JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
12 päivänä syyskuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Ufficio del Giudice di Pace di Monselice (Italia) pyytää nyt esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta direktiivin 2000/13/EY [2] 2, 3 ja 12 artiklan tulkintaa. Kyse on ensisijaisesti siitä, kuka on yhteisön oikeuden nojalla vastuussa siitä, mikäli valmiiksi pakatun tuotteen etiketin tiedot – nyt esillä olevassa asiassa yrttiliköörin alkoholipitoisuutta koskevat tiedot – eivät vastaa todellisuutta. Nyt esillä olevien tosiseikkojen perusteella vastuullisen arvioinnissa on otettava huomioon toisaalta tuotannosta ja pakkaamisesta yksinomaan vastaava tuotteen valmistaja ja toisaalta toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut elintarvikkeen – pelkkä – jälleenmyyjä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

2. Direktiivillä 2000/13 kodifioitiin ja kumottiin selkeyden ja järkeistämisen vuoksi direktiivi 79/112/ETY, [3] jota oli muutettu useita kertoja ja huomattavilta osilta. [4]

3. Direktiivin 2000/13 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

"Elintarvikkeiden merkintöjä koskevien säännösten ensisijaisena tarkoituksena tulisi olla kuluttajan valistaminen ja suojeleminen."

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 109, s. 29; jäljempänä direktiivi 2000/13).

3 – Kuluttajalle myytäviksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1979, L 33, s. 1).

4 – Vrt. direktiivin 2000/13 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

4. Direktiivin 2000/13 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämä direktiivi koskee sellaisenaan kuluttajalle toimitettavien elintarvikkeiden merkintöjä sekä tietyiltä osin elintarvikkeiden esillepanoa ja mainontaa."

Direktiivin 2000/13 1 artiklan 3 kohtaan sisältyvät käsitteiden määritelmät. Toisen määritelmän [5] mukaan "valmiiksi pakatulla elintarvikkeella" tarkoitetaan "kuluttajalle ja suurtalouksille sellaisenaan tarkoitettua myyntiyksikköä, joka käsittää elintarvikkeen ja pakkauksen, johon elintarvike on pantu ennen myytäväksi tarjoamista, riippumatta siitä, peittääkö pakkaus elintarvikkeen kokonaan tai vain osittain, kuitenkin aina siten, että avaamatta tai vaihtamatta pakkausta sisällystä ei voi muuttaa".

5. Direktiivin 2000/13 2 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"1. 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) – –"

6. Direktiivin 2000/13 3 artiklan 1 kohdassa luetellaan tyhjentävästi tiedot, jotka on pakollisesti merkittävä elintarvikkeisiin. Näihin tietoihin kuuluvat 7 alakohdan nojalla "valmistajan, pakkaajan tai yhteisöön sijoit-

5 – 1 artiklan 3 kohdan b alakohta.

tautuneen myyjän nimi tai toiminimi ja osoite" ja 10 alakohdan nojalla "juomien osalta alkoholipitoisuus tilavuusprosentteina, jos alkoholipitoisuus on suurempi kuin 1,2 tilavuusprosenttia".

7. Direktiivin 2000/13 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tullitariffinimikkeeseen 22.04 ja 22.05 kuuluvien tuotteiden alkoholipitoisuuden ilmoittamisesta säädetään näihin tuotteisiin sovellettavissa erityisissä yhteisön säännöksissä.

Muiden yli 1,2 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien juomien alkoholipitoisuuden ilmoittamisesta säädetään 20 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen."

8. Direktiivin 2000/13 12 artiklan mukaisista alkoholipitoisuutta koskevista tiedoista säädetään yksityiskohtaisesti direktiivin 87/250/ETY [6] säännöksissä.

6 – Kuluttajalle myytäväksi tarkoitetun alkoholijuoman alkoholipitoisuuden ilmoittamisesta tilavuusprosentteina juoman merkinnöissä 15 päivänä huhtikuuta 1987 annettu komission direktiivi (EYVL L 113, s. 57).

9. Direktiivin 87/250 3 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"Alkoholipitoisuuden ilmoittamisessa tilavuusprosentteina sallitaan seuraavat positiiviset ja negatiiviset poikkeamat, jotka on ilmaistava absoluuttiarvoina:

a) muut kuin jäljempänä mainitut juomat:

0,3 til-%

_ _"

10. Direktiivin 2000/13 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"a) Jos elintarvike on valmiiksi pakattu, on 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa säädetyt maininnat esitettävä pakkauksessa tai siihen kiinnitetyssä merkinnässä.

b) Poiketen siitä, mitä a alakohdassa säädetään, ja rajoittamatta nimellismääriä koskevien yhteisön säännösten soveltamista, on riittävä, jos valmiiksi pakattu elintarvike on

– kuluttajalle tarkoitettu, mutta sitä pidetään kaupan ennen myyntiä kuluttajalle, ei kuitenkaan suurtalouksille, tai

– elintarvike on tarkoitettu suurtalouksissa tapahtuvaan valmistukseen, prosessiointiin tai pilkkomiseen,

jos voidaan varmistaa, että asiakirjat, jotka sisältävät kaikki merkinnät, seuraavat kyseisen elintarvikkeen mukana, tai ne toimitetaan ennen elintarvikkeen luovutusta tai sen yhteydessä.

c) Edellä b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa 3 artiklan 1 kohdan 1, 5 ja 7 alakohdassa sekä tarvittaessa 10 artiklassa tarkoitetut tiedot on ilmoitettava myös siinä pakkauksessa, jossa elintarvike pannaan esille, kun sitä pidetään kaupan."

11. Direktiivin 2000/13 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jos elintarviketta myydään kuluttajalle ja suurtalouksille pakkaamattomana tai jos elintarvike pakataan itse myyntipaikalla ostajan pyynnöstä taikka välitöntä myyntiä varten, jäsenvaltioiden on annettava tarkemmat säännökset siitä, kuinka 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut maininnat on ilmoitettava.

Jäsenvaltiot voivat päättää olla vaatimatta näitä tietoja kokonaan tai osittain, jos ostaja muutoin saa riittävästi tietoa."

12. Lisäksi on syytä viitata asetukseen (EY) N:o 178/2002,[7] jonka johdanto-osan 30 perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

"Elintarvikealan toimijalla on parhaat edellytykset suunnitella turvallinen järjestelmä

7 – Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL L 31, s. 1; jäljempänä asetus N:o 178/2002).

elintarvikkeiden toimittamiseksi ja toimitettujen elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamiseksi. Sen vuoksi toimijalla olisi oltava ensisijainen oikeudellinen vastuu elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamisesta. Vaikka tämä periaate on käytössä joissakin jäsenvaltioissa ja joillakin elintarvikelainsäädännön aloilla, toisilla aloilla sitä ei ole tosiasiallisesti säädetty tai jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset vastaavat turvallisuudesta tekemällä tarkastuksia. Tällaiset erot aiheuttavat kaupan esteitä ja vääristävät elintarvikealan toimijoiden välistä kilpailua eri jäsenvaltioissa."

noissa huolehdittava siitä, että elintarvikkeet tai rehut täyttävät niiden toiminnan kannalta asiaankuuluvat elintarvikelainsäädännön vaatimukset ja varmistettava, että kyseiset vaatimukset täyttyvät.

2. Jäsenvaltioiden on pantava elintarvikelainsäädäntö täytäntöön sekä seurattava ja valvottava, että kaikissa tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheissa toimivat elintarvike- ja rehualan toimijat noudattavat elintarvikelainsäädännön vaatimuksia.

13. Asetuksen N:o 178/2002 3 artiklan 3 kohdan nojalla asetuksessa tarkoitetaan

'"elintarvikealan toimijalla' luonnollista tai oikeushenkilöä tai -henkilöitä, jotka ovat vastuussa elintarvikelainsäädännön vaatimusten noudattamisen varmistamisesta valvonnassaan olevassa elintarvikeyrityksessä".

Tämän vuoksi niiden on ylläpidettävä virallisen valvonnan järjestelmää muine olosuhteiden edellyttämine toimintoineen mukaan lukien tiedottaminen elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuudesta ja riskeistä, elintarvike- ja rehuturvallisuuden valvonta ja muut tuotannon, jalostuksen ja jakelun kaikkiin vaiheisiin kuuluvat toiminnat.

14. Asetuksen N:o 178/2002 17 artiklan otsikkona on "Vastuut", ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Kaikissa tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheissa toimivien elintarvike- ja rehualan toimijoiden on vastuullaan olevissa toimin-

Jäsenvaltioiden on myös annettava elintarvike- ja rehulainsäädännön rikkomuksiin sovellettavia toimenpiteitä ja seuraamuksia koskevat säännöt. Toimenpiteiden ja seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

15. Kuluttajille myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevien direktiivien 89/395/ETY ja 89/396/ETY soveltamisesta 27.1.1992 annettua asetusta (decreto legislativo) nro 109/92 [8] muutettiin myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 23.6.2003 annetun direktiivin 2000/13/EY soveltamisesta annetulla asetuksella (decreto-legge) nro 181 [9] (jäljempänä asetus nro 109/92).

16. Asetuksen nro 109/92 12 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"Alkoholipitoisuuden ilmoittamisessa tilavuusprosentteina sallitaan seuraavat positiiviset ja negatiiviset poikkeamat, jotka on ilmaistava absoluuttiarvoina:

– –

d) 0,3 tilavuusprosenttia muiden kuin a, b ja c kohdassa mainittujen juomien osalta."

17. Asetuksen 18 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"Näiden säännösten [12 §:n] rikkomisesta määrätään 600–3 500 euron suuruinen sakkorangaistus."

III Tosiseikat, oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

18. ULSS (Unità Locale Socio Sanitaria) nro 17 Azienda Autonoma Conselve-Este Monselice-Montagnana (jäljempänä Azienda ULSS nro 17) laati 13.3.2003 pöytäkirjan viidestä näytteestä, jotka oli otettu nyt esillä olevassa asiassa kantajana olevan Lidl Italia Srl:n (jäljempänä Lidl Italia) osoitteessa via Colombo 33, Monselice, sijaitsevan myymälän hyllyillä olleista "Amaro alle erbe" -nimisistä yrttilikööreistä. Etiketin tietojen mukaan kyseistä alkoholijuomaa valmistaa Saksassa Jürgen Weber GmbH.

19. Otetut näytteet annettiin 17.3.2003 Padovan läänin ARPAV:n (Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, Veneton alueen ympäristönsuojeluviranomainen) tutkittaviksi. Tutkimuk-

8 – Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, jäljempänä GURI, nro 39, 17.2.1992, Supplemento ordinario.

9 – GURI nro 167, 21.7.2003.

sissa havaittiin, että yrttiliköörin suhteellinen alkoholipitoisuus oli alhaisempi kuin 35 prosenttia, jonka valmistaja oli merkinnyt Lidl Italian myymän yrttiliköörin etikettiin. Tutkimuksissa selvitetty arvo ei sisältynyt 0,3 prosentin poikkeamaan, joka sallitaan tämäntyyppisille juomille.

20. Lidl Italia teetätti tämän jälkeen kansallisessa terveydenhuoltolaboratoriossa tutkimuksen, jossa sen sijaan ilmeni, että juoman alkoholipitoisuus oli sen valmistajan etiketissä ilmoittaman mukainen. Tutkimusten varmentaminen Istituto Superiore di Sanitàssa osoitti kuitenkin, että näytteen alkoholipitoisuus oli, joskin vähäisessä määrin, alhaisempi kuin tuotteen etiketissä oli ilmoitettu.

21. Edellä mainittujen tutkimustulosten perusteella Azienda ULSS nro 17 syytti 3.7.2003 Lidl Italiaa asetuksen nro 109/92 12 §:n 3 momentin d kohdan rikkomisesta. Hallintomenettelyn jälkeen nyt esillä olevan asian vastaaja Comune di Arcole (jäljempänä vastaaja) määräsi 23.12.2004 Lidl Italialle 3 115 euron suuruisen hallinnollisen sakon.

22. Lidl Italia haki asiassa muutosta sillä perusteella, ettei sen voida katsoa olevan vastuussa väitetystä rikkomisesta, koska se ei valmista kyseistä tuotetta vaan ainoastaan pitää sitä kaupan myymälöissään.

23. Ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt Ufficio del Giudice di Pace di Monselice katsoo, että asian ratkaisu riippuu direktiivin 2000/13 2, 3 ja 12 artiklan tulkinnasta. Tämän perusteella Ufficio del Giudice di Pace di Monselice lykkäsi oikeudenkäyntimenettelyä ja pyysi 12.7.2005 tekemällään välipäätöksellä, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 12.8.2005, yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Onko myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2000/13/EY tämän direktiivin 1 artiklassa tarkoitettujen valmiiksi pakattujen elintarvikkeiden osalta tulkittava siten, että siinä ja erityisesti 2, 3 ja 12 artiklassa säädettyjen lakiin perustuvien velvoitteiden on katsottava koskevan yksinomaan valmiiksi pakatun elintarvikkeen valmistajaa?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2000/13/EY 2, 3 ja 12 artiklaa tulkittava siten, että niiden mukaan on mahdotonta, että jäsenvaltiossa sijaitseva jälleenmyyjä, joka pelkästään pitää kaupan (direktiivin 2000/13/EY 1 artiklassa tarkoitettua) valmiiksi pakattua elintarviketta, jonka on pakannut muussa kuin jälleenmyyjän jäsenvaltiossa sijaitseva valmistaja, voi olla vastuussa viranomaisessa riitautetusta rikkomisesta, joka muodostuu siitä, että valmiiksi pakatun elintarvikkeen valmistaja on merkinnyt etikettiin virheelliset tiedot (nyt esillä olevassa asiassa väärän alkoholipitoisuu-

den), ja että tälle jälleenmyyjälle voidaan määrätä seuraamuksia siinäkin tapauksessa, että se (pelkkä jälleenmyyjä) ainoastaan pitää kaupan elintarviketta sellaisena kuin sen valmistaja on sen toimittanut?"

IV Ennakkoratkaisukysymykset

A *Alustava arviointi*

24. Aluksi on muistutettava siitä, että sen yhteistyön yhteydessä, joka ennakkoratkaisumenettelyllä on luotu kansallisen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen välille, ensiksi mainitun tuomioistuimen asiana on todeta asiaan liittyvät tosiseikat ja arvioida niitä ja yhteisöjen tuomioistuimen asiana on ilmoittaa kansalliselle tuomioistuimelle tarpeelliset tulkintaan liittyvät näkökohdat, jotta tämä voi ratkaista riita-asian.

25. Nyt esillä olevassa asiassa on vastattava ensisijaisesti kysymykseen siitä, ketä on pidettävä vastuullisena valmiiksi pakattujen elintarvikkeiden etiketin tietojen oikeellisuudesta elintarvikkeiden merkintöjä koskevan yhteisön oikeuden säännösten nojalla. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys viittaa tältä osin valmistajan vastuuseen, kun taas toinen ennakkoratkaisukysymys viittaa tällaisen elintarvikkeen pelkkänä jälleenmyyjänä toimivan liikkeen vastuuseen. Koska toisen ennakkoratkaisukysymyksen vastaus riippuu ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavasta vastauksesta, molempia kysymyksiä voidaan tarkastella yhdessä.

26. Toisin kuin Italian hallitus väittää, toista ennakkoratkaisukysymystä ei sen sijaan pidä jättää tutkimatta sen vuoksi, että se koskee jäsenvaltioiden rikosoikeudellista menettelyä. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei kuitenkaan ole tutkia, kuuluvatko direktiivin mukaiset velvoitteet kansallisen rikosoikeuden tai hallinto-oikeuden alaan.

B *Asianosaisten keskeiset lausumat*

27. Lidl Italia katsoo, että ainoastaan elintarvikkeen valmistaja voi merkitä etikettiin direktiivissä säädetyt pakolliset tiedot, joilla suojellaan kuluttajia. Lidl Italian mukaan on ilmeistä, ettei tuotteen pelkkänä jälleenmyyjänä toimiva kauppias voi mitenkään saada käsiinsä tietoja, jotka koskevat yksinomaan tuotantoprosessia. Vastuu voi Lidl Italian mukaan koskea ainoastaan sellaista jälleenmyyjää, joka osallistuu tuotteen pakkaamiseen ennen sen jälleenmyyntiä. Lidl Italia katsoo, että direktiivin nojalla jälleenmyyjän objektiivinen vastuu on sen sijaan ilman muuta suljettu pois.

28. Italian hallitus katsoo, että luottamuksen suojan ja vilpittömän mielen periaatteen mukaisesti tavaran valmistajan ohella myös tavaran jälleenmyyjän on noudatettava voimassa olevaa yhdenmukaistettua yhteisön lainsäädäntöä. Italian hallituksen mukaan tästä periaatteesta voidaan poiketa ainoastaan siinä tapauksessa, että asiasta on annettu asetuksen N:o 178/2002 kaltaista erityissääntelyä.

29. Ranskan hallituksen mukaan jäsenvaltio voi perustellusti vaatia, että elintarvikkeen jälleenmyyjä varmistaa elintarvikkeen etiketin tietojen oikeellisuuden. Tämä on kuluttajan valistamisen ja suojelemisen tavoitteen mukaista ennen kaikkea silloin, kun tuotteen valmistaja on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon. Vaikka vastuu kohdistuukin tuontivaltioon sijoittautuneeseen jälleenmyyjään, myös sillä valtiolla, johon valmistaja on sijoittautunut, on vastuu valvoa, että valmistaja noudattaa sääntöjenmukaisia merkintöjä koskevia velvoitteitaan. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat Ranskan hallituksen mukaan tukea toisiaan näissä tehtävissä.

30. Espanjan hallitus korostaa kuluttajan suojelun näkökohdasta sitä, ettei ennakolta voida sulkea pois kaikkien sellaisten toimijoiden vastuuta, jotka osallistuvat johonkin niistä prosessin vaiheista, jotka ovat välttämättömiä tuotteen tuomiseksi tavara- tai palvelumarkkinoille ennen kuin se on loppukäyttäjän saatavilla. Espanjan hallitus katsoo, että kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, täyttääkö kyseisen yrityksen toiminta seuraamusten määräämisen tunnusmerkit, ja onko yritys syyllistynyt lainvastaiseen ja rangaistavaan toimintaan. Direktiiviä voidaan tulkita siten, että tuotteen jälleenmyyjälle voidaan määrätä seuraamuksia riippumatta valmistajaan kohdistuvista mahdollisista seuraamuksista erityisesti siksi, että jälleenmyyjä on lähempänä kuluttajaa.

31. Alankomaiden hallitus katsoo, että direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaan kyseessä olevat velvoitteet kohdistuvat yleisesti kaikkiin kauppiaisiin, jotka pitävät kaupan valmiiksi pakattuja elintarvikkeita. Näin ollen kuluttajan suojelun perusteella kyseeseen tulevat Alankomaiden hallituksen mukaan myös ne oikeushenkilöt, jotka eivät itse ole laatineet etiketin merkintöjä.

32. Komissio ottaa lähtökohdakseen sen, ettei direktiivissä ole nimenomaisesti säädetty tällaisesta vastuusta. Komissio katsoo, että tämän perusteella joko alkoholijuoman valmistaja yksin on velvollinen valvomaan etiketin tietojen oikeellisuutta tai kaikilla elintarvikealan toimijoilla on tätä koskeva objektiivinen vastuu. Kuluttajan suojelun ja asetuksen N:o 178/2002 17 artiklan 1 kohdan perusteella komission mukaan ensisijaisena on viime kädessä pidettävä jälkimmäistä tulkintamahdollisuutta.

33. Komissio katsoo, että kauppiaan vastuun edellytyksenä on kuitenkin, että kauppias pystyy tutkimaan, vastaako juoman todellinen alkoholipitoisuus etikettiin merkittyä pitoisuutta. Tämän arviointi kuuluu komission mukaan kansalliselle tuomioistuimelle. Komissio pitää täysin mahdollisena sitä, että joissakin tapauksissa myös tuotteen jälleenmyyjällä on tällainen valvontamahdollisuus.

C *Oikeudellinen arviointi*

34. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ensisijaisesti, kuka vastaa direktiivin 2000/13 nojalla valmiiksi pakatun elintarvikkeen etiketin tiedoista ja kuka näin ollen voidaan asettaa vastuuseen näiden tietojen mahdollisesta virheellisyydestä.

35. Tämän osalta on aluksi todettava, ettei direktiivissä 2000/13 nimenomaisesti säädetä tietojen virheellisyyttä koskevasta vastuusta. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että direktiivin 2000/13 mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä langetettavien seuraamusten valinta kuuluu lähtökohtaisesti kansalliselle tuomioistuimelle. Tältä osin on viitattava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa todetaan, että "vaikka jäsenvaltiot voivat itse valita määrättävät seuraamukset, niiden on huolehdittava erityisesti siitä, että yhteisön oikeuden rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat sellaiset aineelliset ja menettelylliset edellytykset, jotka vastaavat niitä edellytyksiä, joita sovelletaan luonteeltaan ja vakavuudeltaan vastaaviin kansallisen oikeuden rikkomisiin, ja joiden johdosta seuraamukset ovat joka tapauksessa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia". [10]

36. Yhteisön oikeudessa on sen sijaan määriteltävä, ketä tällaiset velvoitteet koskevat. On kuitenkin todettava, ettei direktiivissä 2000/13 – eikä etenkään sen 2 ja 3 artiklassa – mainita, ketä velvoitteet koskevat.

37. Toisin kuin Lidl Italia väittää, pelkästään tästä ei kuitenkaan voida päätellä, ettei tuotteen pelkän jälleenmyyjän voida missään tapauksessa katsoa olevan vastuussa kyseisten tietojen virheellisyydestä, koska näyttää siltä, ettei jälleenmyyjän vastuuta voida sulkea pois. Muussa tapauksessa myös kaikista muista mahdollisista vastuullisista, joita ei niin ikään ole nimenomaisesti mainittu, voitaisiin väittää samaa.

38. Lienee kuitenkin kiistatonta, että virheellisiä tietoja koskeva vastuu on yhteydessä

10 – Vrt. erityisesti yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi, tuomio 3.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3565, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

direktiivillä 2000/13 tavoiteltujen päämäärien tehokkaaseen saavuttamiseen.

39. Jotta direktiivin 2000/13 mukaisten velvoitteiden kohteet voidaan määritellä, direktiivin säännöksiä on näin ollen tulkittava niiden tarkoituksen perusteella.

1. Valmistajan yksinomainen vastuu

40. Ensimmäiseksi tarkastellaan olettamusta valmiiksi pakatun elintarvikkeen valmistajan yksinomaisesta vastuusta.

41. Vaikka tästä ei nimenomaisesti säädetä direktiivissä 2000/13, yhteisön oikeuden muilla aloilla annetut säännökset saattavat tukea tätä olettamusta.

42. Tämän osalta voidaan viitata direktiivin 98/37/EY [11] 8 artiklan 1 kohtaan. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut aivan äskettäin tässä yhteydessä, että "ei ole kyseisen direktiivin rakenteen eikä varsinkaan sen 7 artiklan 3 kohdan mukaista lisätä niiden henkilöiden lukumäärää, joiden voidaan katsoa olevan vastuussa koneiden vaatimustenmukaisuudesta". [12]

43. On kuitenkin pantava merkille, että nyt esillä olevan asian kannalta merkitykselliseen direktiiviin 2000/13 ei sisälly vastaavaa erityissääntelyä. Direktiivin 98/37 7 artiklan 3 kohdan edellä mainitun systematiikan arvioinnissa on ennen kaikkea otettava huomioon, että yleisesti kyse on niihin oikeussubjekteihin kohdistuvista toimenpiteistä, jotka ovat laatineet merkinnät ja selosteet.

44. Tämän lisäksi direktiivillä 98/37 on eri tavoite, nimittäin yksinkertaistaa koneiden vaatimustenmukaisuuden selvittämistapoja, jotta koneiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla voitaisiin varmistaa mahdollisimman hyvin. Direktiivin 2000/13 pääasiallisena tavoitteena sen sijaan on direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen nojalla "kuluttajan valistaminen ja suojeleminen". Direktiivillä 98/37 tavoitellun päämäärän saavuttaminen vaarantuisi, jos myös toimijoiden, jotka osallistuvat tuotanto- ja jälleenmyyntiprosessiin ajallisesti valmistajaa myöhemmin – erityisesti koneita jäsenvaltiosta toiseen tuovien maahantuojien – voitaisiin katsoa olevan vastuussa näiden

11 – Koneita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 22 päivänä kesäkuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 207, s. 1).

12 – Asia C-40/04, Yonemoto, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7755, 44 kohta).

koneiden vaatimustenmukaisuudesta, kun taas useiden toimijoiden vastuu palvelisi kuluttajan suojelua siltä osin kuin se kannustaa kaikkia jakeluketjun lenkkejä varmistamaan etiketin tietojen oikeellisuuden ja laajentamaan kuluttajan toimintamahdollisuuksia.

45. Kuitenkin myös direktiivin 85/374/ETY [13] 1 artiklassa vastuu virheellisistä tuotteista kohdistetaan lähtökohtaisesti valmistajaan. Direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa korostetaan, että valmistajan tuottamuksesta riippumaton vastuu on ainoa asianmukainen keino ratkaista teknistyvälle aikakaudellemme ominainen, nykyaikaiseen tekniseen tuotantoon liittyvien riskien oikeudenmukaisen jakamisen ongelma.

46. Valmistajan lähtökohtainen vastuu ei silti vaikuta direktiivin 85/374 1 artiklan nojalla absoluuttiselta. Kuvaavasti johdanto-osan neljännen ja viidennen perustelukappaleen nojalla kuluttajien suojaamiseksi vastuun tulisi koskea jokaista tuotantoon osallistuvaa valmistajaa, jonka valmistama lopputuote tai osatuote taikka toimittama raaka-aine on turvallisuudeltaan puutteellinen, ja vahinkoa kärsineen tulisi voida vaatia täyttä korvausta keneltä tahansa heistä. Direktiivin 85/374 3 artiklan 2 kohdassa laajennetaan samalla valmistajan käsite koskemaan sitä, joka elinkeinotoiminnassa tuo tuotteen yhteisöön myyntiä, vuokraamista, leasingtoimintaa tai muuta jakelua varten. Lisäksi direktiivin 85/374 3 artiklan 3 kohdan nojalla vastuu voi toissijaisesti koskea myös tavaran toimittajia, jos tuotteen valmistajaa ei voida tunnistaa.

47. Tämän lisäksi direktiivi 85/374 annettiin ETY:n perustamissopimuksen 100 artiklan (josta on muutettuna tullut EY:n perustamissopimuksen 100 artikla, josta on tullut EY 94 artikla) perusteella, eikä se siten ole sisämarkkinadirektiivi tai EY 153 artiklan nojalla annettu direktiivi. [14]

48. Tuotteen valmistajan yksinomaista vastuuta etikettimerkintöjen virheellisistä tiedoista ei näin ollen pystytä näyttämään toteen direktiivin 2000/13 tarkoituksen perusteella. Espanjan, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio ovat mielestäni korostaneet perustellusti direktiivillä 2000/13 tavoiteltua kuluttajan suojelemista.

13 – Tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 25 päivänä heinäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 210, s. 29).

14 – Vrt. tästä asia C-52/00, komissio v. Ranska, tuomio 25.4.2002 (Kok. 2002, s. I-3827, 14 kohta).

Vakiintuneen oikeuskäytännön [15] nojalla yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.

2. Muiden tuotanto- ja jälleenmyyntiprosessiin osallistuvien vastuu

49. On epäselvää, missä määrin kyseeseen tulee muiden tuotanto- ja jälleenmyyntiprosessiin osallistuvien vastuu.

50. Kaikkien tuotanto- ja jälleenmyyntiprosessiin osallistuvien vastuusta säädetään erityisesti yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun direktiivin 2001/95/EY [16] 6 artiklan 1 kohdassa. Tämän säännöksen nojalla jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että tuottajat ja jakelijat noudattavat tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan siten, että markkinoille saatettavat tuotteet ovat turvallisia. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin esittää vastaväitteenä se, ettei direktiiviin 2000/13 sisälly vastaavaa sääntelyä.

51. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut kosmeettisten valmisteiden merkinnöistä, [17] että kansanterveyden suojelun perusteella kyseisen tuotteen valmistajan tai jälleenmyyjän pitäisi epäselvissä tapauksissa näyttää toteen merkintöihin sisältyvien väittämien paikkansapitävyys.

52. Valmistajan yksinomaisen vastuun ja kaikkien tuotanto- ja jälleenmyyntiketjun jäsenten vastuun ohella myös ketjun väliportaita voidaan pitää vastuullisina, kuten käy selvästi ilmi direktiivin 2000/13 3 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan vaihtoehtoisesta luettelosta, jonka mukaan elintarvikkeisiin on

15 – Vrt. ainoastaan asia C-223/98, Adidas, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7081, 23 kohta); asia C-301/98, KVS International, tuomio 18.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3583, 21 kohta); asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857, 50 kohta); asia C-191/99, Kvaerner, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4447, 30 kohta); asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453, 203 kohta) ja asia C-294/01, Granarolo, tuomio 13.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13429, 34 kohta) sekä edellä mainitut kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen.

16 – Yleisestä tuoteturvallisuudesta 3 päivänä joulukuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2002, L 11, s. 4).

17 – Asia C-77/97, Unilever, tuomio 28.1.1999 (Kok. 1999, s. I-431, 35 kohta) kosmeettisten valmisteiden merkinnöistä. Vrt. myös yhdistetyt asiat C-421/00, C-426/00 ja C-16/01, Sterbenz ja Haug, tuomio 23.1.2003 (Kok. 2003, s. I-1065, 38 kohta) elintarvikkeiden merkinnöistä ja asia C-239/02, Douwe Egberts, tuomio 15.7.2004 (Kok. 2004, s. I-7007, 42 kohta).

pakollisesti merkittävä valmistajan, pakkaajan tai yhteisöön sijoittautuneen myyjän nimi *tai* (korostus tässä) toiminimi ja osoite.

53. Tältä osin on viitattava siihen, että aiempi lainsäädäntö – eli direktiivi 79/112 – on annettu, jotta elintarvikkeiden loppukuluttajaa valistettaisiin ja suojattaisiin erityisesti näiden tuotteiden luonteen, yksilöllisyyden, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperän tai valmistustaikka tuotantomenetelmän osalta.[18] Tämä vaikuttaa tärkeältä siksi, että direktiivin 2000/13 johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta voidaan päätellä, ettei tarkoituksena ole antaa tyhjentävästi uutta lainsäädäntöä, minkä perusteella edellä mainitun tavoitteen muuttaminen voidaan sulkea pois.

54. Direktiivin 2000/13 3 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan pääasiallisena tavoitteena on mahdollistaa se, että kuluttaja voi saada yhteyden johonkin niistä toimijoista, jotka vastaavat elintarvikkeen tuotannosta tai markkinoinnista, jotta kuluttaja voi tarvittaessa ilmoittaa tälle ostamaansa tuotetta koskevat myönteiset ja kielteiset seikat.[19] Tämä tavoite voidaan saavuttaa vain, jos loppukuluttaja voi vaivatta yksilöidä tuotteesta vastuussa olevan toimijan.

55. Yhteisöjen tuomioistuin on tämän osalta todennut asiassa Dega antamassaan tuomiossa,[20] että tuottaja ja pakkaaja eroavat tässä suhteessa myyjistä. Ensin mainitut ovat periaatteessa vakaita ja vaivattomasti yksilöitävissä olevia toimijoita, eikä niiden mahdollinen paikallistaminen yhteisön ulkopuolella aiheuta ongelmia. Myyjät ovat sitä vastoin yleensä pienempiä toimijoita, ja niiden yksilöiminen on vaikeampaa erityisesti, jos ne ovat sijoittautuneet yhteisön ulkopuolelle. Tämän vuoksi yhteisön lainsäätäjä on elintarvikkeiden merkintöjä koskevissa säännöissä määrännyt, että eri toimijoihin sovelletaan eri sääntöjä sen mukaan, ovatko nämä toimijat valmistajia tai pakkaajia vai myyjiä. Ensin mainittujen osalta voidaan direktiivin 2000/13 3 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan nojalla pakkausmerkinnöissä ilmoittaa joko valmistajan tai pakkaajan yhteystiedot siitä riippumatta, ovatko ne sijoittautuneet yhteisöön, kun taas myyjien osalta merkinnöissä voidaan mainita vain yhteisöön sijoittautuneen myyjän yhteystiedot.

56. Sitä, ettei pelkästään tuotteen valmistajaa voida asettaa vastuuseen puutteellisista merkinnöistä, tukee komission esittämä väite,

18 – Vrt. asia 298/87, Smanor, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4489, 30 kohta) ja asia C-83/96, Dega, tuomio 17.9.1997 (Kok. 1997, s. I-5001, 16 kohta).

19 – Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Dega, tuomion 17 kohta, joka koskee direktiivin 79/112 3 artiklan 1 kohdan 6 alakohdan mukaista edeltävää lainsäädäntöä ja jonka yhteydessä viitataan kirjalliseen kysymykseen E-2170/95 28.7.1995 annettuun komission vastaukseen (EYVL C 340, s. 19).

20 – Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia, tuomion 18 ja 19 kohta.

joka perustuu direktiivin 2000/13 16 artiklaan ja joka kuuluu seuraavasti: Koska direktiivin mukaan etiketin tiedot voidaan merkitä myös muilla kielillä kuin sillä, jolla valmistaja on ne merkinnyt, on asianmukaista olettaa, että jälleenmyyjän tärkeänä tehtävänä on varmistaa merkintöjä koskevien sääntöjen noudattaminen eli se, että loppukäyttäjä saa myytäväksi tarjottavasta tuotteesta tarvitsemansa tiedot kielellä, jota hän ymmärtää hyvin. Tämän perusteella on kuitenkin vielä epäselvää, voidaanko jälleenmyyjä myös asettaa vastuuseen kyseisten tietojen sisällön oikeellisuudesta.

57. Sen tulkinnan tueksi, jonka mukaan pelkästään valmistajaa ei voida asettaa vastuuseen merkintöjen tietojen oikeellisuudesta, voidaan viitata myös asetukseen N:o 178/2002. Yhteisöjen tuomioistuin on jo toisen asian [21] yhteydessä todennut, että kyseinen asetus on täydentävää lainsäädäntöä suhteessa direktiiviin 2002/46/EY, [22] varsinkin, kun edellä mainittu asetus on yleissäädös. Nyt esillä olevassa asiassa merkityksellinen direktiiviin 2000/13 lienee syytä suhtautua samalla tavoin, kun otetaan huomioon, että direktiivillä 2000/13 ja asetuksella N:o 178/2002 on sama päämäärä eli kuluttajan suojelu elintarvikealalla.

58. Asetuksen N:o 178/2002 [23] 17 artiklan 1 kohdan nojalla kaikissa tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheissa toimivien elintarvike- ja rehualan toimijoiden on vastuullaan olevissa toiminnoissa huolehdittava siitä, että elintarvikkeet tai rehut täyttävät niiden toiminnan kannalta asiaankuuluvat elintarvikelainsäädännön vaatimukset, ja varmistettava, että kyseiset vaatimukset täyttyvät.

59. Kun tämä otetaan huomioon, valmistajan, tuottajan ja jälleenmyyjän välisten yhä suurempien ja epäselvempien riippuvuussuhteiden vuoksi kyse on pikemminkin yhteisvastuusta kuin yksilöllisestä vastuusta. [24]

21 – Yhdistetyt asiat C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03, HLH Warenvertriebs GmbH ja Orthica, tuomio 9.6.2005 (Kok. 2005, s. I-5141, 36 ja 38 kohta).

22 – Ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10 päivänä kesäkuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 183, s. 51).

23 – Asetuksen N:o 178/2002 17 artiklan 1 kohtaan viitataan tulkinnan tueksi, vaikka se ei ole ratione temporis välittömästi sovellettavissa nyt esillä olevaan asiaan, koska se tuli asetuksen 65 artiklan nojalla voimaan vasta 1.1.2005.

24 – Ks. tästä myös "Guidance on the implementation of articles 11, 12, 16, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (EC) n° 178/2002 on general food law", *Conclusions of the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health*, I.3.2., Allocation of liability. Tämän osalta on pantava merkille, ettei tällä asiakirjalla ole muodollista oikeudellista asemaa eikä se luonnollisestikaan ole ratkaiseva tulkintaperuste yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevissa riita-asioissa, mutta tämä ei kuitenkaan estä sitä, että asiakirjan toteamukset voidaan lähtökohtaisesti ottaa huomioon tulkinnassa.

60. Edellä esitetystä seuraa, ettei direktiivin 2000/13 2, 3 ja 12 artiklaa pidä tulkita siten, että sen mukaisten velvoitteiden on katsottava koskevan pelkästään valmiiksi pakatun elintarvikkeen valmistajaa. Pikemminkin vastuu voi koskea kaikkia niitä, jotka ovat osallisina tuotanto- ja jälleenmyyntiprosessissa.

3. Edellytykset sille, että vastuu koskee muita tuotanto- ja jälleenmyyntiprosessiin osallistuvia

61. Tietojen sisältöä koskeva vastuu edellyttää, että kyseinen osallinen pystyy kohtuullisesti valvomaan, ovatko tuotteen etiketin merkinnät sisällöltään oikeita. [25]

62. Lidl Italia toteaa tässä yhteydessä perustellusti, ettei jälleenmyyjä yleensä pysty valvomaan tuotteiden valmistusprosessia. [26]

63. Tältä osin ei ole täysin suljettu pois, että jälleenmyyjällä olisi joissakin tapauksissa tällainen valvontamahdollisuus. Lidl Italia ei kiistä tätä mahdollisuutta huomauttaessaan, että vastuu voi koskea jälleenmyyjää, joka osallistuu tuotteen pakkaamiseen. Komissio toteaa tämän osalta, että joillakin jälleenmyyjillä (esimerkiksi suurilla tavarataloilla) on käytettävissään riittävästi valtaa asettaakseen elintarvikkeiden valmistajille elintarvikkeiden valmistamista koskevia sääntöjä ja laatukriteerejä, joiden noudattaminen voidaan varmistaa arviointiohjelman tai säännöllisten tarkastusten avulla. Muiden jälleenmyyjien pitäisi komission mukaan pystyä välittömästi valvomaan etiketin merkintöjen oikeellisuutta. [27]

64. Kansallisen tuomioistuimen on tältä osin tutkittava, pystyykö kyseisten alkoholijuomien jälleenmyyjä tosiasiallisesti valvomaan, vastaavatko etiketin merkinnät juoman todellista alkoholitilavuutta.

25 – Vrt. esim. edellä alaviitteessä 24 mainitun asiakirjan I.2 kohdassa, Implications, asetuksen N:o 178/2002 17 artiklasta esitetyt toteamukset ("under his/their control").

26 – Sillä, päteekö tämä myös jakelijoiden omiin tuotemerkkeihin, ei ole nyt esillä olevassa asiassa merkitystä, koska riidanalaista tuotetta ei kaupattu jälleenmyyjän omana tuotemerkkinä.

27 – Esim. jotkin tukkukauppiaat ostavat suuria määriä pullottamatonta viiniä ja pullottavat viinin vasta jälleenmyyntitilanteessa.

V Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY 2, 3 ja 12 artiklaa on tulkittava siten, että sen mukaisten velvoitteiden on katsottava koskevan yksinomaan valmiiksi pakatun elintarvikkeen valmistajaa. Tämä vastuu ei koske kaikkia niitä, jotka osallistuvat tuotanto- ja jälleenmyyntiprosessiin, elleivät nämä tosiasiallisesti pysty valvomaan elintarvikkeen etiketin merkintöjen oikeellisuutta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on todeta kyseiset tosiseikat.