YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
12 päivänä maaliskuuta 1987 *

Asiassa 178/84,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään johtava oikeudellinen neuvonantaja R. C. Béraud ja komission oikeudellisen yksikön virkamies J. Sack, prosessiosoite Luxemburgissa c/o komission oikeudellisen yksikön virkamies G. Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat M. Seidel, nuoriso-, perhe- ja terveysministeriön Ministerialrat J. Dietrich, asianajaja J. Sedemund, Köln, sekä Münsterin yliopiston oikeustieteen professori R. Lukes, oikeudenkäyntiasiamiehinä, prosessiosoite Luxemburgissa Saksan liittotasavallan suurlähetystö, 20–22 avenue E. Reuter,

vastaajana,

jossa käsitellään oluen puhtausvaatimuksia koskevan lain soveltamista (*Reinheitsgebot*) muista jäsenvaltioista tuotuihin oluisiin,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins ja F. A. Schockweiler sekä tuomarit G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: Sir Gordon Slynn,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen sellaisena kuin se on täydennettynä 13. ja 14.5.1986 pidetyn suullisen käsittelyn jälkeen,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.9.1986 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 6.7.1984 toimittamallaan kannekirjelmällä nostanut ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa vaaditaan toteamaan, että kieltäessään jossakin toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja markkinoille saatettujen oluiden kaupan pitämisen silloin, kun nämä oluet eivät ole *Biersteuergesetz*in (laki oluen verotuksesta) 9 ja 10 pykälän mukaisia (laki 14.3.1952, *Bundesgesetzblatt* (BGBl) I, s. 149) Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 30 artiklan nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteita.

2 Asiaa koskevat tosiseikat, menettelyn kulku ja asianosaisten väitteet ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Asiakirja-aineiston näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen yhteisöjen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Sovellettava valtionsisäinen lainsäädäntö

3 Yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn aikana Saksan hallitus on tehnyt olutta koskevasta lainsäädännöstään seuraavan selonteon, jota komissio ei ole riitauttanut ja joka on aiheellista hyväksyä tämän asian käsittelyä varten.

4 Mitä käsiteltävänä olevaan asiaan tulee, *Biersteuergesetz* sisältää ensinnäkin valmistussääntöjä, joita sovelletaan sellaisenaan ainoastaan Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneisiin panimoihin, sekä toisaalta sääntöjä nimityksen *Bier* (olut) käyttämisestä, joita sovelletaan sekä Saksan liittotasavallassa valmistettuihin oluisiin että maahan tuotuihin oluisiin.

5 Valmistusta koskevat säännöt ovat *Biersteuergesetz*in 9 pykälässä. Kyseisen säännöksen 1 momentissa säädetään, että pohjahiivamenetelmällä käytetyn oluen valmistukseen voidaan käyttää ainoastaan ohramallasta, humalaa, hiivaa ja vettä. Saman pykälän 2 momentissa säädetään samoista vaatimuksista pintahiivamenetelmällä käytetyn oluen valmistuksessa, mutta sallitaan kuitenkin muiden maltaiden ja ruokosokerin, juurikassokerin ja teknisesti puhtaan inverttisokerin sekä glukoosin ja edellä mainituista sokereista saatujen väriaineiden käyttäminen. Saman pykälän 3 momentissa täsmennetään, että maltaalla tarkoitetaan kaikkia keinotekoisesti idätettyjä viljoja. Tältä osin on otettava huomioon, että *Biersteuergesetz*in täytäntöönpanoasetuksen (*Durchführungsbestimmungen zum Biersteuergesetz*, 14.3.1952, BGBl. I, s. 153) 17 pykälän 4 momentin mukaan riisi, maissi ja sorghum eivät ole *Biersteuergesetz*in 9 pykälän 3 momentissa tarkoitettuja viljoja. *Biersteuergesetz*in 9 pykälän 7 momentin mukaan tämän säännöksen 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista valmistussäännöistä voidaan hakemuksesta poiketa erityistapauksissa erikoisoluiden ja vientiin tai tieteellisiin kokeisiin tarkoitettujen oluiden valmistusta varten. Saman säännöksen 8 momentin mukaisesti säännöksen 1 ja 2 momenttia ei sovelleta panimoihin, jotka tuottavat olutta ainoastaan omaan tarpeeseensa (*Hausbrauer*). Kyseisen lain 18 pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan *Biersteuergesetz*in 9 pykälän valmistussääntöjen rikkomisesta aiheutuu rikosoikeudellisia seuraamuksia.

6 Sääntö nimityksen *Bier* käyttämisestä kaupassa sisältyy *Biersteuergesetz*in 10 pykälään. Kyseisen säännöksen mukaan nimityksellä *Bier* – itsenäisenä nimityksenä tai osana yhdistelmänimitystä – tai muilla sellaisilla nimityksillä tai figuratiivisilla kuvauksilla, jotka luovat vaikutelman oluesta, voidaan pitää kaupan ainoastaan *Biersteuergesetz*in 9 pykälän 1, 2, 4, 5 ja 6 momentin vaatimusten mukaisesti käyttämällä valmistettuja juomia. Tämä sääntö käsittää ainoastaan sellaisen kaupan pitämistä koskevan kiellon, joka on suhteellinen siltä osin, että edellä kuvattujen valmistussääntöjen vastaisesti valmistettuja juomia voidaan myydä muilla nimityksillä sillä edellytyksellä, että nämä nimitykset eivät kuulu 10 pykälässä säädettyjen rajoitusten alaan. *Biersteuergesetz*in 18 pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan tämän nimityssäännön rikkomisesta aiheutuu rikosoikeudellisia seuraamuksia.

7 Jos oluet sisältävät lisäaineita, niiden tuontia Saksan liittotasavaltaan estää lisäksi ehdoton kaupan pitämistä koskeva kielto, josta säädetään elintarvikkeiden, tupakkatuotteiden, kosmetiikkatuotteiden ja muiden kulutushyödykkeiden kauppaa koskevan lain 11 pykälän 1 momentin 2 kohdassa (*Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetichen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen*) (*Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz*, jäljempänä elintarvike- ja kulutushyödykelaki, 15.8.1974, BGBl. I, s. 1945).

8 Elintarvike- ja kulutushyödykelaissa, joka pohjautuu ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa koskeviin seikkoihin, säädetään, että lisäaineet ovat periaatteessa kiellettyjä, ellei niitä ole erikseen sallittu.Tämän lain 2 pykälässä määritellään lisäaineiksi "aineet, joita on tarkoitus lisätä elintarvikkeisiin, jotta voitaisiin vaikuttaa niiden ominaispiirteisiin tai jotta voitaisiin saada esille niiden erityisiä omaisuuksia tai vaikutuksia", minkä vuoksi lisäaineiden määritelmään eivät sisälly "sellaiset aineet, jotka ovat luonnollista alkuperää tai jotka kemiallisesti ovat samanlaisia luonnollisten aineiden kanssa ja joita yleensä käytetään pääasiallisesti ravintoarvonsa, hajunsa tai makunsa vuoksi tai nautintoaineena, eikä juoma- ja kivennäisvesi".

9 Elintarvike- ja kulutushyödykelain 11 pykälän 1 momentin 1 kohdassa kielletään ei-sallittujen lisäaineiden käyttö, joko sellaisenaan tai muihin aineisiin sekoitettuna, kaupan pidettäväksi tarkoitettujen elintarviketuotteiden ammattimaisessa valmistamisessa tai käsittelemisessä. Tämän pykälän 2 momentin 1 kohdassa ja 3 momentissa täsmennetään, että tekniset apuaineet ja entsyymit eivät kuulu tämän kiellon alaan. Teknisillä apuaineilla tarkoitetaan kyseisen pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan "lisäaineita, jotka erotetaan elintarvikkeesta joko kokonaisuudessaan tai siten, että niitä sisältyy kulutukseen tarkoitettuun tuotteeseen ainoastaan teknisesti välttämättöminä ja teknologisesti vaikutuksettomina jäänteinä ja terveyden, hajun ja maun kannalta merkityksettöminä määrinä".

10 Elintarvike- ja kulutushyödykelain 11 pykälän 1 momentin 2 kohdassa kielletään niiden tuotteiden ammattimainen kaupan pitäminen, jotka on valmistettu tai käsitelty vastoin 1 momentin 1 kohdassa säädettyä valmistuskieltoa ja jotka eivät ole tämän lain 12 pykälän 1 momentin nojalla annetun asetuksen mukaisia. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan *Bundesrat*in hyväksymällä ministeriön asetuksella voidaan sallia tiettyjen lisäaineiden käyttäminen yleisluonteisesti tai tiettyjä elintarvikkeita varten taikka tiettyjä käyttötarkoituksia varten, siltä osin kuin se on yhteensopivaa kuluttajansuojelun kanssa teknologiset, ravitsemukselliset ja ruokavalio-opilliset tarpeet

huomioon ottaen. Näistä luvista säädetään elintarvikelisäaineiden käytön sallimista koskevan asetuksen liitteissä (*Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln*, 22.12.1981, jäljempänä lisäaineasetus, BGBl. I, s. 1633).

11 Olueen, joka luokitellaan elintarvikkeeksi, sovelletaan lisäaineita koskevaa lainsäädäntöä, mutta olutta koskee myös eräs erityinen järjestelmä. *Biersteuergesetz*in 9 pykälän sisältämissä valmistussäännöissä suljetaan pois kaikkien muiden kuin kyseisissä säännöissä lueteltujen aineiden käyttö, lisäaineet mukaan lukien. Nämä säännöt ovat siis lisäaineasetuksen 1 pykälän 3 momentissa tarkoitettuja lisäaineita koskevia erityissäännöksiä. Kyseisessä säännöksessä säädetään, että lisäaineasetus ei rajoita sellaisten sääntöjen soveltamista, joissa kielletään, rajoitetaan tai sallitaan lisäaineiden käyttö tietyissä sellaisissa elintarvikkeissa, joihin sovelletaan lisäaineasetuksesta eroavia edellytyksiä. Lisäaineasetuksen liitteissä tarkoitettu, yleisluonteisesti tai tiettyjä käyttötarkoituksia varten sallittu lisäaineiden käyttäminen on tämän vuoksi kiellettyä oluen tapauksessa. Tämä kielto koskee kuitenkin ainoastaan niitä aineita, jotka ovat elintarvike- ja kulutushyödykelaissa tarkoitettuja lisäaineita ja joiden käytöstä kyseisessä, *Biersteuergesetz*in jälkeen annetussa laissa ei säädetä poikkeuksia. Oluen lisäainekielto ei siis koske teknisiä apuaineita eikä entsyymejä.

12 Näin ollen elintarvike- ja kulutushyödykelain 11 pykälän 1 momentin 2 kohdasta ja *Biersteuergesetz*in 9 pykälästä seuraa, että Saksan liittotasavaltaan ei saa tuoda oluita, jotka sisältävät aineita, joiden käyttö on kielletty elintarvike- ja kulutushyödykelain 11 pykälän 1 momentin 1 kohdassa.

Oikeudenkäynnin kohde

13 On määriteltävä, koskeeko oikeudenkäynti ainoastaan kieltoa pitää kaupan *Bier*-nimityksellä sellaisia muissa jäsenvaltioissa valmistettuja oluita, joiden valmistamista koskevat säännöt eivät vastaa *Biersteuergesetz*in 9 pykälän edellytyksiä, vai koskeeko riita-asia myös kieltoa maahantuoda sellaisia oluita, jotka sisältävät lähtöjäsenvaltiossa sallittuja, mutta Saksan liittotasavallassa kiellettyjä lisäaineita.

14 Komissio kritisoi virallisessa huomautuksessaan *Biersteuergesetz*in 9 ja 10 pykälän säännöksiä sen vuoksi, että niissä säädetään, että Saksan liittotasavaltaan ei voi tuoda sellaisia muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja oluita,

joita ei ole pantu Saksan liittotasavallassa sovellettavien säännösten mukaisesti. Komissio katsoi, että tätä kaupan pitämistä koskevaa kieltoa ei voi perustella kuluttajansuojaan tai kansanterveyden suojelemiseen liittyvillä yleistä etua koskevilla seikoilla.

15 Vastauksessaan tähän huomautukseen Saksan hallitus esitti, että oluen puhtautta koskevat säännökset olivat välttämättömiä kansanterveyden suojelemiseksi; jos olut valmistettaisiin ainoastaan *Biersteuergesetz*in 9 pykälässä luetelluista raaka-aineista, lisäaineiden käytöltä vältyttäisiin. Saksan hallitus toisti tämän kannan eräälle komission jäsenelle 15.12.1982 lähettämässään täydentävässä kirjeessä ja täsmensi, että vaatimus ainoastaan *Biersteuergesetz*in 9 pykälässä lueteltujen raaka-aineiden käyttämisestä sisälsi kansanterveyden suojelemista varten tarkoitetun lisäaineita koskevan kiellon.

16 Komissio pitäytyi kannassaan perustellussa lausunnossaan. Komissio esittää, että se seikka, että olut, joka pannaan saksalaisen *Reinheitsgebot*in mukaisen perinteen mukaisesti, voidaan valmistaa ilman lisäaineita, ei yleisluonteisesti voi sulkea pois teknologista tarvetta käyttää lisäaineita muiden perinteiden mukaisesti tai muista raaka-aineista valmistettavien oluiden panemiseen. Komissio katsoo, että kysymystä lisäaineiden käytön teknologisesta tarpeesta voidaan käsitellä ainoastaan ottamalla huomioon käytetyt valmistusmenetelmät ja suhteessa tiettyihin määriteltyihin lisäaineisiin.

17 Saksan hallitus toi perusteltuun lausuntoon laatimassaan vastauksessa uudelleen esiin ennaltaehkäisevää terveydenhoitoa koskevat seikat, jotka sen mukaan perustelevat *Biersteuergesetz*in 9 ja 10 pykälän säännökset. Se ei kuitenkaan ole selvittänyt tämän lainsäädännön tarkkaa ulottuvuutta eikä sen suhdetta lisäaineita koskeviin sääntöihin.

18 Komissio viittasi kannekirjelmänsä perusteissa niihin tuonnin esteisiin, joita aiheutuu *Biersteuergesetz*in soveltamisesta sellaisiin muissa jäsenvaltioissa valmistettuihin oluisiin, jotka on valmistettu muista raaka-aineista tai joissa on käytetty näissä valtioissa sallittuja lisäaineita.

19 Saksan hallitus esitti vasta vastineessaan oluen puhtautta koskevien sääntöjen perustuvan kahteen erilliseen, mutta toisiaan täydentävään lainsäädäntöön. Se antoi lainsäädäntöään koskevan, edellä kuvatun selvityksen vasta tässä vaiheessa.

20 Komissio esitti vastauksessaan erillisinä *Biersteuergesetz*in 10 pykälän nimityssääntöä koskevat vastaväitteet sekä oluen ehdotonta lisäainekieltoa koskevat vastaväitteet. Komission mukaan Saksan hallituksen kattava selvitys soveltamastaan lainsäädännöstä ei perustavasti muuta käsiteltävänä olevaa asiaa koskevia tietoja. Komissio painottaa tältä osin, että se ei ole kohdistanut kannetta yksinomaan *Biersteuergesetz*in 9 ja 10 pykälää vastaan vaan että kanne kohdistuu yleisluonteisesti kieltoon pitää kaupan sellaisia muista jäsenvaltioista tulevia oluita, jotka eivät vastaa näissä säännöksissä olevia valmistusvaatimuksia. Komissio katsoo, että tämän kiellon täsmällisellä lainsäädännöllisellä perustalla ei ole merkitystä.

21 On katsottava, että kanne on kohdistettu sekä kieltoon pitää kaupan *Bier*-nimityksellä sellaisia muissa jäsenvaltioissa valmistettuja oluita, joita koskevat valmistussäännöt eivät vastaa *Biersteuergesetz*in 9 pykälän sääntöjä, että kieltoon maahantuoda sellaisia oluita, jotka sisältävät lähtöjäsenvaltiossa sallittuja, mutta Saksan liittotasavallassa kiellettyjä lisäaineita. Näin on kahdesta syystä.

22 Ensinnäkin komissio on jo oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn alussa tunnistanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ydinkysymyksen riitauttaessaan jo tuolloin kiellon, joka koskee sitä, että Saksan liittotasavallassa ei voida pitää kaupan muista jäsenvaltioista tulevia oluita, jos niitä ei ole valmistettu Saksan liittotasavallassa voimassa olevia sääntöjä vastaavien sääntöjen mukaisesti. Komissio on viitannut *Biersteuergesetz*in 9 pykälään ainoastaan täsmentääkseen näitä sääntöjä. Saksan hallituksenkin esittämän mukaisesti kyseinen säännös ei rajoitu ainoastaan raaka-aineisiin, vaan käsittää myös lisäaineet. Väitteet, joita komissio on esittänyt oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana ehdottoman lisäainekiellon aiheettomasta luonteesta, osoittavat lisäksi, että komission tarkoituksena oli sisällyttää tämä kielto kanteensa kohteeseen.

23 Toiseksi on huomautettava, että Saksan hallitus on itse menettelyn alusta lähtien puolustautunut pääasiassa esittämällä lisäaineita ja kansanterveyden suojelemista koskevia perusteluita, mikä toisaalta osoittaa, että se oli ymmärtänyt ja hyväksynyt, että myös ehdoton lisäainekielto sisältyi riita-asian kohteeseen ja mikä toisaalta sulkee pois sen, että tämän hallituksen puolustautumisoikeutta ei olisi otettu huomioon.

Kielto pitää *Bier*-nimityksellä kaupan oluita, jotka eivät täytä *Biersteuergesetz*in 9 pykälän vaatimuksia

24 On korostettava, että *Biersteuergesetz*in 9 pykälän sisältämä valmistussääntö ei itsessään voi muodostaa perustamissopimuksen 30 artiklassa kiellettyä vaikutukseltaan määrällistä rajoitusta vastaavaa toimenpidettä sen vuoksi, että sitä sovelletaan ainoastaan Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneisiin panimoihin. *Biersteuergesetz*in 9 pykälä on tässä tapauksessa esillä ainoastaan siltä osin kuin *Biersteuergesetz*in 10 pykälässä – jossa tarkoitetaan sekä muista jäsenvaltioista tuotuja että Saksan alueella valmistettuja tuotteita – viitataan siihen, jotta voitaisiin määritellä ne juomat, joiden markkinoinnissa voidaan käyttää nimitystä *Bier*.

25 Tämän nimityssäännön osalta komissio myöntää, että niin kauan kuin nimityksiä ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, jäsenvaltioilla on periaatteessa toimivalta määritellä juomien valmistusta, koostumusta ja kaupan pitämistä koskevat säännöt. Komissio painottaa kuitenkin, että sellainen *Biersteuergesetz*in 10 pykälän tapainen järjestelmä, jossa kielletään käyttämästä lajinimitystä sellaisten tuotteiden kaupassa, jotka on osaksi valmistettu muista raaka-aineista – kuten riisistä ja maissista – kuin joista on säädetty valtion alueella, on yhteensopimaton yhteisön oikeuden kanssa. Tällainen lainsäädäntö ylittää joka tapauksessa sen, mikä on tarpeen saksalaisen kuluttajan suojelemiseksi sen vuoksi, että tällainen suoja voidaan taata pelkin merkinnöin tai ilmoituksin. Näin ollen tällainen lainsäädäntö muodostaa perustamissopimuksen 30 artiklassa kielletyn esteen.

26 Saksan hallitus on ensin pyrkinyt perustelemaan lainsäädäntöään kansanterveyteen liittyvillä syillä. Se katsoo, että muiden kuin *Biersteuergesetz*in 9 pykälässä sallittujen raaka-aineiden käyttäminen merkitsisi välttämättä lisäaineiden käyttöä. Saksan hallitus myöntää kuitenkin istunnossa, että *Biersteuergesetz*in 10 pykälän, joka on pelkkä nimityssääntö, ainoana tarkoituksena oli kuluttajien suojeleminen. Tämän hallituksen mukaan kuluttajat yhdistävät mielessään nimityksen *Bier* juomaan, joka on valmistettu ainoastaan *Biersteuergesetz*in 9 pykälässä luetelluista raaka-aineista. Olisi siis estettävä, että kuluttajia ei johdettaisi harhaan tuotteen luonteen suhteen niin, että heidät saatettaisiin uskomaan, että *Bier*-nimityksellä kutsuttu juoma vastaisi *Reinheitsgebot*in vaatimuksia, vaikka näin ei olisikaan. Saksan hallitus väittää, että sen lainsäädäntö ei ole protektionistinen, ja se on painottanut, että raaka-aineet, joiden käytöstä säädetään *Biersteuergesetz*in 9 pykälän 1 ja 2 momentissa, eivät ole välttämättä kansallista alkuperää ja

että nimityksen *Bier* käyttäminen on sallittua kaikille elinkeinonharjoittajille, jotka pitävät kaupan säädettyjen sääntöjen mukaisesti valmistettuja tuotteita. Näitä sääntöjä voidaan Saksan hallituksen mukaan helposti noudattaa myös Saksan liittotasavallan ulkopuolella.

27 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (erityisesti asia 8/74, Procureur du roi v. Dassonville, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837) perustamissopimuksen 30 artiklan nojalla kielletyt, vaikutuksiltaan määrällisiä rajoituksia vastaavat toimenpiteet käsittävät "kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säädökset, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti".

28 Yhteisöjen tuomioistuin on myös vakiintuneessa oikeuskäytännössään (erityisesti asia 120/78, Rewe, tuomio 20.2.1979, Kok. 1979, s. 649 ja asia 261/81, Rau, tuomio 10.11.1982, Kok. 1982, s. 3961) katsonut, että yhteisten säännösten puuttuessa tietyn tuotteen kaupan pitämistä koskevien kansallisten säännösten eroista aiheutuvat vapaan liikkuvuuden rajoitukset yhteisössä on hyväksyttävä siltä osin kuin näitä säännöksiä, joita sovelletaan erotuksetta kotimaisiin ja maahan tuotuihin tuotteisiin, voidaan pitää välttämättöminä muun muassa kuluttajansuojaa koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. Tällaisen lainsäädännön on lisäksi oltava oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen nähden. Jos jäsenvaltio voi tehdä valinnan useiden saman tarkoituksen saavuttamiseen soveltuvien toimenpiteiden välillä, sen on valittava keino, joka vähiten rajoittaa vapaata liikkuvuutta.

29 Ei ole kiistetty, etteikö *Biersteuergesetz*in 10 pykälän soveltaminen sellaisiin muista jäsenvaltioista tuleviin oluisiin, joiden valmistukseen on laillisesti käytetty muita raaka-aineita kuin ohramallasta, eli erityisesti riisiä ja maissia, ole omiaan estämään näiden oluiden tuontia Saksan liittotasavaltaan.

30 On siis tutkittava, voidaanko tätä soveltamista perustella kuluttajansuojaa koskevilla pakottavilla vaatimuksilla.

31 Saksan hallituksen väite, jonka mukaan *Biersteuergesetz*in 10 pykälä on välttämätön saksalaisten kuluttajien suojaamiseksi sen vuoksi, että nämä kuluttajat mieltäisivät nimityksen *Bier* liittyvän yksinomaan *Biersteuergesetz*in 9 pykälässä säädetyistä raaka-aineista valmistettuun juomaan, on hylättävä.

32 Ensinnäkin kuluttajien käsitykset, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, voivat myös ajan kuluessa kehittyä saman jäsenvaltion sisällä. Yhteismarkkinoiden perustaminen on juuri yksi niistä olennaisista tekijöistä,

jotka voivat myötävaikuttaa tähän kehitykseen. Sellaiset säännöt, joissa kuluttajaa suojataan harhaanjohtavilta käytännöiltä, mahdollistavat tämän kehityksen huomioon ottamisen, kun taas *Biersteuergesetz*in 10 pykälän kaltainen lainsäädäntö estää tällaista kehitystä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin eräässä toisessa asiayhteydessä painottanut (asia 170/78, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 27.2.1980, Kok. 1980, s. 417), jäsenvaltion lainsäädännöllä ei saa vakiinnuttaa tiettyjä kulutustottumuksia niiden tyydyttämiseen tähtäävän kotimaisen teollisuuden saavuttamien etujen säilyttämiseksi.

33 Toiseksi, saksalaista nimitystä *Bier* vastaavat muissa jäsenvaltioissa käytettävät nimitykset ovat lajinimityksiä ja tarkoittavat juomaa, joka on valmistettu käymismenetelmän avulla ohramaltaasta riippumatta siitä, onko valmistuksessa käytetty pelkkää ohraa vai onko siinä ohran lisäksi käytetty myös riisiä tai maissia. Yhteisen tullitariffin nimikkeen 22.03 mukaisesti näin on myös yhteisön oikeudessa. Jopa Saksan lainsäätäjät ovat *Biersteuergesetz*in 9 pykälän 7 ja 8 momentissa käyttäneet nimitystä *Bier* tarkoittamaan juomia, jotka eivät vastaa kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdan valmistussääntöjä.

34 Saksankielistä nimitystä *Bier* ja yhteisön muiden jäsenvaltioiden kielten vastaavia nimityksiä ei voi siis rajoittaa tarkoittamaan ainoastaan Saksan liittotasavallassa voimassa olevien sääntöjen mukaisesti valmistettuja oluita.

35 On varmasti oikeutettua pyrkiä antamaan joistakin tietyistä raaka-aineista valmistettuja oluita erityisesti arvostavien kuluttajien tehdä valintansa tähän tekijään perustuen. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo aiemminkin painottanut (asia 193/80, komissio v. Italia, tuomio 9.12.1981, Kok. 1981, s. 3019), että tämä mahdollisuus voidaan varmistaa sellaisin keinoin, jotka eivät estä muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden tuontia, eli erityisesti siten, että asetetaan velvollisuus tehdä asianmukaiset pakkausmerkinnät myytävästä tuotteesta. Kun merkinnästä käy ilmi oluen valmistuksessa käytetyt raaka-aineet, tällainen menettely antaisi kuluttajalle mahdollisuuden tehdä valintansa tosiseikoista täysin tietoisena ja varmistaisi kaupankäynnin ja kulutustarjonnan avoimuuden. Tällainen pakkausmerkintäsääntely ei kuitenkaan saa johtaa negatiivisten arviointien tekemiseen oluista, jotka eivät täytä *Biersteuergesetz*in 9 pykälän vaatimuksia.

36 Tällainen merkintäsääntely voi – toisin kuin Saksan hallitus väittää – toimia täysin moitteettomasti jopa sellaisen tuotteen, esimerkiksi oluen, tapauksessa, jota ei välttämättä myydä kuluttajille pulloissa tai tölkeissä, jotka voidaan

varustaa asianmukaisilla merkinnöillä. Saksan lainsäädäntö vahvistaa myös tämä seikan. *Biersteuergesetz*in edellä mainitun täytäntöönpanoasetuksen 26 pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään tiettyjä oluita koskevasta merkintäjärjestelmästä sellaisessakin tapauksessa, jossa oluet myydään tynnyreissä, jolloin vaadittavat tiedot on merkittävä itse tynnyriin tai oluthanaan.

37 Edeltävistä toteamuksista aiheutuu, että soveltaessaan *Biersteuergesetz*in 10 pykälän myyntinimityssääntöä muista jäsenvaltioista tuotuihin ja niissä laillisesti valmistettuihin ja kaupan pidettyihin oluisiin Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 30 artiklasta aiheutuvia jäsenyysvelvoitteita.

Lisäaineita sisältävien oluiden ehdoton myyntikielto

38 Komission mielestä lisäaineita sisältäviin oluisiin kohdistuvaa ehdotonta myyntikieltoa ei voi perustella kansanterveyden suojelemiseen liittyvillä seikoilla. Se katsoo, että muut jäsenvaltiot valvovat tarkkaan lisäaineiden käyttöä elintarvikkeissa ja sallivat tietyn lisäaineen käyttämisen vasta lisäaineen vaarattomuuden vahvistaneiden perusteellisten tutkimusten jälkeen. Komissio katsoo, että näissä valtioissa valmistettujen ja siellä sallittuja lisäaineita sisältävien oluiden ei voida olettaa muodostavan minkäänlaista vaaraa kansanterveydelle. Jos Saksan liittotasavalta haluaa vastustaa näiden oluiden tuontia, sen on komission mukaan osoitettava niiden olevan vaaraksi kansanterveydelle. Komissio katsoo, että tässä tapauksessa tätä ei ole pystytty osoittamaan. Saksan liittotasavallassa olueen sovellettavat säännöt ovat joka tapauksessa suhteettomia sen vuoksi, että niissä kielletään lisäaineiden käyttö kokonaisuudessaan, kun taas muihin juomiin, kuten virvoitusjuomiin, sovellettavat säännöt ovat selvästi joustavampia.

39 Saksan hallitus katsoo, että elimistöön saatujen lisäaineiden määrä olisi tarpeen minimoida ottaen huomioon pitkäaikaisvaikutuksiltaan vielä tuntemattomien lisäaineiden käytöstä johtuvat vaarat sekä erityisesti ne riskit, joita muodostuu lisäaineiden kerääntymisestä elimistöön ja niiden yhteisvaikutuksesta esimerkiksi alkoholin kaltaisten muiden aineiden kanssa. Koska olut on elintarvike, jota kulutetaan paljon Saksan liittotasavallassa, Saksan hallitus katsoo, että lisäaineiden käyttämisen ehdoton kieltäminen oluen valmistuksessa on erityisen aiheellista. Tämä on sitäkin aiheellisempaa sen vuoksi, että lisäaineiden käyttäminen ei ole teknologisesti välttämätöntä ja että lisäaineet voidaan välttää käyttämällä ainoastaan *Biersteuergesetz*issä säädettyjä ainek-

sia. Tämän vuoksi Saksan hallitus katsoo, että saksalaiset olueen sovellettavat säännöt ovat täysin perusteltuja kansanterveyden suojelemisen kannalta eivätkä loukkaa suhteellisuusperiaatetta.

40 Ei ole kiistetty, etteikö lisäaineita sisältävien oluiden kaupan pitämistä koskeva kielto estäisi muista jäsenvaltioista tulevien, näissä jäsenvaltioissa sallittuja lisäaineita sisältävien oluiden tuontia ja etteikö tämä kielto tältä osin kuuluisi perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan. On kuitenkin tutkittava, voidaanko tämän kiellon soveltamista perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisesti perustella ihmisten terveyden suojelemista koskevilla syillä.

41 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu (erityisesti asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983, Kok. 1983, s. 2445), että koska tieteellinen tutkimus ei ole vielä poistanut kaikkia epävarmuustekijöitä, tilanteessa, jossa lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista ei ole toteutettu, kunkin jäsenvaltion asiana on päättää, missä määrin se haluaa suojella ihmisten terveyttä ja elämää ottaen kuitenkin tältä osin huomioon tavaroiden yhteisön sisäisestä vapaasta liikkuvuudesta johtuvat vaatimukset.

42 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös (erityisesti em. asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983; asia 247/84, Motte, tuomio 10.12.1985, Kok. 1985, s. 3887 ja asia 304/84, Muller, tuomio 6.5.1986, Kok. 1986, s. 1511), että tällaisissa olosuhteissa yhteisöjen oikeus ei estä jäsenvaltiota toteuttamasta lainsäädäntöä, jossa lisäaineiden käyttämisen edellytykseksi asetetaan yleisesti sovellettavalla säädöksellä myönnettävä, joko kaikkia tuotteita, joitakin tuotteita tai tiettyjä käyttötarkoituksia koskeva ennakkolupa.

43 Kaupan pitämistä koskevan kiellon soveltaminen tuottajajäsenvaltiossa sallittuja, mutta tuontijäsenvaltiossa kiellettyjä lisäaineita sisältäviin tuotuihin tuotteisiin on hyväksyttävää ainoastaan, jos tältä osin noudatetaan perustamissopimuksen 36 artiklassa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, asetettuja edellytyksiä.

44 Ensinnäkin on otettava huomioon, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa asioissa Sandoz, Motte ja Muller päätellyt perustamissopimuksen 36 artiklan viimeisen virkkeen perustana olevan suhteellisuusperiaatteen perusteella, että tuottajajäsenvaltioissa sallittuja, mutta tuontijäsenvaltiossa kiellettyjä lisäaineita sisältävien tuotteiden kaupan pitämistä koskevien kieltojen on rajoituttava kattamaan vain se, mikä tosiasiallisesti on tarpeen

kansanterveyden suojelemiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin on myös päätellyt, että jonkin tietyn, jossakin toisessa jäsenvaltiossa sallitun lisäaineen käyttämisen on oltava sallittua kyseisestä jäsenvaltiosta tuodun tuotteen tapauksessa jos – kun otetaan huomioon kansainvälisten tieteellisten tutkimusten tulokset ja erityisesti yhteisön elintarvikealan tiedekomitean ja FAO:n Codex Alimentarius -komission sekä WHO:n työn sekä tuontijäsenvaltion kuluttajien ravitsemustottumukset – kyseinen lisäaine ei ole vaaraksi kansanterveydelle ja että sen käytölle on olemassa todellinen, erityisesti teknologinen tarve.

45 Toiseksi on otettava huomioon, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut 6.5.1986 antamassaan tuomiossa (em. asia Muller), suhteellisuusperiaate edellyttää myös, että elinkeinonharjoittajilla on mahdollisuus heidän kannaltaan helposti vireille saatettavalla ja kohtuullisessa ajassa loppuun saatettavalla menettelyllä pyytää sitä, että tiettyjen lisäaineiden käyttö sallitaan oikeusvaikutuksiltaan yleisellä toimella.

46 On täsmennettävä, että elinkeinonharjoittajilla on oltava mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos tämä lupa heiltä perusteettomasti evätään. Kuten on jo todettu edellä mainitussa asiassa Muller 6.5.1986 annetussa tuomiossa, tuontijäsenvaltion toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on osoittaa, että kielto on perusteltu kyseisen valtion kansalaisten terveyden suojelemiseen liittyvillä syillä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta näiden viranomaisten mahdollisuutta pyytää elinkeinonharjoittajilta sellaisia niiden hallussa olevia tietoja, joista voi olla hyötyä viranomaisten arvioidessa asiaa koskevia tosiseikkoja.

47 Olueen sovellettavista saksalaisista lisäainesäännöistä seuraa, että kiellettyjä ovat kaikki muissa jäsenvaltioissa sallitut lisäaineet eivätkä vain sellaiset lisäaineet, joiden kieltäminen olisi konkreettisesti perusteltua niillä vaaroilla, joita lisäaineet merkitsevät Saksan kansalaisten ravitsemustottumukset huomioon ottaen. Näissä säännöissä ei myöskään vahvisteta menettelyä, jonka yhteydessä elinkeinonharjoittajat voisivat pyytää, että jonkin tietyn lisäaineen käyttäminen oluen valmistuksessa sallitaan oikeusvaikutuksiltaan yleisellä toimella.

48 Erityisesti lisäaineiden vahingollisuuden osalta Saksan hallitus vetoaa asiantuntijalausuntojen perusteella lisäaineiden nauttimisen vaaroihin yleensä ja esittää, että nautittujen lisäaineiden määriä olisi yleisten ennaltaehkäisevien syiden vuoksi rajoitettava niin paljon kuin mahdollista ja että lisäaineiden käytön täydellinen kieltäminen olisi erityisen aiheellista oluen valmistuksessa sen vuoksi, että olutta kulutetaan Saksassa suuria määriä.

49 Eri elintarvikkeissa sallittuja lisäaineita koskevista taulukoista, jotka Saksan hallitus on itse esittänyt, ilmenee, että Saksan lainsäädännössä, erityisesti lisäaineasetuksessa, sallitaan tiettyjen muissa jäsenvaltioissa oluen valmistamiseen sallittujen lisäaineiden käyttäminen kaikkien tai lähes kaikkien juomien valmistamiseen. Pelkkä viittaus lisäaineiden nauttimisesta aiheutuviin mahdollisiin vaaroihin yleensä sekä se seikka, että olut on elintarvike, jota kulutetaan suuria määriä, eivät ole riittäviä perustelemaan ankarampien sääntöjen käyttöön ottamista oluen tapauksessa.

50 Lisäaineiden tarpeen ja erityisesti niiden teknologisen tarpeen osalta Saksan hallitus väittää, että tällaista tarvetta ei ole silloin, kun olut valmistetaan *Biersteuergesetz*in 9 pykälän säännösten mukaisesti.

51 On painotettava, että viittaus siihen, että olut voidaan valmistaa ilman lisäaineita silloin, kun sen valmistuksessa käytetään Saksan liittotasavallan lainsäädännön mukaisia raaka-aineita, ei riitä sulkemaan pois sitä, että tiettyjen lisäaineiden käyttämiseen voi olla teknologista tarvetta. Tällainen teknologisen tarpeen käsitteen tulkinta, jossa päädytään kansallisten tuotantomenetelmien suosimiseen, on keino jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

52 Teknologisen tarpeen käsitettä on arvioitava suhteessa käytettyihin raaka-aineisiin ja ottamalla huomioon sen jäsenvaltion viranomaisten arviot, jossa tuote on laillisesti valmistettu ja pidetty kaupan. Huomioon on myös otettava kansainvälisten tieteellisten tutkimusten tulokset ja erityisesti tulokset, joihin yhteisön elintarvikealan tiedekomitea ja FAO:n Codex Alimentarius -komissio sekä WHO ovat toiminnassaan päätyneet.

53 Siltä osin kuin saksalaisen oluen lisäaineita koskeva säännöstö sisältää yleisen lisäainekiellon, sen soveltaminen muista jäsenvaltioista tuotuihin oluisiin ei vastaa yhteisön oikeudessa asetettuja edellytyksiä, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on niitä oikeuskäytännössään tulkinnut, koska tällainen kielto on suhteellisuusperiaatteen vastainen eikä siten kuulu perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisen poikkeuksen alaan.

54 Edeltävien toteamusten perusteella on pääteltävä, että kieltäessään jossakin toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja markkinoille saatettujen oluiden kaupan pitämisen silloin, kun nämä oluet eivät ole olleet *Biersteuergesetz*in 9 ja 10 pykälän mukaisia, Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 30 artiklan nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteitaan.

Oikeudenkäyntikulut

55 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kieltäessään jossakin toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja markkinoille saatettujen oluiden kaupan pitämisen silloin, kun nämä oluet eivät ole olleet *Biersteuergesetz*in 9 ja 10 pykälän mukaisia, Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 30 artiklan nojalla kuuluvia jäsenyysvelvoitteitaan.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins

Schockweiler Bosco Koopmans Due Everling

Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä maaliskuuta 1987.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti