási rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében előírt átmeneti rendelkezés értelmében lehetősége lenne arra, hogy a vitatott terméket 2023. május 30-ig továbbra is forgalmazza. Határozata elfogadásának időpontjában, azaz 2022. március 30-án az LA-VES tehát nem állapíthatta meg a takarmányra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek a megsértését.

33 E körülmények között a Verwaltungsgericht Osnabrück (osnabrücker közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Összeegyeztethető-e az [1831/2003 rendelet], különösen annak 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja, 4. cikkének (1) bekezdése, 7. cikkének (1) bekezdése, 10. cikke (1) bekezdésének a) pontja, (2) és (5) bekezdése, amely nem létező engedély esetén az egyedi eset körülményeinek figyelembevétele nélkül írja elő a takarmány-adalékanyagok forgalmazásának, felhasználásának és feldolgozásának általános tilalmát a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében lefektetett arányosság elvével, tekintettel a Charta 16. cikke által védett vállalkozás szabadságára és a Charta 17. cikkének (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogra?
- 2) Abban az esetben, ha a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azzal a következménnyel járó igenlő választ ad, hogy az [1831/2003 rendeletet], különösen annak 3. cikke (1) bekezdésének a) pontját, 4. cikkének (1) bekezdését, 7. cikkének (1) bekezdését, 10. cikke (1) bekezdésének a) pontját, (2) és (5) bekezdését korlátozás nélkül alkalmazni kell: a felperes által takarmány-adalékanyagként használt kivonat, amelyet a beszállító termékleírásának tanúsága szerint grapefruitmagból és -héjból állítanak elő, és amely ott grapefruitmag-kivonat (pontosan: grapefruitmag-kivonat S) néven szerepel, (mindenesetre szintén) a 2021/758/EU végrehajtási rendelet 2. cikkének – az I. melléklet I. A. fejezet 1. részével összefüggésben értelmezett – (3) bekezdésében felsorolt »grapefruitkivonat CoE 140« anyag-e?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdéstről

- 34 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ a Bíróságtól, hogy érvényes-e az 1831/2003 rendelet, különösen e rendelet 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja, 4. cikkének (1) bekezdése, 7. cikkének (1) bekezdése, 10. cikke (1) bekezdésének a) pontja és 10. cikkének (2) és (5) bekezdése, amennyiben az az engedély nélküli takarmány-adalékanyagok forgalomba hozatalának, feldolgozásának vagy felhasználásának általános tilalmát írja elő az egyes esetek körülményeitől függetlenül. E bíróság azt kéri a Bíróságtól, hogy vizsgálja meg e rendelkezések érvényességét a Charta 16. cikkében, illetve 17. cikkének (1) bekezdésében rögzített vállalkozás szabadságára és tulajdonhoz való jogra, valamint a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt arányosság elvére tekintettel.
- 35 Előzetesen meg kell jegyezni egyrészt, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által kérdésében hivatkozott tilalmat az 1831/2003 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja írja elő. Másrészt e rendelet 10. cikke megállapítja a már létező termékek, vagyis azon takarmány-adalékanyagok jogállását, amelyeket többek között a 70/524 irányelvnek megfelelően hoztak forgalomba, ami a vitatott adalékanyag esetében fennáll.
- 36 Az 1831/2003 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése és 7. cikkének (1) bekezdése lényegében annak előírására szorítkozik, hogy minden olyan személynek, aki e rendeletnek megfelelően engedélyt kíván szerezni, kérelmet kell benyújtania a Bizottsághoz. Így e rendelkezések az alapeljárás körülményeire tekintettel nem érintik az 1831/2003 rendelet érvényességének vizsgálatát. E

jogvita ugyanis egy olyan adalékanyag forgalomba hozatalának tilalmára vonatkozik, amelyre vonatkozóan e rendelet alapján semmilyen engedélyezési kérelmet nem nyújtottak be, így az ilyen kérelem benyújtásának részletes szabályai a jelen ügyben nem relevánsak.

- 37 Következésképpen kizárólag az 1831/2003 rendelet 3. cikke (1) bekezdése a) pontjának, 10. cikke (1) bekezdése a) pontjának és (2) és (5) bekezdésének érvényessége követeli meg a jelen ügyben a Charta 16. cikkére, 17. cikkének (1) bekezdésére és 52. cikkének (1) bekezdésére tekintettel történő vizsgálatot.
- 38 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a Charta 16. cikkében, illetve 17. cikkének (1) bekezdésében előírt vállalkozás szabadsága és a tulajdonhoz való jog nem korlátlan jogosultságokat jelentenek, hanem azokat a társadalomban betöltött szerepük alapján kell megítélni (2021. szeptember 2-i Irish Ferries ítélet, C-570/19, EU:C:2021:664, 170. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 39 Továbbá a Charta 52. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a Chartában biztosított jogok és szabadságok gyakorlásának korlátozását, feltéve hogy e korlátozásra a törvény által, e jogok és szabadságok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerül sor, továbbá a korlátozás elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célokat vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.
- 40 Végül az uniós jogrend által védett több jog ütközése esetén e korlátozások értékelését az e különböző jogok, valamint az azok közötti igazságos egyensúly védelméhez kapcsolódó követelmények szükségszerű összeegyeztetésének tiszteletben tartása mellett kell elvégezni (2021. szeptember 2-i Irish Ferries ítélet, C-570/19, EU:C:2021:664, 172. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 41 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az 1831/2003 rendelet (4) preambulumbekkezdéséből és 1. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy e rendelet célja többek között a takarmány-adalékanyagok forgalomba hozatalának engedélyezésére és felhasználására vonatkozó olyan uniós eljárás létrehozása, amely az emberi egészség, az állatok egészsége és jólléte, a környezet, valamint a felhasználók és a fogyasztók ezen adalékanyagokkal kapcsolatos érdekei magas szintű védelmének alapjaként szolgálhat, a belső piac hatékony működésének biztosítása mellett.
- 42 E célból az uniós jogalkotó – amint az az 1831/2003 rendelet (11) preambulumbekkezdéséből kitűnik – előírta, hogy kizárólag az e rendeletben leírt eljárás szerint jóváhagyott adalékanyagok hozhatók forgalomba, használhatók fel és dolgozhatók fel takarmányban. Ezt az engedélyezési eljárást az említett rendelet II. fejezete írja elő, amely a rendelet 3–15. cikkét tartalmazza. Ugyanezen rendelet 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja tiltja a nem engedélyezett takarmány-adalékanyagok forgalomba hozatalát, feldolgozását és felhasználását.
- 43 Az 1831/2003 rendelet 4. cikke (1) és (2) bekezdésének, 8. cikke (1) és (3) bekezdésének, valamint 9. cikke (1) bekezdésének együttes olvasatából kitűnik, hogy először is az engedélyezési kérelemtől az EFSA véleményt ad ki, amelynek céljából e hatóság kockázatértékelést végez annak megállapítása érdekében, hogy az érintett adalékanyag megfelel-e az e rendeletben előírt engedélyezési feltételeknek. Másodszor, az engedélyt a Bizottság által végrehajtási hatáskörének gyakorlása keretében elfogadott rendelettel kell megadni vagy megtagadni. Az engedély megadásáról vagy elutasításáról szóló rendelettervezet kidolgozása során a Bizottság figyelembe

veszi különösen ezeket az engedélyezési feltételeket, valamint az érintett területhez jogszerűen kapcsolódó egyéb tényezőket, különösen az állatok egészségével és jóllétével, valamint az állati eredetű termékek fogyasztóival kapcsolatos előnyöket.

- 44 Az 1831/2003 rendelet 10. cikke előírja, hogy a 3. cikktől eltérve a többek között a 70/524 irányelvnek megfelelően forgalomba hozott adalékanyagok továbbra is forgalomba hozhatók, feltéve többek között, hogy az engedélyezés iránti kérelmet legkésőbb az említett rendelet hatálybalépésétől számított hét éven belül benyújtják.
- 45 Így először is meg kell állapítani, hogy az 1831/2003 rendelettel létrehozott engedélyezési rendszert a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében vett törvény írja elő.
- 46 Másodsor, ez az engedélyezési rendszer tiszteletben tartja a Charta 16. cikkében, illetve 17. cikkének (1) bekezdésében előírt vállalkozás szabadságának és tulajdonhoz való jognak a lényeges tartalmát. Egyrészt ugyanis nem akadályozza a takarmányok előállítását és forgalmazását, hanem bizonyos feltételeknek veti alá azt az emberek és állatok egészsége, valamint a környezet érdekében (lásd ebben az értelemben: 2015. december 17-i Neptune Distribution ítélet, C-157/14, EU:C:2015:823, 71. pont). Másrészt az említett engedélyezési rendszer nem jár tulajdontól való megfosztással, tehát nem minősül a tulajdonhoz való jog lényegét sértő beavatkozásnak (lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Adusbef és társai ítélet, C-686/18, EU:C:2020:567, 89. pont).
- 47 Harmadszor, ami az arányosság elvének tiszteletben tartását illeti, emlékeztetni kell arra, hogy ezen elv bírósági felülvizsgálatát illetően a Bíróság elismerte, hogy az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az olyan területeken, amelyek a jogalkotó részéről politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket és összetett mérlegelést igényelnek. Következésképpen csak a hatáskörrel rendelkező intézmény által elérni kívánt cél elérésére nyilvánvalóan alkalmatlan intézkedés érintheti az ilyen intézkedés jogszerűségét (2021. szeptember 2-i Irish Ferries ítélet, C-570/19, EU:C:2021:664, 151. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ez különösen igaz az állat- és növényegészségügy területén (lásd ebben az értelemben: 2005. december 6-i ABNA és társai ítélet, C-453/03, C-11/04, C-12/04 és C-194/04, EU:C:2005:741, 69. pont).
- 48 E tekintetben, és amint arra az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság írásbeli észrevételeiben emlékeztet, számos uniós jogi aktusban az élelmiszer-biztonság területén előírt engedélyezési rendszerekhez hasonlóan meg kell állapítani, hogy az 1831/2003 rendeletben előírt, a jelen ítélet 42–44. pontjában ismertetett engedélyezési rendszer nem nyilvánvalóan alkalmatlan e rendelet céljára, azaz az emberi egészség, az állatok egészsége és jólléte, a környezet, valamint a felhasználók és fogyasztók érdekei magas szintű védelmének biztosítására tekintettel.
- 49 E célkitűzést illetően meg kell állapítani, hogy bár a kérdést előterjesztő bíróság a Charta 16. cikkére és 17. cikkének (1) bekezdésére hivatkozik, figyelembe kell venni a Charta 35., 37. és 38. cikkét is, amelyek az emberi egészség, a környezet és a fogyasztók magas szintű védelmének biztosítására irányulnak. Ezenkívül mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, mind az EUMSZ 13. cikkből kitűnik, hogy az állatok kímélete az Unió által elismert általános érdekű célkitűzés (2020. december 17-i Centraal Israëlitisch Consistorie van België és társai ítélet, C-336/19, EU:C:2020:1031, 63. pont).

- 50 Egyébiránt az olyan engedélyezési rendszer, mint amelyet az 1831/2003 rendelet vezetett be, olyan eszköznek minősül, amely alkalmas az elővigyázatosság elve tiszteletben tartásának biztosítására, amely – amint az e rendelet (6) preambulumbekkezdéséből kitűnik – az érintett területen alkalmazandó.
- 51 Végezetül meg kell állapítani, hogy az 1831/2003 rendelet több olyan rendelkezést tartalmaz, amely az arányosság elvének megfelelően arra irányul, hogy megfelelő egyensúlyt teremtsen e rendelet célja és a takarmány-adalékanyagokat felhasználó vállalkozások érdekei között. Ami különösen a 70/524 irányelv alapján forgalomba hozott olyan termékek újraértékelési eljárását illeti, mint a vitatott adalékanyag, ez vonatkozik az e rendelet 10. cikkének (2) bekezdésében előírt legfeljebb hétéves átmeneti időszakra, amelynek során e termékek továbbra is forgalomba hozhatók anélkül, hogy az említett rendelet 7. cikke szerinti engedélyezési kérelmet benyújtották volna, illetve a Bizottság azon lehetőségére, hogy amikor ugyanezen rendelet 10. cikke (5) bekezdésének megfelelően előírja az adalékanyagok forgalomból való kivonását, korlátozott határidőt írhat elő az érintett termék meglévő raktárkészleteinek a felszámolására. Márpedig a jelen ügyben a Bizottság a 2021/758 végrehajtási rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében ilyen határidőt írt elő, amelyre a cdVet az alapjárásban hivatkozik.
- 52 Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság hajlik annak megállapítására, hogy az 1831/2003 rendelettel létrehozott engedélyezési rendszer nem teszi lehetővé „az egyes esetek sajátos körülményeinek” figyelembevételét, és különösen arra keresi a választ, hogy milyen hatással vannak az olyan körülmények, mint az élelmiszer-adalékanyag abszolút mennyisége vagy koncentrációja a szóban forgó élelmiszerben, vagy hogy ez az adalékanyag természetes vagy szintetikus anyag-e. E tekintetben elegendő emlékeztetni arra, hogy a 230/2013 és a 2021/758 végrehajtási rendelet számos, a mellékleteikben természetes terméként meghatározott adalékanyag forgalmazását tiltja. Egyébiránt az abszolút mennyiségre vagy valamely adalékanyag koncentrációjára vonatkozó absztrakt küszöbértékeknek az adalékanyag kockázatértékelése nélkül történő megállapítása nehezen egyeztethető össze az emberi és állati egészség védelmének követelményeivel, különös tekintettel az elővigyázatosság elvére.
- 53 Végül, amint az a 2021/758 végrehajtási rendelet (7) preambulumbekkezdéséből kitűnik, az e rendelet I. mellékletében felsorolt adalékanyagok forgalomból való kivonása nem akadályozza meg az adalékanyagoknak az 1831/2003 rendelet szerinti engedélyezését. Így a cdVet hivatkozhat az alapügy esetleges körülményeire a vitatott adalékanyag engedélyezése iránti esetleges kérelem keretében.
- 54 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy az első kérdés vizsgálata nem tárt fel egyetlen olyan tényezőt sem, amely érintheti az 1831/2003 rendelet 3. cikke (1) bekezdése a) pontjának és 10. cikke (1) bekezdése a) pontjának, valamint (2) és (5) bekezdésének a Charta 16. cikkére, 17. cikkének (1) bekezdésére és 52. cikkének (1) bekezdésére tekintettel fennálló érvényességét.

A második kérdéstről

- 55 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2021/758 végrehajtási rendelet I. melléklete I. A. fejezetének 1. részében szereplő „grapefruitkivonat” fogalmát úgy kell-e értelmezni, hogy e fogalom alá tartozik a grapefruitmagból és -héjból készült kivonat.

- 56 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy egyrészt a 230/2013 végrehajtási rendelet melléklete és a 2021/758 végrehajtási rendelet I. melléklete az egyes nyelvi változatokban ugyanazon gyümölcsre – amelynek tudományos neve „*Citrus × paradisi*” – két eltérő közönséges nevet használ. Különösen ez a helyzet e két melléklet francia nyelvi változatának esetében, amelyek a „*pamplemousse (grapefruit)*” és a „*pomélo (grapefruit)*” kifejezést használják.
- 57 Másrészt, amint azt a francia kormány az írásbeli észrevételeiben megjegyzi, a „grapefruitkivonat” a 2021/758 végrehajtási rendelet I. melléklete I. A. fejezetének 1. részében „Aroma- és ízesítőanyagként” szerepel.
- 58 E tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a vitatott adalékanyagot a vitatott termék címkéjén „érzékszervi tulajdonságokat javító adalékanyagként” írják le. Márpedig az 1831/2003 rendelet I. mellékletének 2. pontja szerint az aromaanyagok az érzékszervi tulajdonságokat javító adalékanyagok kategóriájába tartoznak. Úgy tűnik tehát – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat fenntartása mellett –, hogy a vitatott adalékanyagot a vitatott termékben ténylegesen aroma- és ízesítőanyagként használják.
- 59 A 2021/758 végrehajtási rendelet I. melléklete I. A. fejezetének 1. részében szereplő „grapefruitkivonat” fogalmát illetően meg kell állapítani, hogy azt sem e végrehajtási rendelet, sem pedig egyébként a 230/2013 végrehajtási rendelet nem határozza meg.
- 60 E feltételek mellett meg kell állapítani, hogy valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak a rendelkezés általános nyelvhasználatban elfogadott szokásos jelentésének megfelelő szövegét, hanem szöveggörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek részét képezi. Továbbá egy végrehajtási rendeletet lehetőség szerint úgy kell értelmezni, hogy összeegyeztethető legyen az alaprendelet rendelkezéseivel (2023. december 7-i Syngenta Agro ítélet, C-830/21, EU:C:2023:959, 31. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 61 Így az általános nyelvhasználatban elfogadott szokásos jelentése szerint a „grapefruitkivonat” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az magában foglal minden, grapefruitból nyert kivonatot, függetlenül attól, hogy az adott kivonatot e gyümölcs bizonyos részeiből vagy a teljes gyümölcsből nyerték-e.
- 62 A „grapefruitkivonat” fogalmának ezen értelmezését megerősítik azon szabályozás célkitűzései is, amelynek e fogalom részét képezi. A 2021/758 végrehajtási rendelet ugyanis az 1831/2003 rendelet 10. cikkének (5) bekezdésében foglalt rendelkezések végrehajtására irányul. Márpedig ez utóbbi rendelet, amint az a jelen ítélet 42. pontjából kitűnik, bevezeti a nem engedélyezett takarmány-adalékanyagok forgalomba hozatala, feldolgozása és felhasználása tilalmának az elvét. Az 1831/2003 rendelet 10. cikke ezt az elvet hajtja végre azon adalékanyagok tekintetében, amelyeket korábban a 70/524 irányelv alapján hoztak forgalomba, amelyekre azonban e rendeletnek megfelelően nem nyújtottak be új engedélyezési kérelmet, többek között azért, hogy legfeljebb hétéves átmeneti időszakot ír elő, amelynek lejártá után ezeket az adalékanyagokat ki kell vonni a forgalomból.
- 63 Mivel ez a tilalom az általános szabály, amelyen az 1831/2003 rendelet alapul, azt tágan kell értelmezni, amely szerint tilos minden, kifejezetten nem engedélyezett adalékanyag, abban az esetben is, ha azt korábban a 70/524 irányelvnek megfelelően hozták forgalomba.

- 64 Így, mivel a 2021/758 végrehajtási rendelet a „grapefruitkivonat” adalékanyag forgalomból való kivonásának előírásakor nem tesz különbséget a grapefruit különböző alkotóelemei között, meg kell állapítani, hogy e végrehajtási rendelet a gyümölcs bármely részéből vagy akár a teljes gyümölcsből nyert kivonatokra vonatkozik.
- 65 A jelen ítélet 61. pontjában említett értelmezést megerősíti a 230/2013 végrehajtási rendelet melléklete is, amely a „*Citrus × paradisi*” alapú adalékok között magában foglalja többek között a citrushéjkivonatból származó kivonatot, amely így minden kétséget kizáróan a grapefruit-héj-kivonatra vonatkozik. Ennélfogva, ha az uniós jogalkotó különbséget kívánt volna tenni az e gyümölcs különböző részeiből nyert kivonatok között, azt pontosította volna, hasonlóan ahhoz, ahogyan a citrushéjkivonatból származó kivonat tekintetében tette.
- 66 A fenti megfontolások összességére tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2021/758 végrehajtási rendelet I. melléklete I. A. fejezetének 1. részét úgy kell értelmezni, hogy a „grapefruitkivonat” e rendelkezés értelmében vett fogalma alá tartozik a grapefruitmagból és -héjból készült kivonat.

A költségekről

- 67 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hetedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az első kérdés vizsgálata nem tárt fel egyetlen olyan tényezőt sem, amely érintheti a 2019. június 20-i (EU) 2019/1381 európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a takarmányozási célra felhasznált adalékanyagokról szóló, 2003. szeptember 22-i 1831/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikke (1) bekezdése a) pontjának és 10. cikke (1) bekezdése a) pontjának, valamint (2) és (5) bekezdésének az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikkére, 17. cikkének (1) bekezdésére és 52. cikkének (1) bekezdésére tekintettel fennálló érvényességét.
- 2) Egyes termékeknek az 1831/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet hatálya alá tartozó takarmány-adalékanyagként való besorolásáról és egyes takarmány-adalékanyagok forgalomból történő kivonásáról szóló, 2021. május 7-i (EU) 2021/758 bizottsági végrehajtási rendelet I. melléklete I. A. fejezetének 1. részét

a következőképpen kell értelmezni:

a „grapefruitkivonat” e rendelkezés értelmében vett fogalma alá tartozik a grapefruitmagból és -héjból készült kivonat.

Aláírások