JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
29 päivänä kesäkuuta 2000 *

1. Käsillä olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa on kyse Belgian laissa säädetyn pakkausmerkintöjä koskevan velvollisuuden yhteensopivuudesta EY 28 ja EY 30 artiklan kanssa. Kyseisen velvollisuuden nojalla ravintoaineisiin ja sellaisiin elintarvikkeisiin, joihin on lisätty ravintoaineita, on merkittävä kansallinen ilmoitusnumero.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

2. Ravintoaineiden ja sellaisten elintarvikkeiden, joihin on lisätty ravintoaineita, markkinoille saattamisesta 3.3.1992 annetussa Belgian kuninkaan asetuksessa (jäljempänä kuninkaan asetus),[1] säädetään tällaiset tuotteet kansanterveys- ja ympäristöministeriön elintarvikevalvontayksikölle ennakkoon annettavan ilmoituksen alaiseksi (jäljempänä valvontayksikkö).

3. Kuninkaan asetuksen 4 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti ilmoitusta koskevat vaatimukset. Ilmoitus on jätettävä kahtena kappaleena ja sen tulee sisältää vähintään seuraavat tiedot: tuotteen luonne, tuoteseloste (laadun ja määrän osalta), ravitsemuksellinen analyysi, suunnitellut pakkausmerkinnät, ravintoarvon arvioimiseksi tarpeelliset tiedot sekä sitoumus suorittaa säännöllisiä analyyseja ja tiedottaa valvontayksikölle tuloksista. Valvontayksikkö lähettää ilmoittajalle tiedoksisaantitodistuksen kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut ilmoituksen. Tiedoksisaantitodistus sisältää ilmoitusnumeron.

4. 4 §:n mukaan valvontayksikkö voi myös antaa huomautuksia ja suosituksia muun muassa pakkausmerkintöjen muuttamisesta ja erityisesti varoitusten pakollisesta merkitsemisestä.

5. Kuninkaan asetuksen 6 §:n 1 momentissa säädetään, että tuotteen pakkausmerkintöjen on sisällettävä saman asetuksen 4 §:n mukainen ilmoitusnumero sekä päivämäärä, johon saakka mainittujen ravintoaineiden pitoisuus taataan.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Moniteur belge 15.4.1992, s. 8467.

II Kanteen nostamisen tausta

6. Komissio otti ensimmäisen kerran yhteyttä Belgian viranomaisiin 3.8.1993, saatuaan useita valituksia kuninkaan asetuksen vaikutuksista tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Sitä seuranneen kirjeenvaihdon aikana suurin osa komission esiin tuomista kuninkaan asetusta koskevista ongelmista voitiin poistaa, lukuun ottamatta sitä, joka koski kuninkaan asetuksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa asetettua velvoitetta (jäljempänä ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus).

7. Sen vuoksi komissio antoi 28.6.1996 Belgialle virallisen huomautuksen, jossa se totesi, että vaikka ilmoitusmenettely sinänsä voitaisiin perustella tarpeella suojella kansanterveyttä, 6 §:n mukainen ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus on EY 28 artiklan vastainen tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuva määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Komissio katsoi, että kyseinen velvollisuus ei ole perusteltu yleisen edun kannalta ja että se ei missään tapauksessa ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.

8. Belgia vastasi huomautukseen 31.10.1996. Se huomautti, että kuninkaan asetus ei aseta belgialaisia ja muita tuotteita eriarvoiseen asemaan ja että asetus luo vapaan järjestelmän.

9. Komissio antoi 4.2.1998 Belgialle perustellun lausunnon pysyen kannassaan, jonka mukaan ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus on vastoin EY 28 artiklaa.

10. Belgia vastasi perusteltuun lausuntoon 29.7.1998 päivätyllä kirjeellään, jossa se viittasi 3.3.1992 annettua kuninkaan asetusta täydentävään 20.5.1998 annettuun kuninkaan asetukseen,[2] joka sen mielestä tehokkaasti poisti oletetun loukkauksen.

11. Komissio oli eri mieltä ja nosti EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.6.1999 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on säätänyt ravintoaineiden ja sellaisten elintarvikkeiden, joihin on lisätty ravintoaineita, markkinoille saattamisesta 3.3.1992 annetun kuninkaan asetuksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa, että kyseisessä asetuksessa tarkoitettujen tuotteiden pakkausmerkintöihin on merkittävä ase-

2 — Moniteur belge 17.7.1998, s. 23576.

tuksen 4 §:ssä tarkoitettu ilmoitusnumero. Komissio vaati myös, että Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Väitteet ja niiden perustelut

12. Oikeudenkäynnin kirjallinen vaihe on keskittynyt kolmeen oikeuskysymykseen. Ensinnäkin komissio katsoo, että ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus on määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide ja sen vuoksi EY 28 artiklan vastainen. Belgia kiistää tämän. Toiseksi komission mukaan kyseisen velvollisuuden avulla ei pyritä mihinkään yhteisöjen tuomioistuimen tunnustamaan yleisen edun mukaiseen päämäärään. Belgia sitä vastoin on sitä mieltä, että velvollisuus suojaa sekä yleistä terveyttä että kuluttajia. Lopuksi komissio katsoo, että vaatimus ei missään tapauksessa ole oikeassa suhteessa Belgian pyrkimään päämäärään nähden. Vastaajana oleva jäsenvaltio kiistää myös tämän väitteen.

a) *Onko kyse määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavasta toimenpiteestä?*

13. Komissio muistuttaa, että jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, EY 28 artiklan vastaisia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä ovat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista tulevien ja niissä laillisesti valmistettujen ja myytyjen tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset (jotka koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, ulkoasua, merkintöjä ja pakkausta).[3] Tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta kaikkiin tavaroihin, jos nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja sellaista yleistä etua koskevan tavoitteen vuoksi, jolle on annettava etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden.

14. Belgia esittää käsityksenään, että ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus ei ole tavaroiden maahantuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, koska se ei ole tuonnin este. Vaikka pakkausmerkinnät on tarkoitettu tavaroiden kaupan pitämiseen Belgiassa, niitä voidaan käyttää myös pidettäessä tuotteita kaupan yhteisön muissa jäsenmaissa. Ilmoitusnumeron mahdollista hyödyttömyyttä muissa jäsenvaltioissa ei voida rinnastaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteeseen.

3 — Asia 120/78, Rewe-Zentral, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649; Kok. Ep. IV, s. 403; jäljempänä Cassis de Dijon -tapaus); 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); asia C-368/95, Familienpress, tuomio 26.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3689, 8 kohta) ja asia C-383/97, Van der Laan, tuomio 9.2.1999 (Kok. 1999, s. I-731, 19 kohta).

15. Belgia vetoaa myös kuninkaan asetuksessa tarkoitettujen tuotteiden erityiseen luonteeseen ja ehtoihin, joilla tuotteiden kaupan pitäminen on sallittua yhteisössä. Se katsoo eri kielisten pakkausmerkintöjen pakollisuuteen esimerkkinä viitaten, että käytännössä erillisiä pakkausmerkintöjä vaaditaan useimmissa yhteisön jäsenvaltioissa. Käytännön seuraus erilaisista kansallisista ravintoainevaatimuksista on, että kaikkialla maailmassa hyväksytyt pakkausmerkinnät ovat mahdottomia ja siksi tuskin voidaan sanoa, että kyseessä oleva erityinen velvollisuus on kaupan este.

16. Belgian mielestä ei myöskään ole varmaa, että ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus aina johtaisi korkeampiin kustannuksiin ja se uskoo, että belgialaiset kuluttajat olisivat valmiita kantamaan heille mahdollisesti siirtyvät lisäkustannukset.

b) *Onko kansallinen toimenpide perusteltu?*

17. Komission mielestä kuninkaan asetuksessa säädetty menettely kokonaisuutena turvaa riittävästi kansanterveyden ja kuluttajansuojan. Sen vuoksi se katsoo, että lisävelvollisuus mainita ilmoitusnumero pakkausmerkinnöissä ei turvaa kansanterveyttä tai kuluttajansuojaa enää lisää. Komissio ei ymmärrä, mitä lisätietoja tuotteen ominaisuuksista tai koostumuksesta ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus muka tuo mukanaan taikka minkälaisen lisätakeen se muka muodostaa.

18. Komissio väittää, että velvollisuuden todellinen tarkoitus on helpottaa kuninkaan asetuksella säädeltyjen tuotteiden valvontaa ja varmistaa, että ilmoitus on todella tehty. Sellaiset seikat kuin hallinnollisen taakan helpottaminen eivät ole yhteisöjen tuomioistuimen tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita, joille olisi annettava etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden. [4]

19. Toissijaisesti Belgia kiistää komission näkemyksen, jonka mukaan 6 §:n 1 momentin 1 kohdan sisältämä velvollisuus ei ole perusteltu. Se vetoaa Belgian Conseil d'État'n (korkein hallintotuomioistuin) 15.2.1994 antamaan tuomioon, jossa katsottiin, että 25.4.1990 annetussa kuninkaan asetuksessa säädetty pakkausmerkintöjä ja mainontaa koskeva velvollisuus, joka sisälsi komission tässä

4 — Asia 104/75, De Peijper, tuomio 20.5.1976 (Kok. 1976, s. 613, 18 ja 26 kohta; Kok. Ep. III, s. 97) ja asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345, 45 kohta).

arvosteleman velvollisuuden kanssa yhtäläisen velvollisuuden, oli säädetty kansanterveyden ja kuluttajien terveyden suojelemiseksi. [5]

20. Komissio kiistää vastauksessaan Conseil d'État'n tuomion merkityksen tässä tapauksessa. Se huomauttaa, että Conseil d'État ei käsitellyt tuomiossaan ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuutta, vaan muita pakkausmerkintöjä koskevia velvollisuuksia. Belgia kiistää tämän näkemyksen vastauksessaan.

21. Belgia huomauttaa edelleen, että kansanterveyden ja kuluttajien suojelu on kuninkaan asetuksen ensisijainen tavoite. Hallinnolliset seikat ovat toissijaisia. Se viittaa kuninkaan asetuksen kohteena olevien tuotteiden erityisluonteeseen. Osa tuotteista on tarkoitettu kuluttajaryhmille, joita pidetään erityistä suojelua tarvitsevina (kuten esimerkiksi raskaana olevat naiset, nuoret ja vanhukset), kun taas osa tuotteista on tarkoitettu yleiseen kulutukseen. Belgia katsoo, että etukäteen tehtävä ilmoitus on välttämätön, jotta tällaisille erityissuojelua tarvitseville ryhmille vahingollisten tuotteiden kaupan pitäminen voidaan estää. Se väittää myös, että velvollisuuden kansanterveydellisen päämäärän osoittaa kuninkaan asetuksen 11 §. Tämän pykälän mukaan asetuksen rikkomisesta rangaistaan kuluttajien terveyden suojelusta elintarvikkeiden ja muiden tuotteiden osalta 24.1.1977 annetun asetuksen nojalla.

c) *Kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuus*

22. Komissio katsoo, että ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus ei ole oikeassa suhteessa velvollisuuden oletettuun tavoitteeseen. Ensinnäkin kuninkaan asetuksella luodun järjestelmän muut piirteet suojelevat jo kansanterveyttä ja kuluttajia. Toiseksi komissio on sitä mieltä, että sama oletettu tavoite saavutettaisiin vähemmänkin rajoittavilla toimenpiteillä. Se huomauttaa, että ilmoitusnumero on löydettävissä ilmoitusnumeroluettelosta tai tuotteen mukana olevista asiakirjoista, kuten laskusta. Kolmanneksi komissio kiistää viranomaisen väitetyn oikeuden itse päättää virallisesta elintarvikkeiden tarkastuksesta 14 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/397/ETY mukainen sopivin tarkastuskeino. [6] Komission mukaan direktiivin tavoitteena on luoda yleinen markkinoiden valvontamekanismi,

5 — Tuomio 15.2.1994, Goffard Healthcrafts ym. v. Belgian valtio (CE Dnro 46108).

6 — EYVL L 186, s. 23.

kun taas Belgian ilmoitusjärjestelmässä on omaksuttu toinen lähestymistapa: sen valvonta, mitä tuotteen pakkausmerkinnöissä on mainittava. Lisäksi direktiivissä säädetään vähemmän rajoittavista tavoista toteuttaa velvoitteen tavoite kuin kuninkaan asetuksessa, esimerkiksi muiden asiakirjojen tutkimisesta.

23. Belgia esittää edelleen toissijaisesti, että ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus on oikeassa suhteessa kansanterveyden suojelutavoitteeseen nähden. Molemmat velvollisuudet, velvollisuus tehdä ilmoitus ja velvollisuus merkitä ilmoitusnumero pakkausmerkintöihin, ovat vähämerkityksisiä rajoituksia niille, jotka haluavat saattaa markkinoille kyseisiä tuotteita. Pelkkä mahdollisuus, että valvontayksikkö voi reagoida ja mahdollisesti määrätä sanktioita, ei sinänsä muodosta lisävelvoitetta.

24. Belgia väittää, että ilmoitusnumeron maininta pakkausmerkinnöissä täydentää kuninkaan asetuksen muita osatekijöitä, koska kuluttajille annetaan näin viitenumero.

25. Se kiistää, että säädöksen tavoite voitaisiin saavuttaa vähemmän rajoittavalla tavalla.

IV Tapauksen arviointi

26. Aluksi on huomautettava yhteydestä, jossa tulen näitä oikeudellisia väitteitä arvioimaan. Ravintoaineet ovat aineita, joita elimistö tarvitsee, mutta joita se ei voi itse tuottaa, minkä vuoksi sen on saatava niitä elintarvikkeista. Kysymyksessä on siis ihmisten terveys. Kuninkaan asetuksen mukaiset tuotteet eivät kuitenkaan ole "lääkevalmisteita", eikä lääkevalmisteita koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 26 päivänä tammikuuta 1965 annettua neuvoston direktiiviä 65/65/ETY [7] voida soveltaa niihin. Belgia ei ole luonut lupamenettelyä kuninkaan asetuksessa tarkoitettuja tuotteita varten. Se olisi voinut tehdä niin, [8] koska itse asiassa eräät kysymyksessä olevista tuotteista luokiteltiin Belgiassa aikaisemmin lääkkeiksi, mutta on myöhemmin poistettu tästä luokasta. Samoin osa tuotteista oli aikaisemmin saatavilla vain reseptillä. Sen sijaan, että Belgia olisi säilyttänyt ja laajentanut näitä järjestelmiä, se on luonut ilmoitusmenettelyn, jossa sen mukaan ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuudella on keskeinen rooli.

7 — EYVL 1965, s. 369.

8 — Yhteisöjen tuomioistuin katsoi EY 28 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden kanssa yhteensopivaksi kansallisen säännön, joka kieltää ilman ennakkolupaa sellaisten vitaminoitujen elintarvikkeiden kaupan pitämisen, jotka on laillisesti valmistettu toisessa jäsenvaltiossa, kunhan lupa myönnetään silloin, kun vitamiinien lisääminen vastaa erityisesti ravinnon ja teknologian kannalta todellista tarvetta (asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2445; Kok. Ep. VII, s. 217). Samanlainen päätös lisäaineiden osalta tehtiin asiassa 304/84, Muller ym., tuomio 6.5.1986 (Kok. 1986, s. 1511).

a) *Onko kyse määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavasta toimenpiteestä?*

27. Belgia on ollut sekä oikeudenkäynnin suullisessa että kirjallisessa vaiheessa sitä mieltä, että ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus ei ole määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide eikä näin ollen EY 28 artiklan vastainen. Hyväksyn kuitenkin täysin komission väitteen siitä, että tämä näkemys on väärä.

28. On selvää, että kuninkaan asetuksessa tarkoitettuja tuotteita voidaan laillisesti pitää kaupan muissa jäsenvaltioissa merkitsemättä niihin ilmoitusnumeroa. Siksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseessä olevan kaltainen toimenpide, joka sisältää ehdon, joka tuotteen itsensä tulee täyttää, on vastoin EY 28 artiklaa, vaikka sitä sovellettaisiin erotuksetta kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin. [9]

29. Ehto, jonka mukaan tuotteessa on oltava tietyt pakkausmerkinnät tai jonka mukaan sen on oltava tietyllä tavalla pakattu, on epäilemättä pikemminkin tuotteen tunnusmerkki kuin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Keck ja Mithouard antaman tuomion 16 kohdassa tarkoitettu myyntijärjestely. [10] Kyseessä oleva ehto velvoittaa henkilön, joka haluaa pitää säädöksessä tarkoitettuja tuotteita kaupan Belgiassa, valmistamaan erityiset pakkausmerkinnät käytettäviksi Belgian markkinoilla. Tämä synnyttää lisää pakkauskuluja ja saattaa jarruttaa tuotteiden kaupan pitämistä Belgiassa. [11]

30. Belgian väite, että ilmoitusnumero saattaa olla hyödyllinen myös muissa jäsenvaltioissa, koska jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, on perusteeton. Kuten komissio on todennut, ei ilmoitusnumeron hyödyllisyydellä muissa jäsenvaltiossa ole merkitystä EY 28 artiklan kannalta, koska artikla koskee tavaroiden tuontia kansallisille markkinoille.

31. Myöskään Belgian väite, että vastaavia velvollisuuksia on myös muissa jäsenvaltioissa, ei vakuuta minua. Vaikka muut jäsenvaltiot tosiasiassa laiminlöisivät

9 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu Cassis de Dijon -tapaus ja asia 261/81, Rau, tuomio 10.11.1982 (Kok. 1982, s. 3961, 12 kohta).

10 — Edellä alaviitteessä 3 mainitun yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetun tuomion 15 kohta ja asia C-254/98, TK-Heimdienst, tuomio 13.1.2000 (Kok. 2000, s. I-151, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

11 — Asia C-51/93, Meyhui, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3879, 13 kohta); asia C-470/93, Mars, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1923, 13 kohta) ja asia C-33/97, Colim, tuomio 3.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3175, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

perustamissopimuksen mukaisia velvollisuuksiaan, tällä asiantilalla ei voi puolustautua perustamissopimuksen mukaisten velvollisuuksien noudattamatta jättämistä koskevaa väitettä vastaan. [12]

32. Lopuksi Belgia on väittänyt, että belgialaiset kuluttajat ovat valmiita kantamaan pakkauksista aiheutuvat lisäkustannukset. Tätä väitettä koskevia huomautuksia voidaan tehdä useita. Ensinnäkin odotettavissa olevat etukäteen syntyvät lisäkustannukset (vaikka oletettaisiinkin, että nämä kustannukset voidaan täysin siirtää eteenpäin) saattavat, kuten sanottua, jarruttaa niitä, jotka haluavat kaupata tuotteita Belgiassa. Toiseksi, vaikka kustannukset siirrettäisiin edelleen kuluttajille, maahan tuotu tuote menettää sen kilpailuedun, joka sillä muuten olisi ollut Belgian markkinoilla. Tämä etu menetetään samalla tavalla kuin silloin kun tuotteille vahvistetaan alin sallittu kuluttajahinta. [13] Kolmanneksi, EY 28 artiklaa sovelletaan silloinkin, kun lisäkustannukset ovat vähäisiä ja velvollisuus on suhteellisen harmiton. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vähäisiä tapauksia varten ei ole olemassa poikkeusta EY 28 artiklasta, toisin kun EY 81 ja 82 artikloiden kyseessä ollessa. [14]

b) *Onko toimenpide perusteltu ja suhteellisuusperiaatteen mukainen?*

33. Siirryn nyt käsittelemään kysymystä siitä, onko ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus perusteltu jonkin sellaisen yleisen edun kannalta, joka on ensisijainen EY 28 artiklan sisältämään yhteisön perusvapauteen nähden.

34. Belgia väittää, että ilmoitusjärjestelmällä kokonaisuutena pyritään ihmisten terveyden suojeluun, joka on EY 30 artiklan tunnustama yleinen etu. Kuten komissio suullisessa käsittelyssä myönsi, järjestelmä takaa sen, että Belgian viranomaisia informoidaan uusista ravintoaineita sisältävistä tuotteista, sekä mahdollistaa sen, että viranomaiset saavat täydentäviä tietoja tuotteista ja voivat antaa huomautuksia ja suosituksia pakkausmerkinnöistä. Ravintoaineiden liiallinen nauttiminen on epäilemättä vaara, jonka torju-

12 — Yhdistetyt asiat *52/65* ja *55/65*, Saksa v. komissio, tuomio 16.6.1966 (Kok. 1966, s. 227, erityisesti s. 244 ja 245) ja asia C-*265/95*, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-*6959*, 63 kohta).

13 — Asia 82/77, van Tiggele, tuomio 24.1.1978 (Kok. 1978, s. 25, 14 ja 18 kohta; Kok. Ep. IV, s. 1) ja asia C-287/89, komissio v. Belgia, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2233, 17 kohta). Kun vähimmäishinta vahvistetaan sellaiselle tasolle, joka on korkeampi kuin maahan tuotujen tuotteiden tuotantokustannukset, se voi rajoittaa tuontia, vaikka vähimmäishintaa sovellettaisiinkin erotuksetta kaikkiin tuotteisiin, koska se estää pienempien tuotantokustannusten heijastumisen alempana kuluttajahintana.

14 — Yhdistetyt asiat 177/82 ja 178/82, Van de Haar ja Kaveka de Meern, tuomio 5.4.1984 (Kok. 1984, s. 1797, 14 kohta); asia C-67/97, Bluhme, tuomio 3.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8033, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä asiassa 15.6.1998 antamani ratkaisuehdotuksen 18 ja 19 kohta; asiassa C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto ja asiassa C-74/99, Imperial Tobacco, 15.6.2000 antamani yhteisen ratkaisuehdotuksen 103 kohta.

miseksi jäsenvaltiot voivat ryhtyä laillisiin toimenpiteisiin.[15] Komissio hyväksyi virallisessa huomautuksessaan 28.6.1996, että pyrkimyksellä ihmisten terveyden suojeluun voidaan perustella velvollisuus antaa ennakkoilmoitus. EY 30 artikla nimenomaisesti sekä yhteisöjen tuomioistuin tunnustavat tämän pyrkimyksen olevan mahdollisesti ensisijainen suhteessa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaan yhteisön etuun.[16] Kysymys siitä, onko täydentävä ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus samalla tavalla perusteltu, on kuitenkin eri kysymys. Tämän täydentävän velvollisuuden tulee aina olla oikeassa suhteessa kansanterveyttä koskevaan tavoitteeseen nähden.

35. Suhteellisuusperiaate on yksi yhteisön oikeuden perusperiaatteista ja yhteisöjen tuomioistuimen tulee turvata sen noudattaminen.[17] Periaatteen toteutuminen vaatii kolmen edellytyksen täyttymistä kumulatiivisesti. Ensinnäkin toimenpiteen täytyy olla välttämätön ja sopiva tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Toiseksi edellytetään, että tavoitetta ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla tai vähemmän puuttuvalla tavalla, ja kolmanneksi tavoiteltavien etujen tulee olla oikeassa suhteessa toimenpiteen haitallisiin vaikutuksiin.[18]

36. Kuten Belgia huomautti suullisessa käsittelyssä, kuluttajalle ravintoaineen tai sellaisen elintarvikkeen, johon ravintoaineita on lisätty, ostoa harkitessaan on tärkeintä seuraava tieto: onko tuote sellainen, jota tarvitsen ja/tai sellainen, joka on minulle hyödyllinen? Tästä syystä kuninkaan asetuksella otettiin käyttöön ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus ja velvollisuus suorittaa lisää tutkimuksia sekä mahdollisuus, että valvontayksikkö antaa huomautuksia ja suosituksia, samoin kuin rangaistukset asetuksen rikkomisesta.

37. On tärkeää muistaa täsmälleen, kuinka ilmoitusnumero merkitään tuotteeseen. Kuten suullisessa käsittelyssä selitettiin, se merkitään yhdessä kirjainten "NUT NR" (ravintoaine numero) kanssa siten, että ensin tulee ravintoaineen numero ja sen jälkeen yrityksen numero.

15 — Vitamiinien osalta edellä alaviitteessä 8 mainitussa asiassa Sandoz annetun tuomion 17 kohta.

16 — Esim. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Sandoz; asia 188/84, komissio v. Ranska, tuomio 28.1.1986 (Kok. 1986, s. 419) ja asia C-271/92, LPO, tuomio 25.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2899).

17 — Asia 182/84, Miro, tuomio 26.11.1985 (Kok. 1985, s. 3731, 14 kohta).

18 — Ks. yhteisön toiminnan osalta mm. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 13 kohta); asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2265, 96 kohta); jäsenvaltion toiminnan osalta ks. julkisasiamies van Gervenin 11.6.1991 tekemä ratkaisuehdotus asiassa C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4685, ratkaisuehdotuksen 35 kohta; Kok. Ep. XI, s. 445; jäljempänä Grogan-tapaus) ja julkisasiamies Jacobsin 26.1.1995 tekemä ratkaisuehdotus asiassa C-384/93, Alpine Investments, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1141, ratkaisuehdotuksen 80 kohta). Tällä kannalla ovat myös tutkijat; ks. esimerkiksi Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, Oxford 1999, s. 91 ja G. De Búrca, G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, 1993, 13 YEL, 105, s. 113.

38. Belgia vetoaa siihen, että itse ilmoitusmenettelyn ja ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuuden välillä on hyvin läheinen yhteys. Ilmoitusnumeron näkeminen pakkausmerkinnöissä takaa kuluttajille sen, että ilmoitus on tehty ja antaa heille lisäksi mahdollisuuden vaatia lisää tietoja tuotteesta. Belgia katsoo, että koko ilmoitusmenettely menettäisi merkityksensä, jos ei olisi tätä mahdollisuutta tarkistaa, onko ilmoitus tehty.

39. En kuitenkaan näe, miten ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus olennaisella tavalla edistäisi terveyden suojelua tai kuluttajansuojaa. Ilmoitusnumeron pakkausmerkinnöissä nähdessään kuluttaja tietää korkeintaan, että tuote on ilmoitettu valvontayksikölle. Numero ei anna lisätietoja siitä, millaisia määriä tiettyjä ravintoaineita tuote sisältää, eikä kerro tutkimuksista, joita tuotteesta on mahdollisesti tehty. Se ei myöskään kerro, onko valvontayksikkö antanut tuotetta koskevia huomautuksia tai suosituksia. Kuluttajat saattavat tietää, että tietyn ravintoaineen liiallinen nauttiminen on vaarallista, mutta pakkausmerkinnöissä mainittu ilmoitusnumero ei auta heitä päättämään, onko heidän syytä nauttia tuotetta vai ei, ja jos on, niin kuinka paljon. Ilmoitusnumeron merkitseminen osoittaa ainoastaan, että tiettyä säädöstä on noudatettu, mutta se ei anna lisätietoja kuluttajille yleensä, saati sitten Belgian mainitsemille erityissuojelua tarvitseville ryhmille. On erittäin kyseenalaista, auttaako ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus tavoitteen saavuttamisessa.

40. Muutenkin ilmoitusnumeron väitetty hyödyllisyys perustuu siihen, että kuluttajat tietävät tarkalleen, mitä numero tarkoittaa. Numeron mainitsemisella on merkitystä ainoastaan, jos kuluttajat ovat tietoisia ilmoitusjärjestelmästä. Tämä ei ole millään tavalla varmaa, sillä jopa Belgia itse on myöntänyt, että kuluttajat eivät useimmiten ole "valveutuneita" näillä aloilla. Lisäksi ne kuluttajat, jotka ovat perehtyneitä kuluttajia koskeviin kysymyksiin, *tuntevat jo nyt* ilmoitusjärjestelmän ja ovat sen vuoksi tietoisia siitä, että tuote ei saa olla myynnissä, jos ennakkoilmoitusta ei ole tehty.

41. Sen vuoksi väitettä siitä, että kuluttajat menettäisivät luottamuksensa ilmoitusjärjestelmään, jos ilmoitusnumeroa ei merkittäisi tuotteeseen, ei yksinkertaisesti voida hyväksyä. Useimmat kuluttajat eivät tiedä, mitä numero merkitsee, ja niille, jotka sen tietävät, numero ei anna mitään uutta tietoa. Toisin sanoen velvollisuus ei ole ainoastaan raskas vaan myös tehoton ja epätarkoituksenmukainen tavoitteensa saavuttamisen kannalta. Velvoite ei siis täytä suhteellisuusperiaatteen ensimmäistä edellytystä.

42. Belgia mainitsee kuitenkin esimerkkejä yhteisön lainsäädännössä säädetyistä

pakollisista merkinnöistä eläinlääketieteen alalta sekä maitotuote-,[19] lelu-,[20] aerosoli-[21] ja lääkesektoreilta osoittaakseen, että myös yhteisön oikeus itse luo samanlaisia velvollisuuksia. Näillä yhteisön oikeuden määräämillä velvollisuuksilla on, kuten komissio huomauttaa, kuitenkin kaksinainen tavoite: mahdollistaa tavaroiden vapaa liikkuvuus ja ilmaista sovellettavan lainsäädännön noudattamista. Ilman numeroa tai tunnusmerkkiä kyseessä oleva tuote ei voisi liikkua vapaasti yhteisössä. Toisaalta ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus on merkkinä ainoastaan erityisen kansallisen säädöksen noudattamisesta, eikä yksittäinen jäsenvaltio voi ottaa itselleen valtuuksia lakien säätämiseen koko yhteisölle.

43. Belgia väittää myös, että ilmoitusnumero helpottaa sen tuotteen, josta kuluttajat toivovat saavansa tietoa, jäljittämistä. Belgian mukaan kuluttajilla ei ole käytettävissään muita komission mainitsemia asiakirjoja, ja tämän vuoksi ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuus on ainoa tapa suojella heitä.

44. On totta, että viitenumeron mukanaolo saattaa tehdä asian kuluttajille helpommaksi, mutta heidän täytyy siitä huolimatta yhä pyytää tietoja. Kuluttajilla on kuitenkin jo käytössään muita tietoja tuotteesta, esimerkiksi sen nimi, valmistaja ja jakelija sekä päivämäärä, johon saakka mainittujen ravintoaineiden pitoisuus taataan, ja nämä tiedot ovat hyödyllisiä lisätietoa pyydettäessä. Suurin osa tiedoista on mainittu tuotteen pakkauksessa, ja lisätietoja voidaan saada muista tuotteen mukana olevista asiakirjoista. Näin ollen olemassa on muita paljon vähemmän rajoittavia tapoja saada tietoa, eikä suhteellisuusperiaatteen toinen edellytys täyty.[22]

45. Siitä seuraa, että myöskään kolmas edellytys ei täyty, koska ilmoitusnumeron merkitsemisvelvollisuuden aiheuttamat haitat tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle painavat punninnassa selvästi enemmän kuin velvollisuuden mukanaan tuomat edut kansanterveyden suojelulle ja kuluttajansuojalle, mikäli etuja ylipäänsä on.

19 — Raakamaidon, lämpökäsitellyn maidon ja maitopohjaisten tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevista terveyssäännöistä 16 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/46/ETY (EYVL L 268, s. 1).

20 — Lelujen turvallisuutta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 3 päivänä toukokuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/378/ETY (EYVL L 187, s. 1).

21 — Aerosoleja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä toukokuuta 1975 annettu neuvoston direktiivi 75/324/ETY (EYVL L 147, s. 40).

22 — Ks. 6.4.2000 antamani ratkaisuehdotus asiassa C-55/99, komissio v. Ranska, tuomio 14.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11499, ratkaisuehdotuksen 47 kohta).

V Ratkaisuehdotus

46. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on säätänyt ravintoaineiden ja sellaisten elintarvikkeiden, joihin on lisätty ravintoaineita, markkinoille saattamisesta 3.3.1992 annetun kuninkaan asetuksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa, että kyseisessä asetuksessa tarkoitettujen tuotteiden pakkausmerkintöihin on merkittävä saman asetuksen 4 §:ssä tarkoitettu ilmoitusnumero, ja

2) velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.