JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
16 päivänä toukokuuta 2002 [1]

1. Tribunal de grande instance de Paris (Ranska) haluaa selvittää, ovatko EY 28 ja EY 30 artikla ristiriidassa sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jossa kielletään toisessa jäsenvaltiossa laillisesti myydyn ravintolisän markkinoille saattaminen.

I Asiaan liittyvät oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

2. Yhteisö ei ole antanut lainsäädäntöä siitä, millä edellytyksillä ravintoaineita voidaan lisätä tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettuihin elintarvikkeisiin. Komissio on antanut erityisravinnoksi tarkoitettuja elintarvikkeita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 3 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/398/ETY [2] perusteella direktiivejä joistakin erityisravinnoksi tarkoitetuista elintarvikkeista. Niitä ovat muun muassa pikkulasten ruoat, aterian korvikkeet, gluteenittomat elintarvikkeet tai urheilijoille tarkoitetut elintarvikkeet.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

3. Ravintolisien ja tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettujen vitamiineilla, kivennäisaineilla ja muilla ravintoaineilla, kuten aminohapoilla, rikastettujen elintarvikkeiden markkinoille saattamiseen sovellettava Ranskan lainsäädäntö sisältyy 15.4.1912 annettuun asetukseen, jossa säädetään tuotteita tai palveluita koskevista petoksista ja väärennöksistä 1.8.1905 annetun lain soveltamisesta elintarvikkeisiin ja erityisesti lihaan, lihaleikkeleisiin, hedelmiin, vihanneksiin, kalaan ja säilykkeisiin.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 186, s. 27.

4. Asetuksen 1 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 12.2.1973 annetulla asetuksella nro 73-138, säädetään seuraavaa:

"On kiellettyä pitää hallussa myyntiä varten, valmistaa tai myydä sellaisia ihmisravinnoksi tarkoitettuja hyödykkeitä ja elintarvikkeita, joihin on lisätty jotakin muuta kuin sellaista kemiallista ainetta, jonka käyttö on määritelty lailliseksi Conseil supérieur d'hygiène publique de Francen [jäljempänä CSHPF] ja Académie nationale de médecinen lausuntoihin perustuvalla Ministre de l'agriculture et du développement ruralin, Ministre de l'économie et des financesin, Ministre du développement industriel et scientifiquen ja Ministre de la santé publiquen yhteisellä päätöksellä."

5. Asetusta muutettiin 26.3.1999 annetulla asetuksella nro 99-242, jolla CSHPF:n ja Académie nationale de médecinen lausunnot korvattiin Agence de sécurité sanitaire des alimentsin (AFSSA) lausunnolla.

6. Tähän 15.4.1912 annettuun asetukseen yhdistettiin 14.10.1997 annettu asetus nro 97-964, jossa ravintolisät määriteltiin ensimmäisen kerran seuraavasti:

"Tuotteet, joiden tarkoituksena on täydentää tavalliseen ruokavalioon sisältyviä päivittäisannoksia, jotka on todettu tai oletettu riittämättömiksi".

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

7. Pääasian vastaajat Greenham ja Abel johtavat yhdessä NSA France SARL -nimistä yhtiötä (jäljempänä NSA France). Heitä vastaan on nostettu syytteet kahdesta rikoksesta, joihin he ovat syyllistyneet vuonna 1998 Pariisissa ja joka tapauksessa Ranskassa sellaisen ajanjakson aikana, jonka osalta vanhentumisaikaa ei voida soveltaa. Ensinnäkin he ovat pitäneet esillä tai myyneet väärennettyjä elintarvikkeita saattaen markkinoille sellaisia tuotteita ("JUICE + Mélange légumes et fruits" -nimistä ravintolisää), joihin oli lisätty "koentsyymi Q 10" [ubikinoni] -nimistä kemiallista ainetta, jonka lisääminen ihmisravintoon ei ole sallittua Ranskassa, ja joiden sisältämät vitamiinimäärät ylittävät suositusten mukaiset päivittäisannokset tai CSHPF:n määräämät turvallisuusrajat. Toiseksi he ovat erehdyttäneet kuluttajia muun muassa tuotteiden sisällön ominaisuuksien osalta saattamalla markkinoille "JUICE + Lite, arôme chocolat et arôme vanille" -nimisiä aterioiden korvikkeina käytettäviä tuotteita, jotka eivät vastaa laihdutukseen tarkoitetuista vähäenergisistä elintarvikkeista 26 päivänä helmikuuta 1996 annettuun komission direktiiviin 96/8/EY [3] nojalla annettua voimassa olevaa lainsäädäntöä, koska niistä saatavan energian määrä alittaa laissa säädetyn raja-arvon ja niistä puuttuu tiettyjä mineraaleja.

3 — EYVL L 55, s. 22.

8. Syytteet nostettiin sen jälkeen, kun Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (jäljempänä DGCCRF) oli ottanut näytteitä edellä mainituista tuotteista, jotka NSA France oli saattanut markkinoille Ranskassa. DGCCRF:n laboratorio on todennut, että ne eivät ole lainsäädännössä asetettujen edellytysten mukaisia.

9. Vastaajat ovat todenneet ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa, että kun he aloittivat toiminnan, edellä mainitut tuotteet olivat jo vapaassa liikkeessä Euroopan yhteisössä ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja että koentsyymi Q 10 on liikkunut vapaasti Espanjassa ja myös Italiassa vuodesta 1995 lähtien ja liikkuu yhä edelleen vuonna 2000 vapaasti Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Ranska ei siis voi estää kyseisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta ja markkinoille saattamista.

10. Koska riita-asian ratkaiseminen vaatii EY 28 ja EY 30 artiklan tulkintaa, Tribunal de grande instance de Paris on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"Onko EY 28 ja EY 30 artiklaa tulkittava siten, että niillä kielletään jäsenvaltiota estämästä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti myydyn ravintolisän vapaata liikkumista ja markkinoille saattamista?"

III Analyysi

Alustavat huomautukset

11. Joistakin yhteisöjen tuomioistuimen oikeudenkäynnissä esitetyistä väitteistä tai pyynnöistä on syytä esittää seuraavat alustavat huomautukset.

12. Ensinnäkin Ranskan hallitus epäilee, voidaanko EY 28 artiklaa tässä tapauksessa soveltaa. Ranskan hallitus huomauttaa, ettei ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitse Greenhamin ja Abelin harjoittaneen vientiä.

13. Se muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen säännös kuuluu EY 28 artiklan soveltamisalaan vain siltä osin kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka liittyvät tavaroiden maahantuontiin yhteisön sisäisessä kaupassa.[4]

4 — Ks. asia 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, tuomio 15.12.1982 (Kok. 1982, s. 4575, Kok. Ep. VI, s. 611, 9 kohta), asia 98/86, Mathot, tuomio 18.2.1987 (Kok. 1987, s. 809, 3 ja 7–9 kohta), asia C-448/98, Guimont, tuomio 5.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10663, 21 kohta).

14. Ranskan hallitus viittaa asiassa Rombi ja Arkopharma 18.5.2000 annettuun tuomioon,[5] jonka 72 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei "se ole voinut tutkia, olisiko tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä ja periaatteita pitänyt soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen toimintaan", koska "pääasian asiakirjoista ei ilmene, että Arkopharma olisi harjoittanut kyseisten tuotteiden tuonti- tai vientitoimintaa", ja esittää huomautuksensa sillä varauksella, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tarkistaa, onko edellä mainittu edellytys EY 28 artiklan soveltamiseksi täyttynyt.

15. Greenhamin ja Abelin kirjallisista huomautuksista käy kuitenkin selvästi ilmi, että he ovat tuoneet riidanalaisia tuotteita Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Niissä tuodaan esille, että "[DGCCRF] teki 23.3.1998 tarkastuksen Société NSA Francen (National Safety Association) tiloissa. Yritys *jakelee tuotteita, jotka on valmistanut Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitseva yhtiö Société NSA International,* jonka toimipaikka on osoitteessa Camberley — Surrey, 80 Park Street".[6] DGCCRF:n 30.12.1998 tehdystä pöytäkirjasta käy lisäksi ilmi, että "tuotteita pidetään tosiasiallisesti Hollannissa sijaitsevassa varastossa".

16. Vastaan siis ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymykseen olettaen, että tuotteet on tuotu maahan toisesta jäsenvaltiosta.

17. Toiseksi Ranskan hallitus ja komissio huomauttavat mielestäni täysin perustellusti, että vaikka ennakkoratkaisupyynnön kohteena oleva oikeusriita koskee sekä ravintolisiä että aterian korvikkeita, ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymys rajoittuu pelkästään ravintolisiin.

18. Vaikka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei suoraan ilmoita syytä tähän, ennakkoratkaisupyynnöstä päätellen syy näyttää liittyvän siihen, että riidanalaisiin aterian korvikkeisiin sovelletaan direktiiviä 96/8/EY.

19. Jos näin on, EY 30 artiklaa, jota ennakkoratkaisukysymys nimenomaan koskee, ei enää voida soveltaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 30 artiklaan vetoaminen ei ole enää mahdollista, kun yhteisön direktiiveillä on yhdenmukaistettu tarvittavat toimenpiteet sellaisen erityisen tavoitteen toteuttamiseksi, johon pyritään myös vetoamalla EY 30 artiklaan.[7]

5 — Asia C-107/97 (Kok. 2000, s. I-3367).

6 — Kursivointi tässä.

7 — Asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979 (Kok. 1979, s. 1629, 36 kohta, Kok. Ep. IV, s. 473), asia C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5077, Kok. Ep. XVI, s. I-209, 31 kohta), asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 18 kohta) ja asia C-102/96, komissio v. Saksa, tuomio 12.11.1998 (Kok. 1998, s. I-6871, 21 kohta).

20. Sen vuoksi en ota kantaa siihen, miten EY 28 ja EY 30 artiklaa olisi tulkittava ravintolisiin sovellettavan Ranskan asetuksen kaltaisen kansallisen säännöksen tapauksessa.

21. Kolmanneksi Greenham ja Abel pyytävät yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, onko tässä tapauksessa sovellettava direktiiviä 96/8/EY.

22. He väittävät, että DGCCRF tarkasti aterian korvikkeet NSA Francen tiloissa ennen kuin direktiivi 96/8/EY oli pantu täytäntöön Ranskan tasavallassa. Greenhamin ja Abelin mukaan direktiivin 6 artiklasta käy suoraan ilmi, että sellaisten tuotteiden kauppa, jotka eivät ole tämän direktiivin mukaisia, kiellettiin vasta 31.3.1999 lähtien eli vasta sen jälkeen, kun DGCCRF oli todennut tosiseikat.

23. Tältä osin riittää, kun todetaan vielä kerran, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole esittänyt ainuttakaan kysymystä, joka liittyisi direktiivissä 96/8/EY tarkoitettuihin aterian korvikkeisiin, ja että yksin kansallisen tuomioistuimen kuuluu päättää yhteisöjen tuomioistuimelle esitettävistä kysymyksistä. [8]

24. Sen vuoksi katson, ettei minun kuulu ottaa kantaa tämän direktiivin tulkintaan.

Ennakkoratkaisukysymyksestä

25. Ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin kysyy, onko EY 28 ja EY 30 artiklaa tulkittava siten, että niillä kielletään jäsenvaltiota estämästä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti myydyn ravintolisän vapaata liikkumista ja markkinoille saattamista.

26. Kun kysymys on muotoiltu näin tiukasti, siihen on pakko vastata kielteisesti. Kuten Kreikan hallitus perustellusti huomauttaa, se, että määrätty ravintolisä on saatettu vapaasti markkinoille muissa jäsenvaltioissa, ei vielä sinänsä riitä oikeuttamaan sitä, että jäsenvaltion olisi automaattisesti ja siis yksinomaan tästä syystä sallittava sen markkinoille saattaminen alueellaan.

27. Tältä osin tyydyn viittaamaan ns. Cassis de Dijon -tapaukseen eli asiassa Rewe-Zentral 20.2.1979 annettuun tuomioon, [9] jonka päätösosassa yhteisöjen tuomioistuin

8 — Ks. erityisesti asia C-337/88, SAFA, tuomio 9.1.1990 (Kok. 1990, s. I-1, 20 kohta) ja asia C-412/96, Kainuun Liikenne ja Pohjolan Liikenne, tuomio 17.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5141, 23 ja 24 kohta).

9 — Asia 120/78 (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403).

katsoi, että "ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa ilmaistu käsite 'tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet' on ymmärrettävä siten, että kyseisessä määräyksessä kielletään myös se, että jäsenvaltio vahvistaa lainsäädännössään kulutukseen tarkoitettujen alkoholijuomien vähimmäisalkoholipitoisuuden, kun kyseessä on muissa jäsenvaltioissa laillisesti tuotettujen ja kaupan pidettyjen alkoholijuomien maahantuonti". Mutta kyseisessä tapauksessa tähän oli syynä se, että yhteisöjen tuomioistuin oli ensin todennut, että kyseiset vaatimukset eivät palvele mitään yleisen edun mukaista tarkoitusta siinä määrin, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta voitaisiin poiketa.

28. Tämän tuomion 8 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että kyseisten tuotteiden kauppaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen eroista aiheutuvat tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset yhteisössä on hyväksyttävä siltä osin kuin näitä oikeussääntöjä voidaan pitää välttämättöminä erityisesti verovalvonnan tehokkuutta, kansanterveyden suojelua, hyvää kauppatapaa ja kuluttajansuojaa koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi.

29. Ennen kaikkea on syytä palauttaa mieleen EY 30 artikla, jossa määrätään seuraavaa: "Mitä 28 ja 29 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja — — ihmisten — — terveyden ja elämän suojelemiseksi — — . Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen."

30. Tässä tapauksessa näyttää siltä, että kyseisten ravintolisien markkinoille saattaminen kiellettiin nimenomaan siitä syystä, että haluttiin "suojella ihmisten terveyttä ja elämää" EY 30 artiklan mukaisesti.

31. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Greenhamia ja Abelia vastaan on nostettu rikossyyte sen vuoksi, että "DGCCRF:n laboratorio on todennut, että koska 'JUICE + mélange de légumes' ja 'JUICE + mélange de fruits' -nimisiin ravintolisiin on lisätty koentsyymi Q 10:tä ja liikaa useita eri vitamiineja, ne eivät ole — — edellytysten mukaisia". Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin täsmentää vielä, että "[koentsyymi Q 10:n] lisääminen ravintolisiin on kielletty".

32. Onkin syytä arvioida tarkemmin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, millä edellytyksillä jäsenvaltio voi rajoittaa tavaroiden vapaata

liikkuvuutta vetoamalla ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseen EY 30 artiklan nojalla.

33. Tarkastelen seuraavaksi toissijaisena seikkana, voiko ravitsemuksellisen tarpeen puuttuminen oikeuttaa tuontikiellon. Lopuksi esitän joitakin huomautuksia kahdesta muusta oikeudenkäynnissä esille tuodusta seikasta.

1. Ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen

34. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä [10] seuraa, että yhdenmukaistettujen oikeussääntöjen puuttuessa jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä, millä tasolla ne haluavat turvata kansanterveyden ja ihmisten elämän suojelun silloin, kun tieteellinen tutkimus ei ole vielä poistanut kaikkia epävarmuustekijöitä elintarvikelisäaineiden haitallisuuden osalta. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon tavaroiden yhteisön sisäisestä vapaasta liikkuvuudesta johtuvat vaatimukset.

35. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja erityisesti edellä mainitussa asiassa Sandoz annetun tuomion sekä 10.12.1985 asiassa Motte, [11] 6.5.1986 asiassa Muller ym. [12] ja 12.3.1987 asiassa komissio vastaan Saksa eli ns. oluen puhtausvaatimuslaki -tapauksessa [13] annettujen tuomioiden mukaan yhteisön lainsäädännössä ei estetä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jossa rajoitetaan elintarvikelisäaineiden kulutusta ja jossa niiden käyttämisen edellytykseksi asetetaan yleisesti sovellettavalla säädöksellä myönnettävä, joko kaikkia tuotteita, tiettyjä tuotteita tai tietyjä käyttötarkoituksia koskeva ennakkolupa. Sama koskee enimmäispitoisuuden vahvistamista tietyissä tuotteissa käytettäville lisäaineille. Tämäntyyppisillä säännöksillä vastataan oikeutettuun terveyspoliittiseen tarpeeseen rajoittaa elintarvikelisäaineiden hallitsematonta kulutusta.

36. EY 30 artiklan viimeisen virkkeen perustana oleva suhteellisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltioiden oikeus kieltää toisista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden maahantuonti rajoitetaan siihen, mikä on oikeutetusti tavoiteltujen suojelupäämäärien saavuttamiseksi välttämätöntä. [14]

37. Edelleen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan todistustaakka

10 — Ks. erityisesti asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2445, Kok. Ep. VII, s. 217), yhdistetyt asiat C-13/91 ja C-113/91, Debus, 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3617), asia C-293/94, Brandsma, tuomio 27.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3159) ja asia C-400/96, Harpegnies, 17.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5122).

11 — Asia 247/84 (Kok. 1985, s. 3887).

12 — Asia 304/84 (Kok. 1986, s. 1511).

13 — Asia 178/84 (Kok. 1987, s. 1227, Kok. Ep. IX, s. 37).

14 — Em. asia Harpegnies, tuomion 34 kohta.

aineen haitallisuudesta on toimivaltaisilla viranomaisilla. Tuontijäsenvaltion toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on osoittaa tapauskohtaisesti, että kielto on perusteltu EY 30 artiklassa mainittujen etujen suojeluun liittyvillä syillä ja että kyseisen tuotteen markkinoille saattaminen on vaaraksi kansanterveydelle. [15] Arvioinnissa on otettava huomioon kansainvälisten tieteellisten tutkimusten tulokset ja erityisesti yhteisön elintarvikealan tiedekomitean ja FAO:n [(Yhdistyneiden Kansakuntien) elintarvike- ja maatalousjärjestö] Codex Alimentarius -komission sekä WHO:n työt ja kuluttajien ravitsemustottumukset [16] tuontijäsenvaltiossa. [17]

38. Tämä ei kuitenkaan mielestäni tarkoita sitä, että jäsenvaltiolla olisi velvollisuus osoittaa täysin varmasti vakavan vaaran olemassaolo. Riittää, kun se esittää konkreettisia ja uskottavia perusteluja, jotka osoittavat asiassa olevan todella kyse ihmisten terveyden suojelusta. [18]

39. On olemassa aloja, joilla tieteellinen tutkimus ei ole edistynyt riittävästi, jotta voitaisiin varmasti määrittää, mitkä ainemäärät ja -pitoisuudet ovat haitallisia ja mitä vaikutuksia niillä tarkalleen on.

40. Tieteelliset epävarmuustekijät etenkin vitamiinien alalla [19] saivat yhteisöjen tuomioistuimen antamaan jäsenvaltioille laajan harkintavallan.

41. Edellä mainitussa asiassa Sandoz annetun tuomion 18 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin huomauttaa ensin, että periaatteessa " — — kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään — — tuonti, on perusteltua ainoastaan, kun luvat markkinoille saattamiseen myönnetään terveyden suojelun tarpeiden mukaisesti", mutta myöntää sen jälkeen 19 kohdassa, että "tämän arvioiminen on kuitenkin vaikeaa vitamiinien kaltaisten lisäaineiden osalta — — ", ja toteaa lopuksi 20 kohdassa, että "kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään toisessa jäsenvaltiossa laillisesti myytyjen vitaminoitujen elintarvikkeiden markkinoille saattaminen ilman ennakkolupaa, ei ole yhteisön oikeu-

15 — Em. asia Muller ym., tuomion 25 kohta, em. oluen puhtausvaatimuslaki -tapaus, tuomion 46 kohta, asia C-42/90, Bellon, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4863, 16 kohta) ja em. asia Debus, tuomion 17 ja 18 kohta.

16 — Kreikan hallitus totesi lisäksi, että myös ilmasto-olot ovat saattaneet vaikuttaa asiaan; sen mukaan E-vitamiini imeytyy eri tavoin maan aurinkoisuudesta riippuen.

17 — Em. asia Motte, tuomion 24 kohta, em. asia Muller ym., tuomion 24 kohta sekä ns. oluen puhtausvaatimuslaki -tapaus, tuomion 44 kohta.

18 — Ks. asiassa C-24/00, komissio v. Ranska 26.6.2001 annettu ratkaisuehdotus (tuomio 5.2.2004, Kok. 2004, s. I-1277, s. I-1280, 131 kohta).

19 — Ks. em. asia Sandoz ja asia 227/82, Van Bennekom, tuomio 30.11.1983 (Kok. 1983, s. 3883, 36–38 kohta).

den vastainen" edellyttäen, että "lupa myönnetään silloin, kun vitamiinien lisääminen vastaa ravinnon tai teknologian kannalta todellista tarvetta".

"Vitamiinien ja kivennäisaineiden liiallisella käytöllä voi olla haitallisia vaikutuksia terveydelle, ja sen vuoksi on tarpeen asettaa niiden määrälle ravintolisissä turvalliset enimmäismäärät tapauksen mukaan. Enimmäismäärien asettamisella olisi varmistettava, että tuotteiden tavanomainen käyttö valmistajan antamien ohjeiden mukaisesti on kuluttajalle turvallista." (13. perustelukappale).

42. Komissio ja neuvosto ovat sittemmin vahvistaneet tämän varovaisen kannan. Neuvoston 3 päivänä joulukuuta 2001 vahvistamassa yhteisessä kannassa (EY) N:o 18/2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä [20] todetaan seuraavaa:

43. Jäsenvaltioilla on luonnollisesti oikeus soveltaa näitä perusteita kansallisessa lainsäädännössään siihen asti, kunnes direktiivi on annettu ja komissio on vahvistanut aineiden enimmäismäärät sen soveltamisasetuksissa.

"Ravintolisissä on sallittava ainoastaan sellaiset vitamiinit ja kivennäisaineet, jotka sisältyvät tavallisesti ruokavalioon ja jotka kulutetaan ruokavalion osana, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ne olisivat välttämättä tarpeen ruokavaliossa. Jotta vältetään epätietoisuus siitä, mitkä mainitut ravintoaineet ovat, olisi vahvistettava luettelo näistä vitamiineista ja kivennäisaineista." (9. perustelukappale)

44. Kuten useat osapuolet jo ovat tehneet, tässä yhteydessä voidaan viitata 5.4.2001 annettuun Euroopan vapaakauppaliiton tuomioistuimen (jäljempänä EFTAn tuomioistuin) tuomioon, [21] joka näyttäisi vahvistavan asiassa omaksutun varovaisen kannan. Tuomion 29–31 kohdassa todetaan seuraavaa:

ja

"Kansallisten viranomaisten asia on ratkaista ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvät kysymykset. Pelkkä

20 — EYVL C 90 E, 16.4.2002, s. 1.

21 — EFTAn valvontaviranomainen v. Norjan kuningaskunta, E-3/00.

teoreettinen tai tieteellinen arvio ei kuitenkaan riitä. Oleellista on selvittää vain se, mitä vaikutuksia tietyn lisäainemäärän sisältävän yksittäisen tuotteen markkinoille saattamisesta voi seurata. Tässä yhteydessä voi olla aiheellista ottaa huomioon, mitä yleisiä vaikutuksia sillä on, että markkinoilla on tietyn ravintoaineen luonnonmukaisia tai keinotekoisia lähteitä, ja onko kohtuullista olettaa, että markkinoille tulee tulevaisuudessa lisää samanlaisia ravintoaineiden lähteitä.

Monissa tapauksissa tämäntyyppisten kysymysten arviointiin liittyy huomattavia käytännöllisiä ja tieteellisiä epävarmuustekijöitä. Ennalta varautumisen periaatteen asianmukainen soveltaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että määritellään ehdotetun lisäaineen mahdolliset terveyshaitat, ja toiseksi sitä, että laaditaan kokonaisarvio terveysriskeistä viimeisimpien tieteellisten tutkimustietojen perusteella.

Mikäli riskiä ei voida varmasti määrittää arviointitulosten riittämättömyyden, epävarmuuden tai epätarkkuuden vuoksi, mutta vakavan vahingon vaara on pahimmassa tapauksessa todennäköinen, on katsottava, että ennalta varautumisen periaate oikeuttaa ryhtymään rajoittaviin toimenpiteisiin."

45. Edellä esitetystä voidaan päätellä, että on ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kyenneet osoittamaan kuluttajien ravitsemustottumusten ja kansainvälisten tieteellisten tutkimustulosten perusteella, että koentsyymi Q 10:n ja (asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan) liian suuren vitamiinimäärän lisääminen riidanalaisiin ravintolisiin on perusteltua kieltää ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi.

46. Tätä arvioidessaan kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon, että kansallisilla viranomaisilla on oikeus vedota ennalta varautumisen periaatteeseen. Tämä merkitsee, että jäsenvaltio voi vedota EY 30 artiklaan, jos sillä on vakava epäilys mutta ei täyttä varmuutta jonkin aineen vaarallisuudesta ja jos aineesta aiheutuisi vakavaa vahinkoa, mikäli epäilys osoittautuisi oikeaksi.

47. Greenham ja Abel esittävät vielä muitakin tosiseikkoja, jotka niiden mukaan osoittavat, että riidanalaista kieltoa ei voida perustella kansanterveyden suojelulla. He pyytävät yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että asia on näin.

48. Näiden tosiseikkojen arvioiminen ei kuitenkaan kuulu tähän ennakkoratkaisuun, joka annetaan ainoastaan niiden

yhteisön säännösten tulkinnasta, joita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys koskee. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei joka tapauksessa ole toimittanut mitään sellaisia tietoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida, onko riidanalainen kielto käytännössä perusteltavissa kansanterveyden suojelulla.

olevan kaltaisen EY 30 artiklaa rajoittavan toimenpiteen, eikä perusteeksi riitä pelkästään se, ettei kyseisten aineiden lisäämiseen ole ravitsemuksellista tarvetta.

52. Tältä osin on huomattava, ettei ennakkoratkaisupyynnössä mainita, että kyseisten elintarvikkeiden saattaminen markkinoille olisi kielletty sillä perusteella, ettei koentsyymi Q 10:een tai näiden elintarvikkeiden sisältämiin vitamiinimääriin liity mitään ravitsemuksellista tarvetta. Näin ollen vaikuttaa siltä, ettei yhteisöjen tuomioistuimen tarvitse ottaa kantaa tähän ongelmaan. Haluan kuitenkin esittää asiasta seuraavat huomautukset.

2. Ravitsemuksellisen tarpeen puuttuminen

49. Tähän asti olen keskittynyt analyysissäni EY 30 artiklassa tarkoitettua henkilöiden terveyden ja elämän suojelemisen perustetta koskevaan poikkeukseen.

53. Edellä mainitussa EFTAn tuomioistuimen tuomiossa todetaan seuraavaa:

50. Komissio haluaa kuitenkin tietää, voidaanko jonkin elintarvikkeen vapaan liikkuvuuden rajoittamista perustella sillä, ettei yhden tai useamman tähän elintarvikkeeseen sisältyvän aineen käyttöön ole ravitsemuksellista tarvetta. Se pyytää, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa tähän asiaan ennakkoratkaisukysymykseen antamassaan vastauksessa.

"Kansanterveyden suojelu on tunnustettu ensisijaiseksi tarpeeksi, eikä sitä, minkä tasoisen suojelun sopimuspuolet ovat valinneet, pitäisi asettaa kyseenalaiseksi. Suojelussa on kuitenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Siinä *voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon* määrätyn väestönosan *ravitsemuksellinen tarve* ravintolisien käytölle. Itse asiassa yleisimmin hyväksytty 'vitaminoinnin' käsitteen määritelmä liittyy suoraan tähän tekijään (ks. Codex Alimentarius -yleisohjeet ravintoaineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin — —). Suhteellisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että kansanterveyden suojelun tarve ja tavaroiden

51. Edellä mainitun EFTAn tuomioistuimen tuomion perusteella komissio katsoo, että vain kansanterveydellisen riskin olemassaolo oikeuttaisi pääasiassa kyseessä

vapaan liikkuvuuden periaate ovat keskenään tasapainossa. *Se, ettei kansallinen viranomainen ole todennut aineelle olevan ravitsemuksellista tarvetta, ei yksinään riitä oikeuttamaan* toisessa ETA-alueen valtiossa vapaasti myydyn tuotteen *maahantuonnin kieltämistä*, joka on tiukin mahdollinen rajoitus." [22]

54. EFTAn tuomioistuin siis myöntää, että ravitsemuksellisella tarpeella voi olla tässä yhteydessä merkitystä, mutta se on arvioitava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

55. Kyseisessä tapauksessa EFTAn tuomioistuin lopulta katsoi, että Norjan kuningaskunta oli laiminlyönyt velvoitteensa seuraavista syistä:

— se toimi epäjohdonmukaisesti kieltäessään raudalla rikastettujen maissihiutaleiden saattamisen markkinoille, mutta salliessaan tietyntyyppisen juuston, johon oli lisätty suuri määrä rautaa, myynnin vapaasti Norjassa

— se ei tehnyt kokonaisarviota terveysriskeistä, joita raudan lisäämisestä elintarvikkeisiin saattoi aiheutua.

56. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ravitsemuksellisen tarpeen ongelmaa tarkastellaan kahdessa eri asiayhteydessä.

57. Asiassa komissio vastaan Ranska 23.2.1988 annettu tuomio [23] koskee tapausta, jossa jäsenvaltio kielsi tuotteen maahantuonnin vedoten kansanterveyteen liittyviin syihin, [24] koska sen ravintoarvo tai rasvapitoisuus oli heikompi kuin erään toisen tuotteen [25] joka jo oli markkinoilla.

58. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei kansanterveyteen liittyviin syihin voitu kyseisessä tapauksessa vedota, sillä " — — yhteisön kuluttajien ravitsemustottumusten perusteella on selvää, ettei maahantuodun tuotteen heikompi ravintoarvo yksinään aiheuta todellista vaaraa kansanterveydelle. Lisäksi komissio korostaa, mitä

22 — Tuomion 27 ja 28 kohta. Kursivointi tässä.

23 — Asia 216/84 (Kok. 1988, s. 793).

24 — Kyseessä oli kasvirasvoista valmistettu maitojauheen korvike.

25 — Perinteinen maitojauhe.

Ranskan hallitus ei kiistä, että Ranskan markkinoilla on myös muita tuotteita, joilla on heikompi ravintoarvo tai jotka on valmistettu pääasiassa samoista rasvoista kuin kyseiset korvikkeet, mutta niiden markkinoille saattamista ei ole kielletty — — ".[26]

59. Kyseinen tuote oli siis valmistettu luonnonmukaisista aineista, joiden ravintoarvo oli yksinkertaisesti heikompi kuin kilpailevan tuotteen. Tätä ei missään tapauksessa voida pitää pätevänä perusteena maahantuonnin kieltämiselle.

60. Yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt myös monia muita tapauksia, joissa on ollut kyse kemiallisista aineista, joita on *lisätty* elintarvikkeeseen, koska tähän on ollut teknologian tai ravinnon kannalta todellinen tarve.

61. Erityisesti edellä mainitussa asiassa Debus annetussa tuomiossa todetaan, ettei "yhteisön lainsäädännössä estetä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jossa elintarvikelisäaineiden käyttämisen edellytykseksi asetetaan yleisesti sovellettavalla säädöksellä myönnettävä, joko kaikkia tuotteita, tiettyjä tuotteita tai tiettyjä käyttötarkoituksia koskeva ennakkolupa. Sama koskee enimmäispitoisuuden vahvistamista tietyissä tuotteissa käytettäville lisäaineille. Tämäntyyppisillä säännöksillä vastataan *oikeutettuun terveyspoliittiseen tarpeeseen rajoittaa elintarvikelisäaineiden hallitsematonta kulutusta*".[27]

62. Tästä oikeuskäytännöstä seuraa kiistatta, että jäsenvaltioilla on oikeus valvoa ja tarpeen mukaan rajoittaa lisäaineiden käyttöä elintarvikkeissa ja että ne voivat noudattaa valvonnassa periaatetta, jonka mukaan se, mikä ei ole sallittua, on kiellettyä.

63. Kemiallisten aineiden osalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että todellinen kansanterveydellinen vaara ei ole ainoa peruste, jonka jäsenvaltio voi ottaa huomioon. Edellä mainitun asiassa Debus annetun tuomion 17 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin täsmentää, että " — — toisessa jäsenvaltiossa sallitun

26 — Em. asia komissio v. Ranska, tuomio 23.2.1988, 15 kohta.

27 — Em. asia Debus, tuomion 14 kohta. Kursivointi tässä. Ks. myös em. asia Sandoz, tuomion 17 kohta ja em. oluen puhtausvaatimuslaki -tapaus, tuomion 42 kohta.

lisäaineen käyttö kyseiseen jäsenvaltioon tuodussa tuotteessa *on sallittava*, mikäli — — lisäaine *ei* ole vaaraksi kansanterveydelle *ja* mikäli sen käytölle on todellista, etenkin teknologista tarvetta". [28]

64. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa komissio vastaan Ranska 16.7.1992 annetussa tuomiossa, [29] jossa oli kysymys nitraatin lisäämisestä juustoon, että "toimivaltaiset hallintoviranomaiset *voivat hylätä* hakemuksen lisäaineen ottamisesta kyseiseen luetteloon vain, *jos lisäaineen käytölle ei ole olemassa todellista, erityisesti* teknologista tarvetta *tai* jos se on vaaraksi kansanterveydelle". [30]

65. Yhteisöjen tuomioistuin siis katsoo, että vaikka jokin aine ei sinänsä ole vaaraksi kansanterveydelle, sitä sisältävän elintarvikkeen saattaminen markkinoille voidaan silti kieltää, jos aineen käytölle ei ole olemassa todellista tarvetta.

66. On kiistatonta, että "todellisen tarpeen" käsite sisältää myös "ravitsemuksellisen tarpeen". Asiassa Sandoz annetun tuomion 20 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin nimenomaisesti viittaa "todelliseen, erityisesti teknologiseen tai *ravitsemukselliseen* tarpeeseen". [31]

67. Vaikuttaa myös siltä, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska 16.7.1992 annetussa tuomiossa noudatettu periaate, jonka mukaan terveydellinen vaara ei ole ainoa huomioon otettava peruste, saa tukea yhteisen kannan N:o 18/2002 11. perustelukappaleesta, jonka mukaan sellaisten "kemiallisten aineiden, joita käytetään vitamiinien ja kivennäisaineiden lähteinä ravintolisien valmistuksessa, on ehdottomasti oltava paitsi turvallisia myös elimistön hyödynnettävissä".

68. Lopuksi on syytä huomauttaa, ettei "ravitsemuksellisen tarpeen" käsite ole mitenkään tuntematon voimassa olevassa yhteisön säädännäisoikeudessa. Erityisruokavaliovalmisteisiin ravitsemuksellisessa tarkoituksessa lisättävistä aineista 15 päivänä helmikuuta 2001 annetun komission direktiivin 2001/15/EY [32] 1 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

28 — Kursivointi tässä. Ks. myös em. asia Muller ym., tuomion 25 kohta, em. oluen puhtausvaatimuslaki -tapaus, tuomion 44 kohta sekä em. asia Bellon, tuomion 14 kohta.

29 — Asia C-344/90 (Kok. 1992, s. I-4719, 10 kohta).

30 — Kursivointi tässä.

31 — Kursivointi tässä.

32 — EYVL L 52, s. 19.

"Kun ravintoaineita käytetään erityisruokavaliovalmisteiden valmistuksessa, tuloksena on saatava *turvallisia* tuotteita, jotka yleisesti hyväksytyn tieteellisen tiedon mukaisesti *vastaavat* niiden ihmisten *ravitsemuksellisia erityistarpeita,* joille ne on tarkoitettu." [33]

69. Nämä edellä lainatut kaksi tekstiä näyttävät vahvistavan sen, että elintarvikkeisiin keinotekoisesti lisättyjen aineiden on oltava paitsi vaarattomia myös jollakin tavalla hyödyllisiä, mikä mielestäni on pääteltävissä edellä mainitusta asiassa komissio vastaan Ranska 16.7.1992 annetusta tuomiosta.

70. Tämä kumoaa komission väitteen, jonka mukaan se, ettei aineen käytölle ole ravitsemuksellista tarvetta, ei yksinään oikeuta sen maahantuonnin kieltämistä.

71. Syntyy selvästi sellainen käsitys, että yhteisön lainsäätäjä ja yhteisöjen tuomioistuin katsovat kumpikin, että kemiallisten aineiden lisäämistä elintarvikkeisiin on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä välttämään, vaikka niitä ei olisi osoitettu haitallisiksi. Lisäaineisiin on siis suhtauduttava ikään kuin ne kaikki olisivat potentiaalisesti vaarallisia.

72. On siis mahdollista päätellä, että kansallisilla viranomaisilla on oikeus kieltää paitsi vaaralliset aineet (mukaan luettuina aineet, joita on käsiteltävä vaarallisina aineina ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti) myös sellaiset aineet, joiden käytölle ei ole todettu todellista ravitsemuksellista tarvetta, siihen asti, kunnes yhteisön tasolla on vahvistettu hyväksyttyjen aineiden luettelo.

73. Pidän kuitenkin parempana edellä mainittuun asiassa Sandoz annettuun tuomioon perustuvaa väliaikaista ratkaisua, jonka mukaan silloin, kun "ravintoaineen" haitallisuudesta ei vielä ole tieteellistä varmuutta, [34] ja lukuun ottamatta tapauksia, joissa voidaan soveltaa ennalta varautumisen periaatetta, jäsenvaltioiden on sallittava kyseinen "ravintoaine", mikäli siihen liittyy todellinen ravitsemuksellinen tarve, ja ne voivat päinvastoin kieltää sen silloin, kun tällaista tarvetta ei ole olemassa.

33 — Kursivointi tässä.

34 — Yhteisessä kannassa N:o 18/2002 käytetään termin "lisäaine" sijasta termiä "ravintoaine".

3. Helposti käytettävissä oleva menettely

74. Greenham ja Abel pyytävät yhteisöjen tuomioistuinta vielä toteamaan, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa EY 28 ja EY 30 artiklan kanssa, koska taloudelliset toimijat eivät voi hakea lupaa helposti käytettävissä olevalla menettelyllä, jossa lupahakemus käsitellään kohtuullisessa ajassa.

75. Yhteisöjen oikeuskäytännöstä todellakin käy ilmi, että lupa saattaa tuotteita markkinoille on myönnettävä menettelyllä, joka on helposti taloudellisten toimijoiden käytettävissä ja jossa lupahakemus käsitellään kohtuullisessa ajassa. Menettelyssä saadusta kielteisestä päätöksestä on voitava valittaa lainkäyttöelimelle. [35]

76. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä voidaan päätellä ja kuten Ranskan hallitus on vahvistanut, Greenham ja Abel ovat tässä tapauksessa saattaneet riidanalaisia tuotteita markkinoille esittämättä niistä ennakolta lupahakemusta, jonka Ranskan toimivaltaiset viranomaiset olisivat voineet tutkia.

77. Esillä oleva riita-asia ei koske Ranskassa käytössä olevia lupamenettelyjä, minkä vuoksi tätä kysymystä ei ole tarpeen tutkia tarkemmin.

4. Vastavuoroista tunnustamista koskeva säännös

78. Asiassa komissio vastaan Ranska 22.10.1998 annettuun tuomioon [36] vedoten Greenham ja Abel pyytävät lopuksi yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Ranskan tasavallan lainsäädännössä ole vastavuoroista tunnustamista koskevia säännöksiä, jotka mahdollistaisivat toisessa jäsenvaltiossa vapaasti markkinoilla olevien ravintolisien myynnin Ranskassa.

79. Tältä osin viittaan edellä mainittuun 26.6.2001 annettuun ratkaisuehdotukseen, jossa todetaan, että EY 28 ja EY 30 artiklassa ei edellytetä vastavuoroista tunnustamista koskevan säännöksen sisällyttämistä asetuksen nro 73-138 kaltaiseen kansalliseen lainsäädäntöön, joka kattaa "kaikki sellaiset hyödykkeet ja elintarvikkeet, joihin on lisätty kemiallisia aineita". [37]

35 — Em. asia Muller ym., tuomion 26 kohta, em. asia Bellon, tuomion 16 ja 17 kohta ja asia C-344/90, komissio v. Ranska, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4719, 9 kohta).

36 — Asia C-184/96 (Kok. 1998, s. I-6197).

37 — Ks. kohdat 27–64.

IV Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn huomioon ottaen ehdotan, että Tribunal de grande instance de Paris'n kysymykseen vastataan seuraavasti:

EY 28 ja EY 30 artiklaa on tulkittava siten, että niillä kielletään jäsenvaltiota estämästä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti myydyn ravintolisän vapaata liikkumista ja markkinoille saattamista, ellei ilmene jotakin pakottavaa syytä, jolla tämän tuotteen markkinoille saattamisen rajoittaminen tai jopa kieltäminen on perusteltavissa. Siinä tapauksessa toimenpiteiden on oltava tarpeellisia ja tavoitteeseen suhteutettuja. Mikäli toimenpiteet katsotaan oikeutetuiksi EY 30 artiklassa mainituista ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvistä syistä, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on päättää, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset arvioineet näihin aineisiin liittyvät riskit kyseisen jäsenvaltion kuluttajien ravitsemustottumusten ja viimeisimpien tieteellisten tutkimustulosten perusteella.