YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

23 päivänä tammikuuta 2003 *

Yhdistetyissä asioissa C-421/00, C-426/00 ja C-16/01,

jotka Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Itävalta), Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Itävalta) ja Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) ovat saattaneet EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa hallinnollisissa seuraamusmenettelyissä, joissa vastaajina ovat

Renate Sterbenz (C-421/00)

ja

Paul Dieter Haug (C-426/00 ja C-16/01),

ennakkoratkaisun EY 28 ja EY 30 artiklan sekä kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY (EYVL 1979, L 33, s. 1), sellaisena kuin se on

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

muutettuna 27.1.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/4/EY (EYVL L 43, s. 21), tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja R. Schintgen, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit V. Skouris, F. Macken, N. Colneric ja J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Sterbenz, edustajanaan Rechtsanwältin R. Hütthaler-Brandauer (C-421/00),

— Itävallan hallitus, asiamiehenään H. Dossi (C-421/00, C-426/00 ja C-16/01),

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Shotter ja J. C. Schieferer (C-421/00, C-426/00 ja C-16/01),

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.7.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten, Unabhängiger Verwaltungssenat Wien ja Verwaltungsgerichtshof ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle 8.11.2000, 15.11.2000 ja 18.12.2000 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 14.11.2000, 20.11.2000 ja 15.1.2001, EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä EY 28 ja EY 30 artiklan sekä kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY (EYVL 1979, L 33, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 27.1.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/4/EY (EYVL L 43, s. 21; jäljempänä direktiivi 79/112/ETY), tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty kolmen Sterbenziä ja Haugia vastaan käydyn hallinnollisen seuraamusmenettelyn yhteydessä, joissa heitä syytetään siitä, että

he ovat saattaneet markkinoille Itävallan lainsäädännön vastaisesti merkittyjä elintarvikkeita.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY 28 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä."

4 EY 30 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Mitä 28 ja 29 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen

omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen."

5 Direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Merkinnät ja tavat, joilla ne on tehty, eivät saa:

a) olla omiaan johtamaan ostajaa harhaan, erityisesti:

i) elintarvikkeen ominaispiirteiden osalta ja erityisesti sen luonteen, yksilöllisyyden, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperän, valmistus- tai tuotantomenetelmän osalta;

ii) liittämällä elintarvikkeeseen vaikutuksia tai ominaisuuksia, joita sillä ei ole;

iii) esittämällä elintarvikkeella olevan erityisiä ominaisuuksia, kun tosiasiassa kaikilla samanlaisilla elintarvikkeilla on sellaisia ominaisuuksia;

b) jollei luonnon kivennäisvesiä ja erityisravintoa koskevista yhteisön säännöksistä muuta johdu, esittää, että elintarvikkeeseen liittyy ihmisen sairauksia ennalta ehkäiseviä, hoitavia tai parantavia ominaisuuksia tai viitata sellaisiin ominaisuuksiin."

6 Direktiivin 79/112/ETY 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot eivät saa estää sellaisten elintarvikkeiden kauppaa, jotka ovat tämän direktiivin säännösten mukaisia, soveltamalla kansallisia elintarvikkeiden merkintöjä ja esillepanoa koskevia säännöksiä, joita ei ole yhdenmukaistettu.

2. Mitä 1 kohdassa säädetään, ei sovelleta kansallisiin säännöksiin, joita ei ole yhdenmukaistettu ja joiden perusteena on:

— kansanterveyden suojeleminen;

— petollisten toimien torjuminen, edellyttäen, etteivät sellaiset säännökset ole omiaan estämään tässä direktiivissä annettujen määritelmien ja sääntöjen soveltamista;

— teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojeleminen, alkuperänimitysten ja alkuperämerkintöjen suojeleminen sekä vilpillisen kilpailun estäminen."

Kansallinen lainsäädäntö

7 Bundesgesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständen (Lebensmittelgesetz 1975) (elintarvikkeiden, lisäaineiden, kosmeettisten valmisteiden ja kulutushyödykkeiden markkinoille saattamisesta annettu liittovaltion laki; jäljempänä LMG) on annettu 23.1.1975 ja sen 8 §:n f kohdassa säädetään seuraavaa:

"Elintarvikkeiden ja lisäaineiden

— —

f) merkinnät ovat virheelliset, jos nämä tuotteet saatetaan markkinoille harhaanjohtavin väittämin, jotka koskevat olennaisia seikkoja, mitä arvioidaan kohdeyleisöllä ja kuluttajilla olevien odotusten perusteella, ja niitä ovat esimerkiksi valmisteen luonnetta, alkuperää, käytettävyyttä, säilyvyyttä, valmistusajankohtaa, ominaisuuksia, arvon kannalta merkityksellisten ainesosien määrää sekä muut määrää, kokoa, kappalelukua ja painoa koskevat tiedot, tai harhaanjohtavassa muodossa tai esillepanossa tai kielletyin terveyteen liittyvin väittämin."

8 LMG:n 9 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. Elintarvikkeita tai lisäaineita markkinoille saatettaessa on kiellettyä

a) viitata sairauksien tai niiden oireiden ennaltaehkäisyyn, lievitykseen tai parantamiseen taikka fysiologisiin tai farmakologisiin vaikutuksiin, varsinkin nuoruutta säilyttävään, ikääntymisen oireita hidastavaan, laihduttavaan tai terveyttä säilyttävään vaikutukseen, taikka antaa mielikuva tällaisesta vaikutuksesta

b) viitata sairauskertomuksiin, lääkärien suosituksiin tai lääkärien asiantuntijalausuntoihin;

c) käyttää terveyttä koskevia figuratiivisia tai tyyliteltyjä kuvauksia ihmiskehon osista, terveydenhoitoalan tai kylpyhoitoloiden ammattilaisten kuvia tai muita kuvia, jotka viittaavat terveyteen liittyviin hoitotoimiin.

— —

3. Liittovaltion terveys- ja ympäristöministeriö voi hakemuksesta antaa päätöksen, että tiettyjen elintarvikkeiden osalta terveyttä koskevien väittämien esit-

täminen on sallittua, jolloin edellytyksenä on, että tämä on yhteensopivaa kuluttajille erehdyttämiseltä annettavan suojan kanssa. Jos sallimisen edellytykset eivät enää täyty, päätös on poistettava."

9 LMG:n 74 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Jokainen, joka — — saattaa markkinoille virheellisesti merkittyjä elintarvikkeita tai lisäaineita — — taikka kulutushyödykkeitä, syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, ja aluehallintoviranomaisten on määrättävä tästä seuraamus — — "

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-421/00

10 Bürgermeister der Landeshauptstadt Klagenfurt arvostelee Sterbenziä Biodiät Erzeugung und Vertrieb GmbH:n (Itävallan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Klagenfurt, Itävalta) edustajana siitä, että hän oli saattanut markkinoille Tartex veget, Pastete Champignon -nimisiä elintarvikkeita sisältäviä pakkauksia, jotka oli merkitty virheellisellä tavalla, kun niissä oli terveyttä koskeva väittämä "ein guter Name für gesunden Genuß" (hyvä nimi terveellistä nautintoa varten), vaikka elintarvikkeita tai lisäaineita markkinoille saatettaessa on kiellettyä viitata sairauksien tai niiden oireiden ennaltaehkäisyyn, lievitykseen tai parantamiseen taikka fysiologisiin tai farmakologisiin vaikutuksiin, varsinkin

nuoruutta säilyttävään, ikääntymisen oireita hidastavaan, laihduttavaan tai terveyttä säilyttävään vaikutukseen, taikka antaa mielikuva tällaisesta vaikutuksesta.

11 Sterbenz valitti Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärteniin LMG:n 9 §:n 1 momentin a kohdan rikkomisen johdosta saamastaan tuomiosta ja pyysi tätä tuomioistuinta lykkäämään asian käsittelyä siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomion asiassa C-221/00, komissio vastaan Itävalta. Tässä asiassa komissio arvostelee Itävallan tasavaltaa siitä, että se ei ole noudattanut direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 15 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se tulkitsee ja soveltaa LMG:n 9 §:n 1 ja 3 momenttia siten, että yleiseen kulutukseen tarkoitetuissa elintarvikkeissa olevat terveyttä koskevat väittämät ovat yleisesti ja ehdottomasti kiellettyjä, ja koska näiden säännösten mukaan tällaisten väittämien esittäminen edellyttää ennakkolupaa koskevaa menettelyä.

12 Ottaen huomioon vuoden 1991 Verwaltungsstrafgesetzin (laki hallinnollisista seuraamuksista) (BGBl. Nr. 1991/52) säännökset, joilla velvoitetaan muutoksenhakutuomioistuin antamaan ratkaisunsa tietyssä määräajassa — tai muutoin ensimmäisessä oikeusasteessa annettua ratkaisua ei voida enää soveltaa —, Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko EY:n perustamissopimuksen 28 artiklaa — — , sellaisena kuin se on muutettuna Amsterdamin sopimuksella, ja kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY — — 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 15 artiklan 1 ja 2 kohtaa, sellaisina kun ne ovat voimassa, tulkittava siten, että niiden vastaista on se, että kansallisissa säännöksissä kielletään kaikkien terveyttä koskevien väit-

tämien esittäminen yleiseen kulutukseen tarkoitettujen elintarvikkeiden ja lisäaineiden merkinnöissä ja esillepanossa ilman erityistä lupaa ([LMG:n], sellaisena kuin se on voimassa, 9 §:n 1 momentin a—c kohta ja 3 momentti)?"

Asia C-426/00

13 Magistrat der Stadt Wienin päätöksellä Haugin katsottiin syyllistyneen LMG:n 74 §:n 1 momentin, 9 §:n 1 momentin, 8 §:n f kohdan ja 7 §:n 1 momentin c kohdan rikkomiseen, koska hän oli saattanut markkinoille virheellisesti merkittyjä elintarvikkeita.

14 Haug valitti päätöksestä Unabhängiger Verwaltungssenat Wieniin, joka päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Pannaanko LMG:n 9 §:llä asianmukaisesti täytäntöön 18.12.1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohta?

2) Säännelläänkö 18.12.1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tyhjentävästi lainvastaisista elintarvikkeiden merkinnöistä vai onko mainittu säännös vähimmäisnormi, jota voidaan laajentaa mahdollisilla kansallisilla säännöksillä?

3) Onko 18.12.1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että merkintöjä koskeva rajoitus (jollainen sisältyy myös LMG:n 9 §:n 1 momenttiin terveyttä koskevien väittämien osalta) on sallittu vain silloin, kun kielto on ehdottoman välttämätön kuluttajien harhaanjohtamisen estämiseksi?

4) Voidaanko LMG:n 9 §:n 1 momentin tulkita olevan direktiivin kanssa yhteensoveltuva ja voidaanko siihen sisältyvää merkintämahdollisuuksien rajoitusta pitää sellaisena, että se vastaa 18.12.1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa? Tämä olisi mahdollista, jos direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ei edellytetä harhaanjohtamistarkoitusta, vaan se olisi toinen edellytys sille, ettei merkintä ole sallittu."

Asia C-16/01

15 Haug tuomittiin Unabhängiger Verwaltungssenat Wienin 12.10.1999 tekemällä päätöksellä Renatura Naturheilmittel GmbH:n (Itävallan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Wien, Itävalta) edustajana siitä, että yhtiö oli saattanut markkinoille 240 pakkausta Renatura Kürbiskernkapseln mit Vitamin E, Blase und Prostata -nimistä (kurpitsansiemenkapseleita, joissa on E-vitamiinia, elimistön vesitalous ja eturauhastulehdus) tuotetta, vaikka tämä elintarvike oli merkitty virheellisesti, kun sen pakkausmerkinnöissä oli seuraavat terveyttä koskevat väittämät: "suojaa solukalvoja vapailta radikaaleilta", "tärkeä monien entsyymien toiminnalle", "luiden ja hampaiden tärkeitä rakennusaineita" ja "elimistön vesitalouden sääntelyyn (virtsarakon toiminta)", ja nämä väittämät ovat LMG:n 9 §:n 1 momentin säännösten vastaisia.

16 Koska Verwaltungsgerichtshof oli aina tulkinnut LMG:n 9 §:n 1 momenttia siten, että siinä kielletään terveyttä koskevat väittämät ja sairautta koskevat väittämät, se katsoi, että Haugin Verwaltungsgerichtshofiin tekemä valitus 12.10.1999 tehdystä päätöksestä aiheutti yhteisön oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä, ja se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY (sellaisena kuin se on muutettuna 20.3.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/13/EY — — ; jäljempänä elintarvikkeiden merkinnöistä annettu direktiivi) 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan — jonka mukaan merkinnät ja tavat, joilla ne on tehty, eivät saa, jollei luonnon kivennäisvesiä ja erityisravintoa koskevista yhteisön säännöksistä muuta johdu, esittää, että elintarvikkeeseen liittyy ihmisen sairauksia ennalta ehkäiseviä, hoitavia tai parantavia ominaisuuksia tai viitata sellaisiin ominaisuuksiin — kanssa ristiriidassa kansallinen säännös, jonka mukaan saatettaessa elintarvikkeita markkinoille on kiellettyä

a) viitata fysiologisiin tai farmakologisiin vaikutuksiin, varsinkin nuoruutta säilyttävään, ikääntymisen oireita hidastavaan, laihduttavaan tai terveyttä säilyttävään vaikutukseen, taikka antaa mielikuva tällaisesta vaikutuksesta;

b) viitata sairauskertomuksiin, lääkärien suosituksiin tai lääkärien asiantuntijalausuntoihin;

c) käyttää terveyttä koskevia figuratiivisia tai tyyliteltyjä kuvauksia ihmiskehon osista, terveydenhoitoalan tai kylpyhoitoloiden ammattilaisten kuvia tai muita kuvia, jotka viittaavat terveyteen liittyviin hoitotoimiin?

2) Onko elintarvikkeiden merkinnöistä annetun direktiivin taikka EY 28 artiklan tai EY 30 artiklan kanssa ristiriidassa sellainen kansallinen säännös, jonka mukaan kysymyksessä 1 tarkoitetut terveyttä koskevat väittämät ovat sallittuja vain sillä edellytyksellä, että toimivaltainen liittovaltion ministeriö on hyväksynyt ne etukäteen, jolloin hyväksymisen edellytyksenä on, että terveyttä koskevat väittämät ovat yhteensopivat kuluttajille harhaanjohtamista vastaan annettavan suojan kanssa?"

17 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 16.1. ja 20.3.2001 antamilla määräyksillä asiat C-421/00, C-426/00 ja C-16/01 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Alustavat huomautukset

18 Direktiivi 79/112/ETY kumottiin myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/13/EY (EYVL L 109, s. 29). Kuitenkin tämän

direktiivin 27 artiklan mukaan se tuli voimaan vasta 26.5.2000, eikä sitä voida siten soveltaa pääasioihin. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen on ratkaistessaan kansallisten tuomioistuinten sen käsiteltäväksi saattamia pääasioita viitattava direktiiviin 79/112/ETY.

19 On syytä myös todeta, että mitä tulee erityisesti asiaan C-426/00, pääsian tosiseikkojen kuvaus puuttuu ennakkoratkaisupyynnöstä.

20 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että jotta yhteisön oikeutta voidaan tulkita siten, että tulkinnasta on hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle, tämän on määriteltävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat olettamukset, joihin nämä kysymykset perustuvat (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-320/90—C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993, Kok. 1993, s. I-393, Kok. Ep. XIV, s. I-1, 6 kohta ja asia C-368/98, Vanbraekel ym., tuomio 12.7.2001, Kok. 2001, s. I-5363, 21 kohta).

21 Koska kuten yhteisöjen tuomioistuimelle lähetetyistä asiakirjoista ilmenee, tosiseikat asian C-426/00 pääasiassa ovat samanlaiset kuin tosiseikat asioiden C-421/00 ja C-16/01 pääasioissa ja erityisesti koska Unabhängiger Verwaltungssenat Wienin esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat myös direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaa ja tämän säännöksen ja LMG:n 9 §:ssä käyttöön otetun järjestelmän välistä mahdollista ristiriitaa, on kuitenkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuin voi tässä tapauksessa sille näissä kolmessa asiassa esitettyjen samankaltaisten kysymysten perusteella antaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle hyö-

dylliset vastaukset. Lisäksi juuri tämä samankaltaisuus on ollut perusteena sille, että yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on määrännyt, että kyseiset asiat yhdistetään.

22 Unabhängiger Verwaltungssenat Wienin esittämä ennakkoratkaisupyyntö voidaan näin ollen tutkia.

Ennakkoratkaisukysymykset

23 Kansalliset tuomioistuimet kysyvät edellä mainituissa kolmessa asiassa ennen kaikkea, onko LMG:n 9 §:n 1 ja 3 momentissa käyttöön otetun kaltainen järjestelmä, jossa yleisesti kielletään, jollei ennakkoluvasta muuta johdu, kaikki terveyttä koskevat väittämät elintarvikkeiden merkinnöissä ja esillepanossa, vastoin EY 28 ja EY 30 artiklaa sekä direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 15 artiklan 1 ja 2 kohtaa.

24 Tältä osin on todettava, että kun direktiivin 79/112/ETY 15 artiklan 2 kohdassa on yhdenmukaistettu tyhjentävästi ne syyt, joilla voidaan perustella sellaisten kansallisten säännösten soveltaminen, joissa asetetaan rajoituksia direktiivin säännösten mukaisten elintarvikkeiden kaupalle, kaikkia tähän liittyviä kansallisia toimenpiteitä on arvioitava suhteessa tämän yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa EY 28 ja EY 30 artiklaan (ks. erityisesti asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001, Kok. 2001, s. I-9897, 32 kohta; asia C-99/01, Linhart ja Biffl, tuomio 24.10.2002, Kok. 2002, s. I-9375, 18 kohta ja asia C-221/00, komissio v. Itävalta, tuomio tänä samana päivänä, Kok. 2002, s. I-1007, 42 kohta).

25 Harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta 10 päivänä syyskuuta 1984 annettua neuvoston direktiiviä 84/450/ETY (EYVL L 250, s. 17), sellaisena kuin se on muutettuna 6.10.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/55/EY (EYVL L 290, s. 18), koskevan Itävallan hallituksen perustelun osalta on muistutettava siitä, että direktiivin 79/112/ETY 2 ja 15 artiklassa kielletään sellaiset maininnat, jotka voivat johtaa ostajaa harhaan. Esillä olevassa tapauksessa on kyse petollisten toimien torjuntaa koskevasta erityisjärjestelmästä, jota on näin ollen tulkittava erityissääntönä suhteessa direktiivissä 84/450/ETY säädettyihin harhaanjohtavaa mainontaa vastaan annettavaa suojaa koskeviin yleisiin sääntöihin (ks. vastaavasti em. asia Linhart ja Biffl, tuomion 19 ja 20 kohta ja em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 43 kohta).

26 Yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamiseksi rajoituttava direktiivin 79/112/ETY tulkintaan.

27 Tältä osin on aluksi muistutettava siitä, että yhtäältä direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan merkinnät ja tavat, joilla ne on tehty, eivät saa olla omiaan johtamaan ostajaa harhaan. Toisaalta saman direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että jollei erityisravintoa koskevista yhteisön säännöksistä muuta johdu, merkinnöissä ei saa esittää, että elintarvikkeeseen liittyy sairauksia ennalta ehkäiseviä, hoitavia tai parantavia ominaisuuksia.

28 Tästä seuraa, että direktiivissä 79/112/ETY kielletään kaikki ihmisen sairauksia koskevat maininnat siitä riippumatta, voivatko ne johtaa kuluttajan harhaan, sekä sellaiset terveyttä koskevat väittämät, joilla ei mitenkään viitata sairauksiin vaan pikemminkin terveyteen mutta jotka samalla osoittautuvat harhaanjohtaviksi.

29 On myös todettava, että direktiivin 79/112/ETY 15 artiklan 1 kohta estää jäsenvaltioita toteuttamasta sellaisia toimenpiteitä, joilla kielletään tämän direktiivin säännösten mukaisten elintarvikkeiden kauppa.

30 Edellä esitetyn perusteella sellaisten elintarvikkeiden, joiden merkinnöissä ei ole harhaanjohtavia terveyttä koskevia väittämiä, on katsottava olevan direktiivin 79/112/ETY säännösten mukaisia, eivätkä jäsenvaltiot voi kieltää niiden myyntiä näiden merkintöjen mahdollista sääntöjenvastaisuutta koskevilla perusteilla.

31 Kuten direktiivin 79/112/ETY yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee, koska tämä direktiivi on luonteeltaan yleinen ja horisontaalinen, siinä sallitaan jäsenvaltioiden säätää direktiivin säännöksiä täydentäviä säännöksiä. Jäsenvaltioille jätetyn toimivallan rajat vahvistetaan direktiivissä itsessään, sillä siinä luetellaan tyhjentävästi sen 15 artiklan 2 kohdassa ne syyt, joilla voidaan perustella sellaisten kansallisten säännösten soveltaminen, joita ei ole yhdenmukaistettu ja joilla kielletään direktiivin mukaisten elintarvikkeiden kauppa (ks. vastaavasti asia C-241/89, SARPP, tuomio 12.12.1990, Kok. 1990, s. I-4695, 15 kohta ja em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 38 kohta). Tällaisia syitä ovat erityisesti terveyden suojeleminen ja kuluttajansuoja.

32 Sen lisäksi, että LMG:n 9 §:n 1 momentissa kielletään elintarvikkeita myytäessä maininnat, joilla viitataan sairauksiin, siinä kielletään myös terveyttä koskevat väittämät.

33 LMG:n 9 §:n 3 momentin mukaan kaikki terveyttä koskevat väittämät on alistettava ennakkolupamenettelyyn, jonka tavoitteena on erottaa paikkansapitävät väittämät niistä, jotka ovat omiaan johtamaan kuluttajaa harhaan. Kyseisten elintarvikkeiden myyntiä koskeva lupa tai kielto riippuu toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tekemästä erottelusta.

34 LMG:n 9 §:n 1 ja 3 momentissa säädetty järjestelmä, jota luonnehtii, jollei terveysväittämää koskevasta ennakkoluvasta muuta johdu, yleinen kielto, on rajoittavampi kuin direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdassa säädetty järjestelmä. Se, onko tällainen järjestelmä yhdenmukainen yhteisön oikeuden kanssa riippuu siten niistä syistä, joihin se perustuu.

35 Tältä osin on kiistatonta, että LMG:ssä käyttöön otettu oikeudellinen järjestelmä perustuu sellaiseen katsomukseen, jonka mukaan kuluttajien suojaaminen petollisilta toimilta edellyttää välttämättä sitä, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on tutkittava ennakolta elintarvikkeiden merkinnöissä olevan terveyttä koskevan väittämän mahdollinen harhaanjohtava luonne.

36 On siis selvitettävä, sallitaanko direktiivin 79/112/ETY 15 artiklan 2 kohdassa, siltä osin kuin tässä säännöksessä sallitaan kansalliset säännökset, joita ei ole yhdenmukaistettu ja jotka ovat perusteltuja kansanterveyden suojelemista ja petollisten toimien torjuntaa koskevilla syillä, LMG:n 9 §:n 3 momentissa käyttöön otetun kaltainen ennakkolupajärjestelmä.

37 Vaikka direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdassa yhtäältä kielletään kaikki maininnat, jotka koskevat ihmisen sairauksien ennalta ehkäisemistä, hoitoa tai parantamista, silloinkin kun ne eivät ole omiaan johtamaan ostajaa harhaan, ja toisaalta terveyttä koskevat harhaanjohtavat väittämät, on todettava, että kansanterveyden suojelemisella — mikäli oletetaan, että siihen liittyvät riskit voisivat kaikesta huolimatta olla mahdollisia erityisessä tilanteessa — ei voitaisi perustella tavaroiden vapaata liikkumista yhtä paljon rajoittavaa järjestelmää kuin elintarvikkeiden, myös laillisesti muissa jäsenvaltioissa valmistettujen ja niissä vapaassa vaihdannassa olevien elintarvikkeiden, merkinnöissä olevia kaikkia terveyteen liittyviä väittämiä koskevan ennakkolupamenettelyn mukaista järjestelmää.

38 Tällaisten jäljelle jäävien terveyteen kohdistuvien riskien välttämiseksi on olemassa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joihin kuuluu muun muassa kyseisen tuotteen valmistajan tai jälleenmyyjän velvollisuus epäselvissä tapauksissa esittää näyttöä merkinnöissä esitettyjen tosiasiallisten tietojen aineellisesta paikkansapitävyydestä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 49 kohta).

39 Kuluttajansuojaa koskevaa Itävallan hallituksen perustelua ei myöskään voida hyväksyä.

40 LMG:n 9 §:n 1 ja 3 kohdassa käyttöön otetusta järjestelmästä, jonka tavoitteena on harhaanjohtavien terveyttä koskevien väittämien kielto, itse asiassa seuraa todellisuudessa, että terveyttä koskevilla väittämillä varustettuja elintarvikkeita ei voida vapaasti myydä Itävallassa edes sellaisessa tapauksessa, jossa nämä väittämät eivät ole omiaan johtamaan kuluttajaa harhaan.

41 Itävallan hallitus ei ole esittänyt näyttöä, jolla voitaisiin osoittaa tämän tuomion 38 kohdassa mainitun kaltaisen, markkinoilla jo olevien elintarvikkeiden jälkikäteisen valvonnan järjestelmän väitetty tehottomuus. Itävallan hallitus on tyytynyt ilmoittamaan ilman perusteluja, että Yhdysvalloissa olisi ollut kielteisiä kokemuksia tällaisen järjestelmän osalta. LMG:n 9 §:n 1 ja 3 momentissa vahvistetun yleisen kiellon ei voida siten katsoa olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

42 On syytä todeta lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tiettyjen kosmeettisten valmisteiden pakkauksessa olevia mainintoja koskevissa samankaltaisissa asioissa, joissa Itävallan viranomaiset ovat myös vedonneet kuluttajien

terveyden suojelemiseen ja petollisten toimien torjuntaan, että LMG:n 9 §:n 3 momentin mukaisen luvan saamista koskeva vaatimus merkitsee kyseisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden estettä, joka ei ole mitenkään perusteltavissa (asia C-77/97, Unilever, tuomio 28.1.1999, Kok. 1999, s. I-431, 34 kohta ja em. asia Linhart ja Biffl, tuomion 45 kohta).

43 Mitä tulee lopuksi Itävallan hallituksen perusteluun, joka koskee vaikeutta näyttää tietyissä tapauksissa toteen terveyttä koskevan väittämän harhaanjohtava luonne, on todettava, että kansallisten tuomioistuinten on kaikissa epävarmoissa tapauksissa muodostettava käsityksensä ottamalla huomioon tavanomaisen valistuneen ja kohtuullisen tarkkaavaisen ja huolellisen keskivertokuluttajan oletetut odotukset (ks. vastaavasti asia C-465/98, Darbo, tuomio 4.4.2000, Kok. 2000, s. I-2297, 20 kohta).

44 Esitettyihin kysymyksiin on siten vastattava, että LMG:n 9 §:n 1 ja 3 momentissa käyttöön otetun kaltainen järjestelmä, jossa yleisesti kielletään, jollei ennakkoluvasta muuta johdu, kaikki terveyttä koskevat väittämät elintarvikkeiden merkinnöissä ja esillepanossa, on vastoin direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 15 artiklan 1 ja 2 kohtaa.

Oikeudenkäyntikulut

45 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Itävallan hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärntenin, Unabhängiger Verwaltungssenat Wienin ja Verwaltungsgerichtshofin 8.11.2000, 15.11.2000 ja 18.12.2000 tekemillään päätöksillä esittämät kysymykset seuraavasti:

Bundesgesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Verzehrprodukten, Zusatzstoffen, kosmetischen Mitteln und Gebrauchsgegenständenin (Lebensmittelgesetz 1975) (elintarvikkeiden, lisäaineiden, kosmeettisten valmisteiden ja kulutushyödykkeiden markkinoille saattamisesta annettu liittovaltion laki) 9 §:n 1 ja 3 momentissa käyttöön otetun kaltainen järjestelmä, jossa yleisesti kielletään, jollei ennakkoluvasta muuta johdu, kaikki terveyttä koskevat väittämät elintarvikkeiden merkinnöissä ja esillepanossa, on vastoin kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 27.1.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/4/EY, 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 15 artiklan 1 ja 2 kohtaa.

Schintgen Skouris Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä tammikuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

J.-P. Puissochet

kuudennen jaoston puheenjohtaja