JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
6 päivänä joulukuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Esillä oleva menettely koskee sellaisten suklaatuotteiden vapaata liikkuvuutta, jotka sisältävät kaakaovoin lisäksi myös muita kasvirasvoja. Italia on kieltänyt näiden muissa yhteisön jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen tuotteiden saattamisen markkinoille nimityksellä "suklaa" ja määrännyt, että tällaiset tuotteet voidaan saattaa Italian markkinoille ainoastaan nimikkeellä "suklaan korvike".

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

1) *Yhteisön lainsäädäntö*

Elintarvikkeena käytettäviä kaakao- ja suklaatuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24 päivänä heinäkuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/241/ETY (jäljempänä direktiivi 73/241/ETY) [2]

johdanto-osan seitsemäs perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"Muidenkin kasvisrasvojen kuin kaakaovoin käyttö suklaatuotteissa sallitaan tietyissä jäsenvaltioissa, ja tätä mahdollisuutta käytetään laajalti; tällä hetkellä ei kuitenkaan voida tehdä päätöstä näiden rasvojen käytön laajentamisen mahdollisuuksista ja muodoista koko yhteisössä, koska tällä hetkellä saatavilla olevat taloudelliset ja tekniset tiedot eivät ole riittäviä lopullisen kannan hyväksymiseksi; tilannetta on sen vuoksi tarkasteltava uudelleen tulevan kehityksen näkökulmasta."

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 228, s. 23.

Direktiivin 14 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

Liite I

"1. Tässä direktiivissä sovelletaan seuraavia määritelmiä:

"2. Tämä direktiivi ei vaikuta kansallisiin säännöksiin:

— —

1.16 *Suklaa*

a) joilla tällä hetkellä sallitaan tai kielletään muun kasvisrasvan kuin kaakaovoin lisääminen liitteessä I määriteltyihin suklaatuotteisiin. Kolmen vuoden määräajan kuluessa [3] tämän direktiivin tiedoksi antamisesta neuvosto päättää komission ehdotuksesta mahdollisuudesta laajentaa näiden rasvojen käyttö koko yhteisöön ja siinä noudatettavista yksityiskohdista;

tuote, joka on valmistettu kaakaorouheesta, kaakaomassasta, kaakaojauheesta tai vähärasvaisesta kaakaojauheesta ja sakkaroosista niin, että kaakaovoita on tai ei ole lisätty, ja jossa, jollei suklaasirotteen, gianduja-pähkinäsuklaan ja suklaakuorrutteen määritelmissä toisin säädetä, kaikkiaan kaakaon kuivia kiintoaineita on vähintään 35 %, joista vähintään 14 % on kuivia rasvattomia kaakaon kiintoaineita ja 18 % kaakaovoita; nämä prosenttimäärät lasketaan, kun ensin on vähennetty 5—8 kohdassa säädettyjen lisäaineiden paino;

— — .

b) — — "

3 — Säädöstä ei annettu suunnitelmien mukaisesti kolmen vuoden kuluttua, vaan asiasta säädettiin vasta direktiivillä 2000/36/EY. Asiaan palataan vielä kohdassa 23.

7. a) Jollei 14 artiklan 2 kohdan a alakohdassa toisin säädetä, saa

syötäviä aineita, lukuun ottamatta jauhoja ja tärkkelystä sekä rasvoja ja rasvavalmisteita, joita ei ole johdettu pelkästään maidosta, lisätä suklaaseen, taloussuklaaseen, suklaakuorrutteeseen, maitosuklaaseen, maitosuklaaseen, jolla on korkea maitopitoisuus, maitosuklaakuorrutteeseen sekä valkoiseen suklaaseen.

— — "

2) *Italian lainsäädäntö*

2. Direktiivi 73/241/ETY on saatettu osaksi Italian lainsäädäntöä 30.4.1976 annetulla lailla nro 351 (jäljempänä laki nro 351/76). Tämän lain 6 §:ssä kutsutaan suklaan jäljitelmiksi kaikkia sellaisia tuotteita, jotka muistuttavat suklaata, mutta joiden koostumus ei täytä tämän lain liitteessä esitettyjä määritelmiä. Lain liitteessä luetellut tuotteet sisältävät kasvirasvana vain kaakaovoita.

3. Ministeriön 28.3.1994 päivätyn soveltamisohjeen mukaan lain nro 351/76 6 §:ää ei sovelleta yhteisön jäsenvaltiossa laillisesti valmistettuihin suklaatuotteisiin, jotka sisältävät myös muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita. Tätä oikeudellista tilannetta muutettiin myöhemmin 15.3.1996 päivätyllä terveysministeriön soveltamisohjeella, jossa määrättiin, että Isossa-Britanniassa, Irlannissa ja Tanskassa valmistetut suklaatuotteet, jotka sisältävät muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita, on saatettava markkinoille myyntinimitystä suklaan korvike ("surrogato di cioccolato") käyttäen.

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

4. Komissio ilmoitti 12.2.1997 päivätyllä kirjeellään Italian viranomaisille katsovansa, että kielto, joka koskee muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita sisältävien suklaatuotteiden saattamista markkinoille suklaa-nimikkeellä, on ristiriidassa EY 28 artiklan kanssa. Italian hallitus kiisti 8.7.1997 päivätyllä kirjeellään EY 28 artiklan rikkomisen ja perusteli kantaansa sillä, että direktiivillä 73/241/ETY yhdenmukaistettiin täydellisesti suklaan markkinoille saattamista koskevat säännöt. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate suojaa vain sellaisia tuotteita, jotka ovat tämän direktiivin mukaisia.

5. Komissio lähetti tämän jälkeen Italian hallitukselle 22.12.1997 virallisen huomautuksen, jossa se toisti kantansa säädöksen tulkinnasta. Molemmat osapuolet

pitivät kiinni tulkinnoistaan Italian hallituksen ja komission virkamiesten tätä seuranneen yhteydenpidon aikana. Komissio toimitti viimein 29.7.1998 Italian hallitukselle perustellun lausunnon, johon Italian hallitus antoi vastauksensa 29.8.1998. Se ilmoitti aikovansa pitää kiistanalaisen kiellon edelleen voimassa. Molemmat osapuolet pysyivät siten kannoissaan.

IV Asianosaisten väitteet ja vaatimukset

1) *Komissio*

6. Komissio katsoo, että lain nro 351/76 6 §:n määräys on vaikutukseltaan tuonnin määrällistä rajoitusta vastaava toimenpide. Komissio viittaa direktiivin 14 artiklan 2 kohdan a alakohdan, johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen ja liitteessä I olevan 7 kohdan a alakohdan säännöksiin esittäessään, että direktiivillä 73/241/ETY ei säädetä muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin käytöstä suklaatuotteissa. Jäsenvaltioiden asiaksi jää siten periaatteessa vapaasti päättää, sallivatko vai kieltävätkö ne tällaisten kasvirasvojen käytön. Lainsäädäntö ei kuitenkaan saa näissä tapauksissa olla ristiriidassa muiden yhteisöoikeuden periaatteiden, kuten EY 28 artiklassa esitetyn tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen, kanssa.

7. Tästä seuraa komission mukaan, että kansallisella lainsäädännöllä, joka koskee kaakaovoin lisäksi muitakin kasvirasvoja sisältävien tuotteiden markkinoille saattamista, voidaan päättää vain kyseisessä jäsenvaltiossa valmistettavista tuotteista. EY 28 artiklan säännösten noudattaminen edellyttää, että molempien tuotetyyppien, siis suklaan, johon on tai ei ole lisätty muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita, markkinoille saattaminen pitäisi periaatteessa sallia yhteisössä myyntinimitystä suklaa käyttäen. Ehtona on ainoastaan, että direktiivissä 73/241/ETY mainittuja vähimmäispitoisuuksia noudatetaan ja että tuotteet on laillisesti valmistettu jossakin jäsenvaltiossa myyntinimitystä "suklaa" käyttäen.

8. Komissio viittaa siihen, että sellaisia suklaatuotteita, jotka sisältävät muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita, on sallittua pitää kaupan myyntinimitystä "suklaa" käyttäen kaikissa jäsenvaltioissa Espanjaa ja Italiaa lukuun ottamatta. Näiden tuotteiden valmistus myyntinimityksellä suklaa on sallittua kuudessa jäsenvaltiossa.

9. Komissio katsoo, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta ei poista se, että kyseiset tuotteet on mahdollista saattaa markkinoille myyntinimityksellä "suklaan korvike". Komissio pitää päinvastoin myös

tätä määräystä tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusteettomana rajoittamisena.

10. Myyntinimityksen muuttamista koskeva velvoite aiheuttaa komission mukaan suurehkoja pakkaus- ja pakkausmerkintäkuluja. Lisäksi se voi johtaa muita epäedullisempiin markkinointiehtoihin. Kuluttajat arvostavat useimmiten enemmän perinteisesti käytössä olleita myyntinimityksiä käyttäviä tuotteita. Varsinkin "suklaan korvikkeen" kaltaisen kielteisen käsitteen käyttäminen voi johtaa siihen, että tuotteen arvo alenee kuluttajien silmissä.

11. Komissio katsoo, että myyntinimityksen muuttamista koskeva velvoite olisi perusteltu vain siinä tapauksessa, että kyseiset suklaatuotteet eroaisivat koostumukseltaan tai valmistustavaltaan olennaisesti niistä tuotteista, joita yhteisössä tavallisesti saatetaan markkinoille tällä nimityksellä. Ei kuitenkaan voida olettaa, että muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin lisääminen tuotteeseen aiheuttaisi tällaisen muutoksen, koska nämä tuotteet on jo tunnustettu suklaaksi direktiivissä 73/241/ETY.

12. Lisäksi myyntinimityksen muuttamista koskeva velvoite on komission mukaan suhteeton. Välittämällä kuluttajalle pakkausmerkinnöin objektiivista ja neutraalia tietoa voidaan varmistaa kuluttajansuojan toteutuminen aivan yhtä tehokkaasti. Tämä on selvästi lievempi keino kuin se, että kielletään tuotteen markkinoille saattaminen sellaisella nimityksellä, jolla se on laillisesti valmistettu jossakin jäsenvaltiossa, ja se, että annetaan mahdollisuus saattaa tuote markkinoille toisella ja vieläpä kielteisellä myyntinimityksellä.

13. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt, että sellaisia suklaatuotteita, jotka sisältävät muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita ja jotka on valmistettu laillisesti jäsenvaltioissa, jotka sallivat tällaisten rasvojen lisäämisen, ei voida saattaa markkinoille Italiassa sillä myyntinimityksellä, jolla niitä markkinoidaan siinä valtiossa, josta ne ovat peräisin, ja on määrännyt, että nämä tuotteet voidaan saattaa markkinoille ainoastaan siinä tapauksessa, että niihin on merkitty nimitys "suklaan korvike"

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

2) *Italia*

14. Italian tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa kanteen

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Italian tasavalta katsoo, että riidanalainen lainsäädäntö soveltuu yhteen EY 28 artiklan kanssa. Direktiivin 73/241/ETY 14 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annetaan nimenomaan jäsenvaltioille oikeus pitää voimassa kansallinen lainsäädäntönsä riippumatta siitä, sallitaanko vai kielletäänkö lainsäädännöllä muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin käyttö. Komissio tulkitsee väärin tätä säännöstä. Jos siitä huolimatta sallitaan sellaisten tavaroiden saattaminen markkinoille, jotka eivät vastaa tuontivaltion lainsäädäntöä, sillä nimikkeellä, jolla ne on valmistettu alkuperämaassa, seurauksena on, että sellaisten aineiden lisääminen, jotka ovat kansallisen lainsäädännön nojalla kiellettyjä, muuttuu sallituksi. Tämä on ristiriidassa direktiivin 73/241/ETY 14 artiklan 2 kohdassa säädetyn oikeuden kanssa.

16. Lisäksi Italian hallitus katsoo, että komission oikeudellinen näkemys johtaa Italian kansalaisten syrjintään. Italiassa tuotantoa harjoittavien yritysten on noudatettava Italian lainsäädäntöä, jonka nojalla muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin lisääminen on kiellettyä. Niille syntyy tästä kilpailuhaitta niihin yrityksiin verrattuna, jotka harjoittavat tuotantoa muissa jäsenvaltioissa ja joilla on lupa saattaa markkinoille Italiassa suklaanimityksellä tuotteita, jotka sisältävät kaakaovoin lisäksi myös muita kasvirasvoja.

17. Italian hallitus kiistää, että riidanalainen lainsäädäntö johtaisi tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitukseen. Muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita sisältävien tuotteiden saattaminen markkinoille on Italiassa sallittua nimikkeellä suklaan korvike ("Surrogato di cioccolato").

18. Tuotteen nimikkeen muuttamista koskeva velvoite on Italian tasavallan mukaan kuluttajansuojan näkökulmasta perusteltu. Muiden kasvirasvojen lisääminen muuttaa tuotetta niin olennaisesti, että sen saattaminen markkinoille vakiintunutta myyntinimitystä "suklaa" käyttäen ei ole enää perusteltua. Muuten on olemassa vaara, että harhautetaan italialaisia kuluttajia, jotka olettavat käsitteellä suklaa tarkoitettavan tuotteita, jotka eivät sisällä muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita.

V Asian arviointi

1) *Yhteisön lainsäädännön yhdenmukaistamisen puuttuminen*

19. Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, missä määrin direktiiviä 73/241/ETY sovelletaan kaakaovoin lisäksi myös muita kasvirasvoja sisältävien suklaatuotteiden saattamiseen markkinoille myyntinimitystä suklaa käyttäen. Komissio katsoo, ettei direktiiviä sovelleta todeten, että sellaisten suklaatuotteiden markkinoille saattamista, jotka sisältävät kaakaovoin lisäksi myös muita kasvirasvoja, on arvioitava EY 28 artiklan nojalla. Italia taas katsoo, että direktiivi on lopullinen säädös, jolla jäsenvaltioille on annettu oikeus ratkaista tämä kysymys, ja näin ollen myös se, kielletäänkö kansallisen lainsäädännön kanssa yhteensoveltumattomien tuotteiden markkinoillesaattaminen.

20. Molemmat asianosaiset vetoavat perusteluissaan edellä kohdassa II 1) mainittuun direktiivin 14 artiklan 2 kohdan a alakohtaan. Tässä säännöksessä säädetään seuraavaa: "Tämä direktiivi ei vaikuta kansallisiin säännöksiin, joilla tällä hetkellä sallitaan tai kielletään muun kasvisrasvan kuin kaakaovoin lisääminen liitteessä I määriteltyihin suklaatuotteisiin." Asianosaisten riidanalaiseen kysymykseen ei voida vastata pelkästään tämän säännöksen sanamuodon perusteella. Siinä todetaan ainoastaan, että direktiivi ei vaikuta olemassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön, joka koskee muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin käytön sallimista. Siten sekä sellaiset säännökset, joissa tämä käyttö sallitaan, että sellaiset, joissa se kielletään, katsotaan yhteisöoikeuden mukaisiksi. Tällöin ei kuitenkaan vastata kysymykseen siitä, missä määrin pitäisi sallia muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen tavaroiden saattaminen markkinoille myyntinimitystä "suklaa" käyttäen, vaikka se ei vastaa kyseisen valtion kansallista lainsäädäntöä.

21. Edellä mainittua 14 artiklan virkettä on kuitenkin tulkittava yhdessä tämän säännöksen seuraavan virkkeen kanssa, josta vastaus tähän kysymykseen alkaa selvitä, sillä siinä säädetään seuraavaa: "Kolmen vuoden määräajan kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta neuvosto päättää komission ehdotuksesta mahdollisuudesta laajentaa näiden rasvojen käyttö koko yhteisöön ja siinä noudatettavista yksityiskohdista; — — ." Tästä käy ilmi, että muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin käytöstä ei ollut tarkoitus säätää direktiivillä 73/241/ETY, vaan asia jätettiin säädettäväksi myöhemmällä säädöksellä. Näin ollen en voi yhtyä Italian hallituksen käsitykseen, jonka mukaan direktiivi on sellainen lopullinen säädös, jolla jäsenvaltioille annetaan oikeus säätää sellaisten

tuotteiden markkinoille saattamisen sallimisesta, jotka sisältävät muitakin kasvirasvoja kuin kaakaovoita, myös muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen tuotteiden osalta. Tähän liittyvien säädösten antaminen jätetään päinvastoin toteutettavaksi myöhemmin annettavalla yhteisön säädöksellä.

22. Tässä esitettyä kantaa tukee direktiivin 73/241/ETY johdanto-osan seitsemäs perustelukappale. Siinä todetaan, että tällä direktiivillä ei ole tarkoitus tehdä päätöstä muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin käytön, joka on sallittua joissakin jäsenvaltioissa, laajentamisen mahdollisuuksista ja muodoista koko yhteisössä. Tällä vahvistetaan se, ettei direktiivi nimenomaan ole sellainen lopullinen säädös, joka koskisi kaakaovoin lisäksi muitakin kasvirasvoja sisältävien suklaatuotteiden vapaata liikkuvuutta.

23. Direktiivin 73/241/ETY 14 artiklan 2 kohdassa mainittu säädös annettiin vasta elintarvikkeena käytettävistä kaakao- ja suklaatuotteista 23 päivänä kesäkuuta 2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/36/EY.[4] Siinä säädetään, että tiettyjä, direktiivin liitteessä II lueteltuja muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita saa olla enintään 5 prosenttia lopullisesta tuotteesta. Tämä direktiivi on kuitenkin pantava täytäntöön vasta 3.8.2003 mennessä, eikä sitä siis voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa.

4 — EYVL L 197, s. 19.

24. Välipäätelmänä on siis todettava, että direktiivillä 73/241/ETY säädetään myyntinimityksen "suklaa" käytöstä, mutta siinä ei lopullisesti säädetä, missä määrin tuotteita, jotka sisältävät muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita, voidaan saattaa markkinoille myyntinimityksellä suklaa. Direktiivillä yhdenmukaistetaan siis myyntinimityksen "suklaa" käyttö vain osittain.

25. Asianosaiset ovat tässä tapauksessa eri mieltä siitä, millaisia oikeudellisia päätelmiä tästä tilanteesta on tehtävä. Komission kanta on, että jäsenvaltiot velvoitetaan EY 28 artiklalla sallimaan alueellaan muissa jäsenvaltioissa nimityksellä suklaa laillisesti valmistettujen tuotteiden saattaminen markkinoille alkuperävaltiossa käytetyllä nimityksellä "suklaa", kun taas Italia katsoo, että direktiivi 73/241/ETY aiheuttaa sen, ettei EY 28 artiklaa voida soveltaa, koska päinvastaisessa tapauksessa jäsenvaltioilta evättäisiin niille 14 artiklassa myönnetty oikeus säätää näiden rasvojen käytön sallimisesta.

26. Ns. Cassis de Dijon -tapaukseen liittyvän oikeuskäytännön mukaisesti kunkin jäsenvaltion asiana on määrätä alueellaan kaikesta, mikä koskee tuotteen tuotantoa ja kaupan pitämistä silloin, kun yhteisiä

säännöksiä ei ole annettu. "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." Esteet voidaan hyväksyä vain, jos niillä pyritään yleistä etua koskevaan päämäärään, joka on asetettava etusijalle yhteisön perusperiaatteisiin kuuluvan tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaatimuksiin nähden. [5]

27. Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia sääntelemään aloja, joita ei ole joko ollenkaan tai jotka ovat vain osittain yhdenmukaistettuja. [6] Niihin kuuluu, kuten edellä on esitetty, myös myyntinimityksen "suklaa" käyttäminen tuotteista, jotka sisältävät muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita. Tämä sääntely ei kuitenkaan saa olla ristiriidassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa. Toisin sanoen, jos sillä rajoitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta, on tutkittava, onko tämä rajoittaminen tarpeen pakottavista syistä, jolloin se on perusteltua. Tämän varauman syynä on, että muussa tapauksessa jäsenvaltiot saisivat eristää kotimaiset markkinansa yhteisön antaman lainsäädännön ulkopuolelle jääviltä tuotteilta, mikä olisi ristiriidassa perustamissopimuksella tavoitellun tavaroiden vapaan liikkuvuuden päämäärän kanssa. [7] Edellä mainitun oikeuskäytännön nojalla on näin ollen pidettävä lähtökohtana sitä, että direktiivin 73/241/ETY 14 artiklan 2 kohdan a alakohdan säännös ei sulje pois EY 28 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden soveltamista.

28. Päätelmää ei horjuta Italian hallituksen väite, jonka mukaan EY 28 artiklan sovellettavuudesta aiheutuisi Italian kansalaisten syrjintää. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämän artiklan tavoitteena ei ole sen turvaaminen, että kotimaista alkuperää olevia tavaroita kohdeltaisiin kaikissa tapauksissa samalla tavoin kuin maahan tuotuja tavaroita, eikä tämän artiklan sisältämä kielto koske tavaroiden sellaista erilaista kohtelua, joka ei ole omiaan estämään maahantuontia tai asettamaan maahan tuotujen tavaroiden markkinointia epäsuotuisaan asemaan. [8] Vaikka tässä esitetystä direktiivin 73/241/ETY

5 — Asia 120/78, Rewe-Zentral, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649, 8 ja 14 kohta; Kok. Ep. IV, s. 403); asia C-470/93, Mars, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1923, 12 kohta); yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, 15 kohta; Kok. Ep. XIV, s. 477).

6 — Vrt. asiassa C-33/97, Colim, 3.6.1999 annettu tuomio (Kok. 1999, s. I-3175, 35 kohta) kielellisten vaatimusten säätämisen alalta.

7 — Vrt. asia C-3/99, Ruwet, tuomio 12.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8749, 47 kohta).

8 — Asia C-448/98, Guimont, tuomio 5.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10663, 15 kohta); asia 98/86, Mathot, tuomio 18.2.1987 (Kok. 1987, s. 809, 7 ja 8 kohta).

14 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkinnasta aiheutuisikin kilpailuhaittoja Italiassa tuotantoa harjoittaville toimijoille, tällä seikalla ei ole yhteisön lainsäädännön kannalta merkitystä.

29. Välipäätelmänä voidaan siis todeta, että direktiivin 73/241/ETY antamisella ei suljettu pois mahdollisuutta vedota EY 28 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin.

2) *Italian lainsäädännön yhteensopivuus EY 28 artiklan kanssa*

30. Seuraavassa onkin tarkasteltava sitä, täyttääkö Italian lainsäädäntö EY 28 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa asetetut vaatimukset.

31. EY 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä pidetään jokaista toimenpidettä, joka voi rajoittaa suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti yhteisön sisäistä kauppaa.[9]

32. Näin ollen on tutkittava, johtaako Italian säätämä kielto, joka koskee muitakin kasvirasvoja kuin kaakaovoita sisältävien tuotteiden pitämistä kaupan nimityksellä "suklaa", tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen.

a) Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisen olemassaolo

33. Laissa nro 351/76 kielletään sellaisten muissa jäsenvaltioissa laillisesti myyntinimityksellä "suklaa" valmistettujen tuotteiden, jotka sisältävät muitakin kasvirasvoja kuin kaakaovoita, saattaminen Italian markkinoille tällä nimityksellä. Näin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden tuottajien on näin ollen pakko muuttaa tuotteidensa koostumusta, jos ne haluavat pitää niitä kaupan Italiassa myyntinimityksellä "suklaa". Säädöksellä rajoitetaan tältä osin muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen tavaroiden pääsyä Italian markki-

9 — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, 5 kohta; Kok. Ep. II, s. 349); edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 11 kohta.

noille ja estetään näin ollen niiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä. [10] Tällöin on kyseessä EY 28 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan tuonnin määrällistä rajoitusta vastaava toimenpide.

34. Italian hallitus kiistää tämän päätelmän viitaten siihen, että näiden tuotteiden saattaminen markkinoille on Italiassa mahdollista myyntinimitystä "suklaan korvike" käyttäen.

35. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallinen lainsäädäntö, jossa jokin yleisnimi varataan kotimaiselle tuotetyypille siten, että siitä aiheutuu haittaa muun muassa muissa jäsenvaltioissa tuotetuille muille tuotetyypeille, koska jälkimmäisten tavaroiden valmistajien on pakko käyttää nimityksiä, jotka ovat tuntemattomia tai joita kuluttajat arvostavat vähemmän, ei sovellu yhteen EY 28 artiklan ja yhteismarkkinoiden päämäärien kanssa. [11]

36. Nyt esillä olevassa tapauksessa myyntinimitystä "suklaa" ei ole varattu italialaisille tuotteille. Sitä voidaan päinvastoin käyttää kaikista tuotteista, jotka eivät sisällä muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita. Sellaisten tuotteiden markkinoille saattaminen, jotka on laillisesti valmistettu muissa jäsenvaltioissa myyntinimitystä "suklaa" käyttäen, mutta jotka sisältävät kaakaovoin lisäksi myös muita kasvirasvoja, on kuitenkin kiellettyä. Tällaisia suklaatuotteita ei ole perinteisesti valmistettu Italiassa. Kielto ei siten vaikuta italialaisiin tuotteisiin, joten säännöksestä aiheutuu etua tyypilliselle kotimaiselle tuotteelle ja samassa määrin haittaa muissa jäsenvaltioissa myyntinimitystä "suklaa" käyttäen laillisesti valmistetuille tuotteille. Tällainen toiminta on edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan vaikutukseltaan tuonnin määrällistä rajoitusta vastaava toimenpide. [12]

37. Mahdollisuudesta saattaa kyseiset tuotteet markkinoille käyttämällä myyntinimitystä "suklaan korvike" on todettava, että on mahdollista, että kuluttaja kokee nimityksen kielteisenä. Käsite "korvike" ei ole objektiivinen, neutraali käsite, joka pelkästään välittää tietoa, kuten vaikkapa merkintä "sisältää kaakaovoin lisäksi muita kasvirasvoja". Ilmaisun "korvike" lisääminen tarkoittaa sitä, että kyse ei ole suklaasta, vaan ainoastaan korvaavasta tuotteesta. Näin ollen on olemassa mahdollisuus, että kuluttaja ei pidä tuotetta täysiarvoisena tai arvostaa sitä vähemmän kuin tuotetta, joka saatetaan markkinoille

10 — Vrt. samankaltaiset tapaukset, jotka myös koskivat tuotteen koostumusta, asia 193/80, komissio v. Italia, tuomio 9.12.1981 (Kok. 1981, s. 3019, 26 kohta) ja asia 286/86, Deserbais, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4907, 12 kohta; Kok. Ep. IX, s. 641).

11 — Asia 182/84, Miro, tuomio 26.11.1985 (Kok. 1985, s. 3731, 22 kohta); edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Deserbais, tuomion 12 kohta; edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 26 kohta; asia 298/87, Smanor, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4489, 12 kohta); asia 27/80, Fietje, tuomio 16.12.1980 (Kok. 1980, s. 3839, 10 kohta).

12 — Vrt. edellä alaviitteessä10 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 20 kohta.

myyntinimityksellä "suklaa". Näin ollen voidaan lähteä siitä, että mahdollisuus saattaa tuote markkinoille nimityksellä "suklaan korvike" ei johda siihen, ettei riidanalaisesta kiellosta aiheudu tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta.

38. Välipäätelmänä voidaan siis todeta, että riidanalaisella italialaisella säädöksellä rajoitetaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Rajoittaminen soveltuu yhteen yhteisöoikeuden kanssa vain siinä tapauksessa, että se on perusteltua.

b) Tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisen perusteltavuus

39. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten oikeussääntöjen eroavuuksista aiheutuvat yhteisön sisäisen kaupan rajoitukset on hyväksyttävä, jos näitä oikeussääntöjä sovelletaan erotuksetta sekä kotimaisiin tavaroihin että tuontitavaroihin ja jos ne ovat perusteltavissa sillä, että ne ovat välttämättömiä erityisesti kuluttajansuojaa koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Rajoitusten hyväksyminen edellyttää kuitenkin, että kyseiset oikeussäännöt ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään ja että tätä päämäärää ei ole mahdollista saavuttaa yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. [13]

40. Italian lainsäädäntöä sovelletaan erotuksetta sekä kotimaisiin tuotteisiin että tuontituotteisiin. Ensimmäinen ehto siis täyttyy.

41. Italian hallitus vetoaa kuluttajansuojaan pyrkiessään perustelemaan säädöstä. Se katsoo, että italialaiset kuluttajat odottavat käsitteen suklaa tarkoittavan tuotteita, jotka eivät sisällä muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita. Muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin lisääminen muuttaa tuotetta olennaisesti. Jos näiden tavaroiden saattaminen markkinoille myyntinimitystä "suklaa" käyttäen sallittaisiin, olisi olemassa vaara, että kuluttajien keskuudessa syntyisi sekaannuksia ja erehdyksiä.

42. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kuluttajansuoja on sellainen pakottava vaatimus, jolla voidaan periaatteessa perustella tavaroiden vapaata liikkuvuutta

13 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Ruwet, tuomion 50 kohta; asia C-313/94, Graffione, tuomio 26.11.1996 (Kok. 1996, s. I-6039, 17 kohta).

rajoittavia toimenpiteitä. [14] Näin ollen myös toinen edellä mainituista ehdoista täyttyy.

43. Vielä on tutkittava, onko riidanalainen toimenpide välttämätön. Komission kanta on, että vastaavien tietojen välittäminen kuluttajalle pakkausmerkinnöin on lievempi ja aivan yhtä sopiva keino päästä tavoiteltuun päämäärään ja suojella kuluttajaa erehdyksiltä.

44. Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, perustamissopimuksen 28 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden kanssa ovat sopusoinnussa sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat tarpeellisia sen varmistamiseksi, että tuotteista käytetään sellaisia asianmukaisia nimityksiä, jotka eivät johda kuluttajaa harhaan ja jotka ovat hyvän kauppatavan mukaisia. [15] Näin ollen on tutkittava, onko riidanalainen säädös, jossa edellytetään tuotteen nimikkeen muuttamista suklaan korvikkeeksi, tarpeen tietojen välittämiseksi kuluttajille.

45. Kielto, joka koskee tuotteiden saattamista markkinoille myyntinimityksellä "suklaa" sekä mahdollisuus saattaa kyseiset tuotteet markkinoille myyntinimityksellä "suklaan korvike" ovat omiaan suojelemaan italialaista kuluttajaa erehdykseltä. Näin varmistetaan, että kuluttaja saa myyntinimitystä "suklaa" käytettäessä vain tuotteita, jotka sisältävät kasvirasvana yksinomaan kaakaovoita. Tämä estää kuluttajaa sekoittamasta näitä tuotteita sellaisiin tuotteisiin, jotka sisältävät lisäksi muitakin kasvirasvoja. Tältä osin säädöksellä voidaan taata kuluttajansuojan toteutuminen.

46. Soveltuakseen yhteen yhteisön oikeuden kanssa säädöksen on kuitenkin lisäksi rajoituttava välttämättömiin toimenpiteisiin. Komissio ehdottaa vähemmän rajoittavaksi toimenpiteeksi, että muitakin kasvirasvoja sisältäviin tuotteisiin merkittäisiin vastaavat ainesosia koskevat tiedot. Italian hallitus katsoo, että tämä ei olisi riittävä toimenpide ja huomauttaa, että italialainen kuluttaja olettaa nimityksellä "suklaa" tarkoitettavan vain tuotteita, jotka eivät sisällä muuta kasvirasvaa kuin kaakaovoita.

47. Italian hallituksen väitteet muistuttavat myyntinimitystä "etikka" koskevassa asiassa esitettyjä väitteitä. Tuossa asiassa se väitti, että riidanalainen kansallinen säädös on välttämätön, koska italialainen kuluttaja ymmärtää vuosisatoja jatkuneen perinteen vaikutuksesta etikalla tarkoitet-

14 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Ruwet (tuomion 50 kohta); asia 178/84, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1987 (Kok. 1987, s. 1227, 30 kohta); edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Smanor, tuomion 18 kohta.

15 — Asia C-51/94, komissio v. Saksa, tuomio 26.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3599, 31 kohta); asia 216/84, komissio v. Ranska, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 793, 11 kohta).

tavan vain viinietikkaa. Tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen todeten, että etikka on yhteisen tullitariffin yhdistetyn nimikkeistön mukaan yleisnimi, jota ei voida varata kansallisin säännöksin vain kotimaisille tuotteille. Kuluttajansuojan takaamiseksi pidettiin periaatteessa riittävänä, että muut kuin viinistä valmistetut etikkalajit merkitään vastaavin pakkausmerkinnöin. Kansallisella säädöksellä katsottiin suhteettomasti rajoitettavan tavaroiden vapaata liikkuvuutta, koska kuluttajaa suojaavana lievempänä toimenpiteenä voitiin käyttää vastaavia pakkausmerkintöjä.[16] Saksan hallitus yritti samaan tapaan perustella oluen puhtautta koskevia säännöksiä (Reinheitsgebot) väitteellä, jonka mukaan kuluttaja yhdistää mielessään nimityksen "olut" juomaan, joka on valmistettu vain Biersteuergesetzin (laki oluen verotuksesta) 9 §:ssä mainituista raaka-aineista. Yleisnimen olut varaaminen puhtaussäännösten mukaisesti valmistetuille tuotteille suojaisi kuluttajaa tuotteen luonnetta koskevilta erehdyksiltä.[17] Tuomioistuin hylkäsi myös tämän väitteen sillä perusteella, että kuluttajien käsitykset voivat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen ja ne voivat myös ajan kuluessa kehittyä samankin jäsenvaltion sisällä, ja totesi lisäksi yhteismarkkinoiden perustamisen olevan tässä suhteessa olennainen tekijä. Jäsenvaltion lainsäädännöllä ei saada " — — vakiinnuttaa tiettyjä kulutustottumuksia niiden tyydyttämiseen tähtäävän kotimaisen teollisuuden saavuttamien etujen säilyttämiseksi".[18] Tässäkin tapauksessa pidettiin riittävänä sellaisten oluiden merkitsemistä vastaavin pakkausmerkinnöin, joita ei ollut valmistettu oluen puhtaussäännösten mukaisesti. Lisäksi tuomioistuin katsoi, että kansallinen säännös, joka sitoo myyntinimityksen "gin" käytön vähimmäisalkoholipitoisuuteen, ei sovellu yhteen EY 28 artiklan kanssa ja että hyvän kauppatavan asettamat vaatimukset voidaan perinteisten tuotteiden osalta ottaa huomioon myös vähemmän alkoholia sisältävien juomien asianmukaisin pakkausmerkinnöin.[19] Samankaltaisissa tapauksissa, jotka koskivat tuotteen koostumusta, yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että kuluttajien intressien suojelu voidaan riittävästi varmistaa pakkausmerkinnöin.[20] Tätä vakiintuneen oikeuskäytännön taustaa vasten väite, jonka mukaan italialaiset kuluttajat olettavat nimityksellä "suklaa" tarkoitettavan vain tuotteita, jotka eivät sisällä muuta kasvirasvaa kuin kaakaovoita, ei periaatteessa tunnu soveltuvan riidanalaisen säädöksen perusteluksi.

48. On kuitenkin viitattava myös siihen, että tuomioistuin on asettanut pakkausmerkinnöillä saavutettavan hyödyn rajaksi tilanteen, jossa tuotteen koostu-

16 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 25—27 kohta.

17 — Vrt. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 26 kohta.

18 — Vrt. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 32 kohta.

19 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Miro, tuomion 20, 24 ja 25 kohta.

20 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 23 kohta; edellä alaviitteessä 14 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 35 kohta; edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Deserbais, tuomion 10, 13 ja 19 kohta. Asiassa Smanor annetussa tuomiossa oli kyse käsittelystä, jota käytettiin kyseisen tuotteen valmistuksessa, edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Smanor, tuomion 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

musta on olennaisesti muutettu.[21] Tästä on kyse siinä Italian hallituksen väitteessä, jonka mukaan muiden kasvirasvojen lisääminen muuttaa tuotetta olennaisesti.

49. Tästä syystä on tarkasteltava kysymystä siitä, johtaako muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin lisääminen tuotteen koostumuksen olennaiseen muuttumiseen, jolloin pakkausmerkintöjen ei enää voida katsoa riittävän välittämään kuluttajalle tarpeeksi tietoa ja suojaamaan häntä erehdyksiltä.

50. Tästä on aluksi todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo varsin laajassa elintarvikkeiden myyntinimitysten käyttöä koskevassa oikeuskäytännössään aina käyttänyt viitehenkilönä valistunutta kuluttajaa, jonka voidaan kohtuudella ajatella ja olettaa hankkivan itsenäisesti tietoa.[22] Oikeuskäytännön mukaisesti voidaan siis pitää lähtökohtana, että kuluttajat, joiden ostopäätökseen tuotteiden koostumus vaikuttaa, lukevat ensin tavaraselosteen. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin myöntänyt, että on olemassa vaara, että kuluttajat voivat tietyissä tapauksissa tulla harhaanjohdetuiksi.[23] Sikäli Italian hallituksen esittämä epäily on periaatteessa oikeutettu. Tällaista vaaraa on kuitenkin tähänastisen oikeuskäytännön perusteella pidettävä vähäisenä eikä sillä voida perustella tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteitä.[24] Ei ole ilmennyt mitään syytä, jonka vuoksi nyt esillä olevassa asiassa pitäisi poiketa tästä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä.

51. Lisäksi myyntinimityksen käyttämistä koskeva kielto katsotaan perustelluksi vain siinä tapauksessa, että tuote eroaa koostumukseltaan niin olennaisesti yhteisössä tällä samalla nimityksellä yleisesti kaupan pidettävistä tavaroista, että on katsottava, että tuote ei kuulu niiden kanssa samaan luokkaan tai lajikkeeseen.[25] Italian hallitus katsoo, että muiden kasvirasvojen lisääminen muuttaa tuotetta niin olennaisesti, että kuluttajia harhautetaan, jos tuote saatetaan markkinoille nimityksellä suklaa.

52. Direktiivin 73/241/ETY liitteessä I olevassa 1.16 kohdassa määritellään suklaa tuotteeksi, joka on valmistettu kaakaorouheesta, kaakaomassasta, kaakaojauheesta tai vähärasvaisesta kaakaojauheesta ja sakkaroosista niin, että kaakaovoita on tai ei ole lisätty, mutta tuote sisältää kuitenkin vähintään 18 prosenttia kaakaovoita. Tämä puoltaa sitä, että kaakaovoita on pidettävä direktiivissä 73/241/ETY tarkoitettuna suklaan olennaisena ainesosana.

21 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Deserbais, tuomion 13 kohta.

22 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Ruwet, tuomion 53 kohta.

23 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 34 kohta.

24 — Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 34 kohta.

25 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Smanor, tuomion 21 kohta; edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Deserbais, tuomion 13 kohta.

53. Lisäksi on korostettava, että suklaatuotteisiin lisättäviä muita kasvirasvoja kutsutaan direktiivissä 2000/36/EY "kaakaovoita vastaaviksi". Tätä direktiiviä ei tosin voida soveltaa nyt esillä olevaan tapaukseen, kuten on jo todettu. Siinä annettua säännöstä voidaan kuitenkin pitää osoituksena siitä, että kasvirasvat, joista nyt esillä olevassa tapauksessa on kyse, voivat korvata kaakaovoi-ainesosan. Kuten edellä on esitetty, kaakaovoi on kuitenkin direktiivin 73/241/ETY mukaan suklaan olennainen ainesosa. Tämä voisi puoltaa sitä, että myös niitä vastaavia tuotteita, joilla — kaakaovoin välttämättömän vähimmäispitoisuuden lisäksi — kaakaovoi voidaan korvata, pidettäisiin suklaan olennaisina ainesosina, mistä seuraisi, että niiden lisääminen johtaisi väistämättä tuotteen olennaiseen muuttumiseen.

54. On kuitenkin todettava, että niissä tuotteissa, joiden saattaminen markkinoille nimityksellä suklaa on Italiassa kiellettyä, noudatetaan direktiivissä 73/241/ETY säädettyjä kaakaovoin vähimmäispitoisuuksia. On siis kyse siitä, johtaako muiden kasvirasvojen lisääminen tuotteeseen, joka sisältää direktiivissä 73/241/ETY säädetyn vähimmäismäärän kaakaovoita, tämän tuotteen koostumuksen olennaiseen muuttumiseen. Tältä osin sen toteaminen, että kaakaovoi on direktiivin 73/241/ETY mukaan suklaatuotteiden olennainen ainesosa ja että kaakaovoita vastaavat tuotteet on myös katsottava olennaisiksi ainesosiksi, ei lopulta näytä olevan ratkaisevaa tässä esitetyn kysymyksen kannalta.

55. Sitä vastoin on otettava huomioon, että kyseisiä tuotteita valmistetaan laillisesti komission väitteen, jota vastapuoli ei ole kiistänyt, mukaan kuudessa jäsenvaltiossa nimityksellä "suklaa". Komissio on lisäksi väittänyt, että näiden tavaroiden saattaminen markkinoille nimityksellä "suklaa" on kielletty ainoastaan Espanjassa ja Italiassa, mitä ei ole kiistetty. Kaikki muut jäsenvaltiot sallivat näiden tuotteiden saattamisen markkinoille myyntinimitystä suklaa käyttäen. Nämä tosiseikat puoltavat sitä tulkintaa, että muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin lisääminen ei muuta tuotteen koostumusta niin olennaisesti, että sitä ei enää voitaisi pitää suklaan luokkaan kuuluvana.

56. Lisäksi on viitattava siihen, että muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin lisääminen nimenomaisesti sallitaan jo useasti mainitussa direktiivissä 2000/36/EY silloin, kun näiden rasvojen osuus on enintään viisi prosenttia kokonaispainosta. Kuten edellä on selvitetty, tätä säädöstä ei voida soveltaa nyt esillä olevassa tapauksessa. Uusi säädös voidaan kuitenkin ottaa esiin osoituksena siitä, että markkinat ja näin ollen erityisesti myös kuluttajat hyväksyvät myyntinimityksen "suklaa" käyttämisen tavaroista, jotka sisältävät kaakaovoin lisäksi muitakin kasvirasvoja. Tässä yhteydessä ei pidä jättää huomiotta niitä kiivaita keskusteluja, joita käytiin julkisuudessa tästä aiheesta direktiiviä 2000/36 valmisteltaessa. Tilan-

teen tuleva sääntely saa uskomaan, että muiden kasvirasvojen lisäämistä ei katsota niin olennaiseksi muutokseksi tuotteessa, ettei enää olisi perusteltua pitää sitä suklaan luokkaan kuuluvana.

57. Päätelmää tukee yhteisen tullitariffin yhdistetty nimikkeistö (CN). Suklaa kuuluu yhdessä muiden kaakaopitoisten elintarvikevalmisteiden kanssa CN-koodiin 1806. Kaakaovoita sisältävät tuotteet kuuluvat alanimikkeisiin 1806 20 10, 1806 20 30 ja 1806 20 50. Missään muissa alanimikkeissä, joissa osittain käytetään nimenomaan suklaan käsitettä, kuten alanimikkeessä 1806 90, ei oteta huomioon kaakaovoin tai muiden kasvirasvojen pitoisuutta. Tämä puoltaa sitä, että myyntinimitystä suklaa on pidettävä yleisnimenä, jonka käyttö ei riipu muiden kasvirasvojen kuin kaakaovoin lisäämisestä tai puuttumisesta.

58. Edellä esitetyn perusteella voidaan siis todeta, että muiden kasvirasvojen lisääminen tuotteisiin, joissa noudatetaan direktiivissä 73/241/ETY ilmoitettuja kaakaovoin vähimmäispitoisuuksia, ei muuta tuotetta niin olennaisesti, ettei sitä olisi enää perusteltua pitää suklaan luokkaan kuuluvana. Edellä mainitun oikeuskäytännön valossa ei ole perusteltua velvoittaa muuttamaan näiden muissa jäsenvaltioissa myyntinimityksellä suklaa laillisesti valmistettujen tuotteiden nimitystä.

59. Italian hallituksen epäilyt, jotka johtuvat oikeutetusta pyrkimyksestä suojella kuluttajia, on otettava huomioon niin, että varmistetaan, että kuluttajille tiedotetaan riittävän selvästi näiden muiden rasvojen lisäämisestä tuotteeseen.

60. Edellä esitetyn perusteella voidaan siis todeta, että myyntinimityksen "suklaa" käytön kieltäminen ei ole lievin keino valistaa italialaista kuluttajaa siitä seikasta, että tuote sisältää muitakin kasvirasvoja kuin kaakaovoita. Vaatimus vastaavien tietojen merkitsemisestä tuotteeseen vaikuttaa vähemmän tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Italialainen säädös on tältä osin suhteeton eikä sillä siis voida perustella tavaroiden vapaan liikkuvuuden todettua rajoittamista. Näin ollen komission kanne on hyväksyttävä.

VI Oikeudenkäyntikulut

61. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian ja komissio on esittänyt tällaisen vaatimuksen, Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on määrännyt, että sellaisia suklaatuotteita, jotka sisältävät myös muita kasvirasvoja kuin kaakaovoita ja jotka on laillisesti valmistettu jäsenvaltioissa, jotka sallivat tällaisten rasvojen lisäämisen, ei voida saattaa markkinoille Italiassa sillä nimityksellä, jolla niitä markkinoidaan siinä valtiossa, josta ne ovat peräisin.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.