

Asia C-13/23

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

16.1.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgericht Osnabrück (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

15.12.2022

Kantaja:

cdVet Naturprodukte GmbH

Vastaaja:

Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und
Lebensmittelsicherheit (LA-VES)

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Rehu – Rehun lisäaineen hyväksyminen ja markkinoille saattaminen –
Greipinsiemenute – Asetus N:o 1831/2003 – Perusoikeuskirja

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Ovatko asetus (EY) N:o 1831/2003 ja erityisesti sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohta, 4 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 1 kohta, 10 artiklan 1 kohdan a alakohta, 10 artiklan 2 kohta ja 10 artiklan 5 kohta, joissa säädetään rehun lisäaineiden markkinoille saattamisen, käytön ja jalostamisen yleisestä kiellosta, jos niitä ei ole hyväksytty, ottamatta huomioon yksittäistapauksen olosuhteita, yhteensopivia perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa

vahvistetun suhteellisuusperiaatteen kanssa, kun otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa suojattu elinkeinonvapaus ja 17 artiklan 1 kohdan mukainen omistusoikeus?

- 2) Jos unionin tuomioistuin vastaa 1 kohdassa esitettyyn kysymykseen myöntävästi, minkä seurauksena asetusta (EY) N:o 1831/2003 ja erityisesti sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, 4 artiklan 1 kohtaa, 7 artiklan 1 kohtaa ja 10 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, 2 kohtaa ja 5 kohtaa olisi sovellettava rajoituksetta: onko kantajan rehun lisäaineena käyttämä uute, joka tavarantoimittajan tuoteselosteen mukaan valmistetaan greipin siemenistä ja kuorista ja jota kyseisessä tuoteselosteessa kuvataan greipinsiemenuutteeksi (tarkemmin sanoen: Grapefruitkern-Extrakt S), (joka tapauksessa myös) komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 2021/758 2 artiklan 3 kohdassa yhdessä liitteessä I olevan I.A luvun 1 osan kanssa lueteltua ainetta ”greippiuute CoE 140”?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/625, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus): 138 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan d alakohta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1831/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, eläinten ruokinnassa käytettävistä lisäaineista: 1 artiklan 1 kohta, 3 artiklan 1 kohta, 4 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 1 kohta sekä 10 artiklan 1 kohdan a alakohta, 2 ja 5 kohta

Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 230/2013, annettu 14 päivänä maaliskuuta 2013, tiettyjen ryhmään ”aromiaineet ja ruokahalua herättävät aineet” kuuluvien rehun lisäaineiden markkinoilta poistamisesta: 1 artikla, 1 artiklaa koskeva liite

Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2021/758, annettu 7 päivänä toukokuuta 2021, tiettyjen tuotteiden luokittelemisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1831/2003 soveltamisalaan kuuluviksi rehun lisäaineiksi ja

tiettyjen rehun lisäaineiden poistamisesta markkinoilta: 1 artikla, 2 artikla, liitteessä I olevan I.A luvun 1 osa 1 artiklan mukaisesti

Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002: 15 artiklan 1 ja 2 kohta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, rehun markkinoille saattamisesta ja käytöstä, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1831/2003 muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 79/373/ETY, komission direktiivin 80/511/ETY, neuvoston direktiivien 82/471/ETY, 83/228/ETY, 93/74/ETY, 93/113/EY ja 96/25/EY ja komission päätöksen 2004/217/EY kumoamisesta: 17 artiklan 1 kohdan e alakohta

Kansalliset säädökset, joihin viitataan

Elintarvikkeista, kulutustavaroista ja eläinten rehuista annettu laki (Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch) (jäljempänä LFGB): 17 §:n 2 momentin 1 kohdan a alakohta ja 2 kohdan a alakohta, 21 §:n 3 momentin 1 kohdan b alakohta, 39 §:n 1 ja 4 momentti

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Kantaja on eläinrehua valmistava ja jakeleva yritys. Kantajan tuotevalikoimaan kuuluu myös tuote ”DarmRein Pulver/GutClean Powder”, koirien, kissojen ja muiden lemmikkieläinten täydennysrehu, joka kantajan asetuksen N:o 767/2009 17 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen tuoteselosteen merkintöjen mukaan koostuu ”panimohiivasta, pajunkuoresta ja jalavan mehusta”. Merkintöjen mukaan tuote sisältää lisäaineena muun muassa greipinsiemen uutetta. Tuotetta mainostetaan lisäksi etiketissä seuraavasti: ”Suoliston puhdistukseen, jauhe, sopii erityisesti kissoille. Tarpeen mukaiseen ruokintaan ruokavaliosta johtuvien ruoansulatushäiriöiden ja suolisto-ongelmien yhteydessä”. Lisäksi annetaan ruokintasuositus.
- 2 Vastaajan työntekijät suorittivat 24.2.2022 kantajan tiloissa asetuksen 2017/625 137 artiklan 2 kohdan mukaisen virallisen valvontatoimenpiteen. Siinä annettiin useita huomautuksia, jotka koskivat myös tuotetta ”DarmRein Pulver/GutClean Powder”. Tässä tarkastellun tavarantoimittajan tuoteselosteen mukaan tuotteen etiketin sensorisissa lisäaineissa greipinsiemen uutteenä merkitty aine on – ilmoituksen mukaisesti – greipinsiemen uutetta (tarkemmin sanoen: Grapefruitkern-Extrakt S). Uute, joka tuoteselosteen mukaan valmistetaan uuttamalla greippien siemenistä ja kuorista kasviglyserolia, koostuu glyserolipitoisesta uutteesta (83 %), vedestä ja C-vitamiinista. Tärkeimpiä

ainesosia (vaikuttavia aineita) ovat erityisesti askorbiinihappo (C-vitamiini) ja niin sanottu greippi-bioflavonoidiyhdistelmä.

- 3 Kuultuaan kantajaa vastaaja kielsi 30.3.2022 tekemällään päätöksellä asetuksen 2017/625 138 artiklan 1 ja 2 kohdan, luettuna yhdessä LFGB:n 39 §:n 1 ja 4 momentin kanssa, perusteella kantajaa tarjoamasta ja saattamasta markkinoille kyseistä tuotetta, koska lisäaineita ei ollut hyväksytty Euroopan unionissa. Samalla vastaaja määräsi päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta hallintotuomioistuimista annetun asetuksen (Verwaltungsgerichtsordnung, jäljempänä VwGO) 80 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen 4 kohdan nojalla. Perusteluissaan vastaaja totesi lähinnä, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 230/2013 1 artiklan, luettuna yhdessä asetuksen vastaavassa liitteessä olevan A osan kanssa, mukainen markkinoilta poistaminen koskee tuotteen sisältämää rehun lisäainetta greipinsiemeniä, jota ei näin ollen saa saattaa markkinoille.
- 4 Asetuksen (EY) N:o 1831/2003 10 artiklan 2 kohdassa säädetään rehun lisäaineiden uudelleenarvioinnista edellyttäen, että sitä koskeva hakemus tehdään kyseisen asetuksen 10 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan säännösten mukaisesti, jotta voidaan tunnistaa ja arvioida tähän liittyvät riskit ihmisten, eläinten, ympäristön sekä käyttäjien ja kuluttajien etujen kannalta. Koska kantajan rehun lisäaineena käyttämästä greipinsiemeniä ei ollut tehty tällaisia hakemuksia siirtymäkauden päättymisen jälkeen, on rikottu asetuksen N:o 1831/2003 3 artiklan 1 kohtaa tai LFGB:n 21 §:n 3 momentin 1 kohdan b alakohtaa, jonka mukaan rehun lisäaineita ei saa saattaa markkinoille ilman vastaavaa lupaa. Koska kantajan tuotteen sisältämää rehun lisäainetta, greipinsiemeniä, ei ole hyväksytty, tuotetta ei voida pitää asetuksen N:o 178/2002 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla turvallisena, eikä sitä voida tätä taustaa vasten myöskään saattaa markkinoille. Koska käytetty rehun lisäaine ei ole turvallinen edellä mainitulla tavalla, kyseessä on samalla LFGB:n 17 §:n 2 momentin 2 kohdan a alakohdan ja 3 kohdan a alakohdan rikkominen.
- 5 Kantaja nosti 11.10.2022 kanteen tätä päätöstä vastaan ja haki samalla väliaikaista oikeussuojaa.
- 6 Koska sekä riidanalaisten säännösten yhteensopivuuteen unionin oikeuden kanssa (kysymys 1) että unionin oikeuden tulkintaan (kysymys 2) liittyy epäselvyyksiä, jotka ovat tämän ennakkoratkaisupyyntöä kohteena, kantajalle myönnettiin väliaikainen oikeussuoja ja sen kanteen lykkäävä vaikutus palautettiin.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

- 7 Kantaja väittää perusteluissaan, että lisätty rehun lisäaine on greippiuute eikä greipinsiemeniä – kuten vastaaja katsoo. Greippiuute on nimenomaisesti merkitty rehujen sallittuja lisäaineita koskevaan Euroopan komission luetteloon (EUVL 2004, C 50, s. 1) Euroopan unionissa sallittuna rehun lisäaineena. Täytäntöönpanoasetuksen N:o 2021/758 1 artiklan ja liitteessä I olevan I.A luvun 1 osan – otsikon ”Aromiaineet ja ruokahalua herättävät aineet” – mukaisesti rehun

lisäaine ”Citrus x paradisi – greippiuute CoE 140” (greippiuute), jolla ei ole CAS-numeroa, on kuitenkin lähtökohtaisesti poistettu markkinoilta. Kyseisen täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan 3 kohdassa on kuitenkin siirtymäsäännös, jonka mukaan kantaja saa edelleen saattaa kyseisen rehun lisäaineen avulla valmistettua ”Darm-Rein Pulver/GutClean Powder”-tuotetta markkinoille 30 päivään toukokuuta 2023.

- 8 Tavarantoimittajan tuoteselosteesta käy kantajan mukaan yksiselitteisesti ilmi, että käytetty uute valmistetaan greippien siemenistä ja kuoresta. Sen vuoksi rehun lisäaineena käytettävä uute vastaa täysin muita uutteita, joita voidaan markkinoida greippiuutteenä. Kantajan käyttämä rehun lisäaine ei myöskään kuulu täytäntöönpanoasetusten N:o 230/2013 ja N:o 2021/758 liitteissä lueteltuihin muihin lisäaineisiin. Se, että tuotantoprosessissa käsitellään myös muttei siis yksinomaan greipin siemeniä, on mahdollisesti ollut ratkaisevaa sille, että tavarantoimittaja on valinnut nimityksen ”greipinsiemeniä”. Tämä ei kuitenkaan muuta täytäntöönpanoasetuksen N:o 2021/758 1 artiklan, luettuna yhdessä liitteessä I olevan I.A luvun 1 osan kanssa, mukaista tosiasiallista ja oikeudellista luokittelua greippiuutteenä (siellä: greippiuute CoE 140). Nimitys greipinsiemeniä on vastaavasti jopa epätarkka, koska saattaa syntyä väärä vaikutelma, että tuotannossa käsiteltäisiin vain greipin siemeniä. Kyseessä ei näin ollen ole asetuksen 2017/625 138 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu toimenpiteisiin oikeuttava säännösten noudattamatta jättäminen.
- 9 Lisäksi vastaajan päätös loukkaa suhteettomasti kantajan oikeutta harjoittaa ammattitoimintaa. Ei ole mitään todisteita siitä, että kyseinen tuote ei olisi turvallinen tai olisi terveydelle mahdollisesti haitallinen. Vastaaja, jonka väitteet rajoittuvat kantajan mukaan vain epäolennaisiin arveluihin, oli jättänyt tältä osin noudattamatta velvollisuuttaan tutkia tosiseikat viran puolesta. Muilta osin kantaja yhtyy jaoston esittämiin epäilyihin siitä, ovatko vastaajan soveltamat säännökset EU:n oikeuden mukaisia. Asetus (EY) N:o 1831/2003 johtaa nimittäin viime kädessä kaikkien rehun lisäaineiden markkinoille saattamisen ja käytön yleiseen kieltoon ottamatta huomioon kulloisenkin yksittäistapauksen olosuhteita.
- 10 Vastaaja puolustaa antamaansa rehulainsäädännön mukaista määräystä. Sen mielestä tavarantoimittajan tuoteselosteesta käy yksiselitteisesti ilmi, että kyseiseen tuotteeseen lisätään greipinsiemeniä muodostamaan rehun lisäainetta. Greippiuute ja greipinsiemeniä eivät ole rehulainsäädännössä tarkoitettuja identtisiä aineita, minkä vuoksi kantaja ei voi menestyksekkäästi vedota täytäntöönpanoasetuksen N:o 2021/758 2 artiklan 3 kohdassa säädettyyn siirtymäkauden järjestelyyn, koska tämä järjestely koskee vain greippiuutetta eikä greipinsiemeniä.
- 11 Tämän vahvistaa myös se, että täytäntöönpanoasetuksen soveltamisalaan kuuluvan greippiuutteen (”greippiuute, CoE 140”) CAS-numero on 8016-20-4, kun taas kantajan tuotteessa käyttämän greipinsiemeniä CAS-numero on 90045-43-5. Näin ollen nämä kaksi käsitettä eivät ole vaihdettavissa keskenään. Lisäksi uutteen koostumus vaihtelee sekä laadullisesti että määrällisesti sen

mukaan, mitä hedelmän osia (esim. siemeniä, kuorta, hedelmälihaa) uutetaan. Käsite ”greippiuute” luonnehtii sen avulla nimettyä ainesosaa vain epätarkasti tai puutteellisesti. Nimitys ”greipinsiemeniä” sitä vastoin kuvaa greippiuutetta tarkemmin.

- 12 Koska rehun lisäaineena käytetyllä greipinsiemeniä-aineella ei ole asetuksen (EY) N:o 1831/2003 10 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä 7 artiklan kanssa, tarkoitettua hyväksyntää, sitä ei voida kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan saattaa markkinoille. Kun otetaan huomioon EU:n lainsäädännön mukaisen hyväksymismenettelyn tarkoitus ja tavoite, joka on rehun lisäaineen mahdollisten terveysriskien tunnistaminen ja arviointi, kantajan markkinoiman tuotteen ei voida, toisin kuin kantaja väittää, olettaa olevan vaaraton tai turvallinen. Vastaajan mukaan kantajan on läpäistävä Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) hyväksyntämenettely, jotta rehun lisäaineen ”greipinsiemeniä”, josta ei tällä hetkellä ole luotettavia tutkimuksia ja havaintoja, mahdolliset vaarat tutkittaisiin ja arvioitaisiin.
- 13 Tästä seuraa samalla, että koska tuotteeseen sisältyvää greipinsiemeniä-ainetta ei ole hyväksytty, se ei ole turvallinen asetuksen (EY) N:o 178/2002 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tavalla. Kantajan – puhtaasti taloudelliset – edut oli tunnistettu ja otettu riittävästi huomioon. Unionin oikeuden perusteella ei myöskään ole syytä epäillä vakavasti asetuksen (EY) N:o 1831/2003 oikeasuhteisuutta, koska sillä suojellaan ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti ensisijaisen tärkeitä oikeushyviä, kuten ihmisten ja eläinten terveyttä sekä ympäristöä. Asetuksen (EY) N:o 1831/2003 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa esitetty sääntelytavoite, joka on ihmisten, eläinten ja ympäristön suojelun korkean tason varmistaminen, voidaan saavuttaa ainoastaan hyväksyntämenettelyllä, jossa turvallisuusarviointi suoritetaan rehun lisäaineita koskevan yhteisen menettelyn avulla. Vain tällä tavoin voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon asian monimutkaisuus ja tekninen ja tieteellinen kehitys. Kaikkien rehun lisäaineiden yleinen hyväksyminen ilman asiantuntijaelimen suorittamaa lisäarviointia on suuri riski mainituille oikeushyville.

Ennakkoratkaisupyyntöjen perustelut

- 14 Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien haluaa selvittää, ovatko asetus N:o 1831/2003 ja erityisesti sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohta, 4 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 1 kohta sekä 10 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 2 ja 5 kohta, joissa säädetään rehun lisäaineiden markkinoille saattamisen, käytön ja jalostamisen yleisestä kiellosta, jos hyväksyntää ei ole, ottamatta huomioon yksittäistapauksen olosuhteita, yhteensopivia Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 52 artiklan 1 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen kanssa, kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 16 artiklassa suojattu elinkeinovapaus ja perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan mukainen omistusoikeus.

- 15 Suhteellisuusperiaate on yksi unionin oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista. Rakenteellisena perusperiaatteena sillä on perustavanlaatuinen merkitys unionin oikeuden objektiivisena periaatteena unionin oikeuden mukaisen toiminnan yleisenä ohjeena (tuomio 19.6.1980, Testa ym., C-41/79, 121/79 ja 796/79, EU:C:1980:163, 21 kohta).
- 16 Suhteellisuusperiaate on nykyään nimenomaisesti kodifioitu perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa. Sen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjassa suojattuihin oikeuksiin kuuluvat myös elinkeinovapaus (16 artikla) sekä omistusoikeus (17 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke) eli vapaus omistaa, käyttää, luovuttaa ja testamentata laillisesti hankittua omaisuutta.
- 17 Vastaavasti on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että suhteellisuusperiaate edellyttää, että kyseessä olevan säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimilla ja että niillä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa. Koska on kyse perusoikeuksiin puuttumisesta, näiden edellytysten noudattamista koskevassa tuomioistuinvalvonnassa unionin lainsäätäjän harkintavallan laajuus voi osoittautua rajoitetuksi tiettyjen seikkojen vuoksi, joita ovat muun muassa kyseinen ala, perusoikeuskirjassa taatun oikeuden luonne, puuttumisen luonne ja vakavuus sekä sen tarkoitus (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 46 ja 47 kohta).
- 18 Unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että elinkeinovapautta ja omistusoikeutta ei taata absoluuttisesti, vaan niitä on tarkasteltava niiden yhteiskunnallisen tehtävän kannalta. Näiden vapauksien käytölle voidaan sen vuoksi asettaa rajoituksia, kunhan kyseiset rajoitukset tosiasiasa palvelevat yleisen edun mukaisia unionin tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näiden oikeuksien keskeistä sisältöä. Tästä seuraa, että suhteellisuusperiaatteen oikeudellinen arviointi on tehtävä pyrkimällä näiden unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen eri perusoikeuksien suojaan liittyvien vaatimusten välttämättömään yhteensovittamiseen sekä oikeaan tasapainoon niiden välillä (tuomio 6.9.2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:2012:526, 47 ja 54 kohta).
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma, vallitseeko käsiteltävässä asiassa yhtäältä elinkeinovapauden (perusoikeuskirjan 16 artikla) ja omistusoikeuden (perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke) ja toisaalta asetuksessa N:o 1831/2003 tarkoitetun ihmisten, eläinten ja ympäristön terveyden muodostaman oikeushyvän suojelun välillä suhteellisuusperiaatteen

(perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta) mukainen oikea tasapaino. Se on epäselvää, koska edellä mainitussa asetuksessa kielletään rehun lisäaineiden markkinoille saattaminen, käyttö ja jalostus kokonaan, jos hyväksyntää ei ole, ottamatta huomioon kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteita tässä yhteydessä.

- 20 Näihin yksittäistapauksen olosuhteisiin kuuluu esimerkiksi se, onko kyseinen rehun lisäaine myös luonnossa esiintyvä (kasviperäinen) vai synteettinen aine, mutta myös absoluuttinen määrä tai pitoisuus, jolla rehun lisäainetta lisätään rehuun. Asetuksessa (EY) N:o 1831/2003 säädetään samanlaisista oikeudellisista seurauksista kaikissa tapauksissa, arvioimatta näitä olosuhteita. Kantajan tarkasteltavana olevassa tuotteessa käyttämä rehun lisäaine on tavarantoimittajan tuoteselosteen mukaan greipinsiemeniute. Uutteen komponentit ovat yksinomaan luonnollista (kasviperäistä) alkuperää; se, että ne voisivat mahdollisesti olla vaaraksi ihmisten tai eläinten terveydelle, ei ole edes etäisesti ilmeistä, varsinkin kun lisätyn rehun lisäaineen pitoisuus on todennäköisesti alle toteamisrajan. Kysymys 1 on merkityksellinen, koska asetusta N:o 1831/2003 ei pitäisi soveltaa, jos se olisi ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.
- 21 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele toisella kysymyksellään, onko kantajan rehun lisäaineena käyttämä uute (joka tapauksessa myös) täytöntöönpanoasetuksen N:o 2021/758 2 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä liitteessä I olevan I.A luvun 1 osan kanssa, lueteltu aine ”greippiuute CoE 140”.
- 22 Täytöntöönpanoasetuksen N:o 2021/758 1 artiklan mukaan täytöntöönpanoasetuksen liitteessä I luetellut rehun lisäaineet poistetaan markkinoilta liitteessä I lueteltujen eläinlajien tai -luokkien osalta, ja myös liitteessä I olevan I.A luvun 1 osassa – otsikko ”Aromit ja ruokahalua herättävät aineet” – lueteltu aine ”greippiuute CoE 140” on yksi näistä rehun lisäaineista. Täytöntöönpanoasetuksen N:o 2021/758 2 artiklan 3 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitetuista rehun lisäaineista valmistettuja rehuseoksia ja rehuaineita, joihin kantajan kaupan pitämä tuote kuuluu, saa kuitenkin edelleen saattaa markkinoille 30.5.2023 saakka.
- 23 Jos kantajan rehun lisäaineena käyttämä uute olisi todellakin liitteessä I olevan I.A luvun 1 osassa – otsikko ”Aromiaineet ja ruokahalua herättävät aineet” – lueteltu aine ”greippiuute CoE 140”, kantaja voisi täytöntöönpanoasetuksen N:o 2021/758 2 artiklan 3 kohdassa säädetyn siirtymäkauden järjestelmän perusteella jatkaa tuotteensa markkinoille saattamista väliaikaisesti 30.5.2023 saakka. Näin ollen vastaajalla ei olisi ollut merkityksellisenä ajankohtana, 30.3.2022 tehdyn päätöksen tekemisajankohtana, perusteita ryhtyä asetuksen 2017/625 138 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan d alakohdan mukaisiin sääntelytoimiin rehulainsäädännön rikkomisen vuoksi.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, ettei se katso vastaajan syyllistyneen väitettyyn asetuksen N:o 178/2002 15 artiklan 1 kohdan

rikkomiseen. Kyseisen säännöksen mukaan rehuja ei saa saattaa markkinoille tai antaa millekään elintarviketuotantoon käytettävälle eläimelle, elleivät ne ole turvallisia. Säännöksen 2 kohdan mukaan rehua ei pidetä aiottuun tarkoitukseensa turvallisena, jos katsotaan, että sillä on haitallinen vaikutus ihmisten tai eläinten terveyteen (ensimmäinen luetelmakohta). Kansallisessa lainsäädännössä on vastaava kielto LFGB:n 17 §:n 2 momentin 1 kohdan a alakohdassa. Asetuksen N:o 178/2002 15 artiklan 1 kohdan sanamuoto (”on haitallinen vaikutus”) osoittaa, että yksittäistapauksissa ei vaadita todellista terveyshaittaa, vaan että rehun soveltuvuus terveyshaittaan on oltava konkreettisesti olemassa – objektiivisten epäilyjen perusteella – eli rehulla on oltava tiettyjä todennettavissa olevia ominaisuuksia, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Sitä vastoin ei riitä, että rehulla vain mahdollisesti on näitä vaikutuksia.

- 25 Vastaaja, jolla on tältä osin todistustaakka, ei ole esittänyt mitään konkreettista näyttöä siitä, että kantajan markkinoima tuote voisi olla terveydelle haitallinen, kun siinä käytetään kyseistä rehun lisäainetta. Unionin lainsäädännössä ei tiettävästi ole säädetty siitä, että mitkään muut kuin hyväksytyt rehun lisäaineet eivät olisi turvallisia asetuksen N:o 178/2002 15 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi edellä mainituissa täytäntöönpanoasetuksissa lueteltujen rehun lisäaineiden markkinoilta poistaminen ei johtunut esimerkiksi konkreettisista turvallisuusongelmista vaan ainoastaan siitä, että niiden vastaavaa hyväksyntähakemusta ei toimitettu säädetyssä määräajassa. Samoista syistä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kantaja ei myöskään ole rikkonut LFGB:n 17 §:n 2 momentin 2 kohdan a alakohdtaa ja 3 kohdan a alakohdtaa.
- 26 Esitetyt unionin oikeuteen liittyvät huolet, jotka koskevat asetuksen N:o 1831/2003 lainmukaisuutta (ennakkoratkaisukysymys 1) tai täytäntöönpanoasetuksen N:o 2021/758 2 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä liitteessä I olevan I.A luvun 1 osan kanssa, luetellun aineen ”greippiuute CoE 140” käsitteen tulkintaa (ennakkoratkaisukysymys 2), voidaan ratkaista ainoastaan SEUT 267 artiklan toisen kohdan mukaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä.