YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
23 päivänä tammikuuta 2003 *

Asiassa C-221/00,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään J. C. Schieferer, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Itävallan tasavalta, asiamiehenään H. Dossi, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jota tukee

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään C. P. Kristensen,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut 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), 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 15 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se tulkitsee ja soveltaa 23.1.1975 annetun 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 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,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit C. Gulmann, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric ja J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 2.5.2002 pidetyssä istunnossa, jossa komission asiamiehenä oli J. C. Schieferer ja Itävallan tasavallan asiamiehenä C. Pesendorfer, esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.7.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 31.5.2000 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut 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 parla-

mentin ja neuvoston direktiivillä 97/4/EY (EYVL L 43, s. 21; jäljempänä direktiivi 79/112/ETY), 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 15 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä EY 28 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se tulkitsee ja soveltaa 23.1.1975 annetun 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; jäljempänä LMG) 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.

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 20.11.2000 antamalla määräyksellä Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Itävallan tasavallan vaatimuksia.

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."

7 Harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta 10 päivänä syyskuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 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; jäljempänä direktiivi 84/450/ETY), 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että käytettävissä on riittävät ja tehokkaat keinot harhaanjohtavan mainonnan torjumiseksi ja vertailevaa mainontaa koskevien säännösten noudattamiseksi sekä kuluttajien että kilpailijoiden ja yleisön edun edellyttämällä tavalla."

8 Direktiivin 84/450/ETY 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tällä direktiivillä ei estetä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai antamasta säännöksiä laajemmasta kuluttajien taikka kauppaa, liiketoimintaa, käsityötä tai ammattia harjoittavien henkilöiden sekä yleisön suojasta."

Kansallinen lainsäädäntö

9 LMG:n 9 §:ssä 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.

2. Edellä 1 momentissa säädettyjä kieltoja ei sovelleta aikaisempiin mainintoihin, jotka eivät aiheuta mitään epätietoisuutta tuotteen ominaisuuksista.

3. Liittovaltion terveys- ja ympäristöministeriö voi hakemuksesta antaa päätöksen, että tiettyjen elintarvikkeiden osalta terveyttä koskevien väittämien esittäminen on sallittua, jolloin edellytyksenä on, että tämä on yhteensopivaa kuluttajille erehdyttämiseltä annettavan suojan kanssa. Jos sallimisen edellytykset eivät enää täyty, päätös on poistettava."

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

10 Koska komissio oli todennut, että useita muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja elintarvikkeita, jotka olivat niissä vapaassa vaihdannassa, ei voitu pitää Itävallassa kaupan sillä perusteella, että toimivaltaiset viranomaiset eivät ennakkolupaa koskevassa menettelyssä hyväksy kuluttajien terveyttä koskevia väittämiä, se osoitti 16.2.1999 Itävallan hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se ilmoitti, että tämä käytäntö oli direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 15 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen vastainen.

11 Itävallan viranomaiset vastasivat 15.4.1999 päivätyllä kirjeellään, että vaikka onkin totta, että LMG:n 9 §:n 1 momentissa säädetty kielto menee pidemmälle kuin direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty kielto, se on kuitenkin perusteltu direktiivin 15 artiklan 2 kohdan nojalla. Toiseksi sen lisäksi, että Itävallan lainsäädäntö on yhdenmukainen direktiivin 84/450/ETY kanssa, se on myös yhdenmukainen yhteisöjen tuomioistuimen lainsäädännön kanssa, sellaisena kuin tämä ilmenee erityisesti asiassa 120/78, Rewe-Zentral, ns. Cassis de Dijon -tapaus, 20.2.1979 annetusta tuomiosta (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403).

12 Koska komissio katsoi, että Itävallan tasavalta ei ollut toteuttanut minkäänlaista toimenpidettä, jonka nojalla voitaisiin päätellä, että virallisessa huomautuksessa tarkoitetut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiset oli lopetettu, komissio lähetti 9.11.1999 tälle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa se esitti, että

jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely koskee yleistä kieltoa laittaa elintarvikkeiden merkintöihin terveyttä koskevia väittämiä ja tarvetta saattaa tällaisia väittämiä sisältävät tuotteet ennakkolupamenettelyn alaisiksi.

13 Itävallan hallitus vastasi 23.12.1999 päivätyllä kirjeellään komissiolle, ettei kansallisessa lainsäädännössä sovelleta yleistä elintarvikkeiden merkinnöissä esitettyjen terveyttä koskevien väittämien kieltoa, vaan päinvastoin sellaista kieltojärjestelmää, jossa varataan mahdollisuus sallia väittämät. Se ilmoitti myös, että hallintomenettelyn tavoitteena on huolehtia siitä, että kullakin hakijalla on oikeus saada lupa esittää terveyttä koskevia väittämiä, kun ne ovat yhdenmukaisia petollisia toimia koskevan kuluttajansuojan kanssa ja kun ne ovat ehdottomasti paikkansapitäviä.

14 Koska komissio katsoi, ettei Itävalllan tasavalta ollut noudattanut perusteltua lausuntoa asetetussa määräajassa, se päätti nostaa esillä olevan kanteen.

Pääasia

Asianosaisten lausumat

15 Komissio esittää, että elintarvikkeiden merkinnöissä olevien terveyttä koskevien väittämien yleinen ja ehdoton kielto on direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 15 artiklan 1 ja 2 kohdan vastainen ja että mainittuja väittämiä koskeva ennakkolupamenettely on yhteensopimaton EY 28 ja EY 30 artiklan kanssa.

16 Komission mukaan direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa sallitaan jäsenvaltioiden kieltää ainoastaan sairauksia koskevat väittämät. Tässä säännöksessä jätetään harkintavaltaa elintarvikkeiden merkinnöissä olevien terveyttä koskevien väittämien osalta kuitenkin siten, että tässä direktiivissä asetettuja edellytyksiä — erityisesti edellytystä, jonka mukaan tällaiset väittämät eivät saa johtaa ostajaa harhaan — on noudatettava.

17 Komission mukaan sen lisäksi, että kielletään laittamasta elintarvikkeiden merkintöihin sairauksia koskevia väittämiä, LMG:n 9 §:n 1 momentin a—c kohdassa kielletään myös esittämästä terveyttä koskevia väittämiä, kuten viittaukset fysiologisiin tai farmakologisiin vaikutuksiin, varsinkin nuoruutta säilyttävään, ikääntymisen oireita hidastavaan, laihduttavaan tai terveyttä säilyttävään vaikutukseen. Tällainen kielto rajoittaa komission mukaan direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaa.

18 Tältä osin komissio väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (asia C-241/89, SARPP, tuomio 12.12.1990, Kok. 1990, s. I-4695, s. 15) katsotaan, että koska direktiivi on yleinen ja horisontaalinen, siinä sallitaan, että jäsenvaltiot pitävät voimassa tai säätävät direktiivin säännöksiä täydentäviä sääntöjä. Direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa kuitenkin luetellaan tyhjentävästi ne syyt, joiden nojalla voi olla perusteltua soveltaa kansallisia sääntöjä.

19 LMG:n 9 §:ssä säädetty yleinen ja ehdoton kielto laittaa elintarvikkeiden merkintöihin terveyttä koskevia väittämiä on komission mukaan näin ollen katsottava kansalliseksi säännökseksi, jota ei ole yhdenmukaistettu ja jota voidaan soveltaa vain sellaisessa tapauksessa, että sitä voidaan perustella jollakin direktiivin 79/112/ETY 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista syistä eli kansanterveyden suojelemisella, kuluttajansuojalla ja vilpillisen kilpailun estämisellä.

20 Komission mukaan, toisin kuin mitä Itävallan hallitus väittää, kuluttajansuojaan ei voida vedota kyseessä olevan kiellon perustelemiseksi, koska tämä kielto kattaa myös sellaiset paikkansapitävät väittämät, jotka eivät ole omiaan johtamaan kohtuullisen valistunutta kuluttajaa harhaan.

21 Tämän vuoksi sellainen elintarvike, jonka merkinnöissä on terveyttä koskeva väittämä ja jota myydään toisessa jäsenvaltiossa direktiiviin 79/112/ETY nähden laillisesti, ei voi merkitä tämän direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja petollisia toimia eikä näin ollen oikeuttaa soveltamaan kansallisia säännöksiä, joita ei ole yhdenmukaistettu.

22 LMG:n 9 §:n 3 momentin mukaisesta ennakkolupamenettelystä, joka koskee terveysväittämien laittamista elintarvikkeiden merkintöihin, komissio katsoo yhtäältä, ettei sitä säännellä direktiivissä 79/112/ETY, ja toisaalta, että se merkitsee EY 28 artiklassa tarkoitettua vaikutukseltaan vastaavaa toimenpidettä.

23 Komission mukaan tämän lainsäädännön seurauksesta tuotteita, joihin on merkitty terveyttä koskeva väittämä ja jota myydään laillisesti toisessa jäsenvaltiossa, voidaan myydä Itävallassa ainoastaan sillä edellytyksellä, että ne on etukäteen hyväksytty.

24 Lisäksi komissio esittää, ettei tällaista hallintomenettelyä voida perustella myöskään direktiiviin 84/450/ETY nähden, koska elintarvikkeiden merkinnät ja esillepano ovat lopullisesti säännellyt direktiivissä 79/112/ETY. Direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa nimittäin kielletään laittamasta elintarvikkeiden merkintöihin sellaisia väittämiä, jotka johtavat ostajaa harhaan.

25 Komissio väittää myös, että kuluttajansuoja voidaan turvata toimenpiteillä, jotka rajoittavat tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän kuin ennakkolupaa koskeva vaatimus. Voitaisiin siten säätää tarkastuksista, joilla pyritään tunnistamaan markkinoilla sellaiset tuotteet, joissa on kuluttajaa mahdollisesti harhaanjohtavia väittämiä.

26 Itävallan hallitus myöntää, että LMG:n 9 §:n 1 momentissa säädetty elintarvikkeiden merkinnöissä olevien terveyttä koskevien väittämien kielto ylittää tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun kiellon. Tämä kielto on kuitenkin yhdenmukainen direktiivin 15 artiklan 2 kohdan kanssa, koska sillä pyritään kansanterveyden suojelemista tai kuluttajansuojaa koskeviin tavoitteisiin.

27 Kansallisessa lainsäädännössä sallitaan sekä kotimaisiin tavaroihin että tuontitavaroihin sovellettavan hallintomenettelyn yhteydessä terveyttä koskevat väittämät elintarvikkeiden merkinnöissä, jos ne ovat paikkansapitävät ja jos niillä voidaan taata kuluttajien suojaaminen petollisilta toimilta. Sen toteamista, ovatko tällaiset väittämät paikkansapitäviä ei voida kuitenkaan jättää sen osapuolen subjektiiviseen harkintaan, joka pyytää lupaa saada käyttää niitä.

28 Lisäksi Itävallan hallituksen mukaan kuluttajansuoja voi johtaa kansanterveyden suojaamiseen. Tuotteen merkintöihin kiinnitetyillä harhaanjohtavilla maininnoilla, joilla tuotteeseen liitetään sellaisia ominaisuuksia, joita sillä ei ole, voi olla sairaiden henkilöiden tilan kannalta kielteisiä vaikutuksia, erityisesti kun heidän kärsimänsä sairauden tehokas torjuminen on lyöty laimin, koska he ovat luottaneet näin merkityn tuotteen vaikutukseen.

29 LMG:n 9 §:n 3 momentissa säädetyn ennakkolupamenettelyn osalta Itävallan hallitus väittää, että direktiivissä 79/112/ETY ei säännellä elintarvikkeiden merkintöjä ja esillepanoa koskevaa kysymystä tyhjentävästi.

30 Direktiivin 79/112/ETY 2 artiklassa ei Itävallan hallituksen mukaan säädetä mitään sellaisista terveyttä koskevista väittämistä tai mainonnasta, jotka eivät ole harhaanjohtavia, minkä vuoksi tältä osin on viitattava direktiiviin 84/450/ETY. Tätä direktiiviä, jonka 2 artiklassa tulkitaan harhaanjohtavaa mainontaa laajasti, sovelletaan myös tuotteen mainontaan, jonka harhaanjohtava vaikutus perustuu kyseisen tuotteen merkintöihin painettuun tekstiin.

31 Itävallan tasavalta korostaa sitä, että direktiivin 84/450/ETY perustelukappaleiden ja 7 artiklan — jonka mukaan jäsenvaltiot saavat antaa säännöksiä, joilla pyritään turvaamaan laajempi kuluttajansuoja harhaanjohtavan mainonnan osalta — perusteella voidaan päätellä, kun niitä luetaan yhdessä, että terveysväittämillä varustettujen elintarvikkeiden ennakkovalvonta ei ole yhteisön oikeuden vastainen.

32 Lisäksi Itävallan hallitus katsoo, että ennakkolupajärjestelmää voidaan soveltaa sellaisena kansallisena säännöksenä, jota ei ole yhdenmukaistettu, jos se on perusteltu jollakin direktiivin 79/112/ETY 15 artiklan 2 kohdassa luetelluista syistä. Kuluttajansuojaa koskeva peruste on nimenomaisesti mainittu tässä säännöksessä.

33 Lopuksi Itävallan viranomaiset väittävät, että ennakkolupaa koskeva velvollisuus merkitsee vähiten rajoittavaa keinoa taata tarpeellinen kuluttajansuoja, koska markkinoilla jo olevien elintarvikkeiden jälkikäteinen valvonta ei ole sopiva takaamaan tällaista kuluttajansuojaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

34 Aluksi on 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.

35 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.

36 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.

37 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.

38 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 em. asia SARPP, tuomion 15 kohta). Tällaisia syitä ovat erityisesti terveyden suojeleminen ja kuluttajansuoja.

39 Sen lisäksi, että LMG:n 9 §:n 1 momentissa kielletään elintarvikkeita myytäessä maininnat, joilla viitataan sairauksiin, siinä kielletään myös terveyttä koskevat väittämät. Asiakirjoita ilmenee, että Itävallan tuomioistuimet tulkitsevat tätä säännöstä siten, että kieltoa sovelletaan myös, vaikka terveyttä koskevat väittämät ovat paikkansapitävät.

40 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.

41 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. Sen laillisuus riippuu siten niiden syiden arvioinnista, joihin se perustuu.

42 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 mukaisten elintarvikkeiden kaupalle, kaikkia tähän liittyviä kansallisia toimen-

piteitä on arvioitava suhteessa tämän yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa EY 28 ja EY 30 artiklaan (ks. erityisesti asia C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993, Kok. 1993, s. I-4947, 9 kohta; asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001, Kok. 2001, s. I-9897, 32 kohta ja asia C-99/01, Linhart ja Biffl, tuomio 24.10.2002, Kok. 2002, s. I-9375, 18 kohta).

43 On syytä muistuttaa lisäksi 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 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).

44 Näin ollen kyseisten kansallisten säännösten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa on arvioitava yksinomaan direktiiviin 79/112/ETY nähden.

45 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.

46 On siis selvitettävä, voidaanko LMG:n 9 §:n 3 momentissa säädettyä ennakkolupajärjestelmää pitää yhteensopivana direktiivin 79/112/ETY 15 artiklan 2 kohdan kanssa siltä osin kuin tässä säännöksessä sallitaan kansalliset säännökset, joita ei ole yhdenmukaistettu ja jotka ovat perusteltuja kansanterveyden suojelemista ja petollisten toimien torjuntaa koskevilla syillä.

47 Tässä suhteessa kyseisen järjestelmän tavoitteiden on oltava toteutettavissa sen avulla eikä järjestelmällä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

48 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.

49 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 asia C-77/97, Unilever, tuomio 28.1.1999, Kok. 1999, s. I-431, 35 kohta).

50 Kuluttajansuojaa koskevaa Itävallan hallituksen perustelua ei myöskään voida hyväksyä.

51 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.

52 Itävallan hallitus ei ole esittänyt näyttöä, jolla voitaisiin osoittaa tämän tuomion 49 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, joka ei soveltuisi eurooppalaiseen terveyden suojelemista ja kuluttajansuojaa koskevaan asenteeseen. LMG:n 9 §:n 1 ja 3 momentissa vahvistetun yleisen kiellon ei voida siten katsoa olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

53 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 (em. asia Unilever, tuomion 34 kohta ja em. asia Linhart ja Biffl, tuomion 45 kohta).

54 LMG:n 9 §:n 1 ja 3 momentissa otetaan näin ollen käyttöön järjestelmä, jolla ylitetään se, mikä on tarpeen niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin kyseisellä kansallisella lainsäädännöllä pyritään, eivätkä nämä säännökset siten ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

55 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 79/112/ETY 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 15 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisesti kieltänyt yleiseen kulutukseen tarkoitettujen elintarvikkeiden merkinnöissä olevat terveyttä koskevat

väittämät ja säätänyt, että tällaisten väittämien esittäminen edellyttää ennakkolupaa koskevaa menettelyä.

Oikeudenkäyntikulut

56 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Itävallan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Itävallan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman määräyksen 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Itävallan tasavalta ei ole noudattanut kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenval-**

tioiden 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 alakohdan ja 15 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on yleisesti kieltänyt yleiseen kulutukseen tarkoitettujen elintarvikkeiden merkinnöissä olevat terveyttä koskevat väittämät ja säätänyt, että tällaisten väittämien esittäminen edellyttää ennakkolupaa koskevaa menettelyä.

2) Itävallan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Tanskan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Gulmann Skouris Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä tammikuuta 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja