JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
M. B. ELMER
15 päivänä toukokuuta 1997 *

Johdanto

1. Bundesverwaltungsgericht (Saksan liittotasavalta) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä luontaisten kivennäisvesien hyödyntämistä ja markkinoille saattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/777/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) tulkinnasta.

Asian kannalta relevantti yhteisön lainsäädäntö

2. Direktiivin tämän asian kannalta relevantit säännökset ovat seuraavat:

"1 artikla

1. Tämä direktiivi koskee jäsenvaltioiden maaperästä saatua vettä, jonka tämän jäsenvaltion vastuussa oleva viranomainen tunnustaa liitteessä I olevan I jakson säännökset täyttäväksi luontaiseksi kivennäisvedeksi.

— —

LIITE I

I. MÄÄRITELMÄ

1. 'Luontaisella kivennäisvedellä' tarkoitetaan 5 artiklassa säädettyä mikrobiologisesti täysarvoista vettä, jonka alkuperä on maanalainen vesikerrostuma tai -varasto ja joka tulee esille lähteestä, josta sitä otetaan yhden tai useamman luontaisen tai poratun uloskäynnin kautta.

Luontainen kivennäisvesi on selvästi erotettavissa tavallisesta juomavedestä:

a) ominaispiirteistään, kuten kivennäisainepitoisuus, hivenainepitoisuus tai muut aineosat, ja joskus tietyistä vaikutuksistaan,

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — EYVL L 229, s. 1.

b) alkuperäisestä olomuodostaan,

kummankin ominaisuuden pysyessä veden maanalaisuuden takia ennallaan ja turvassa kaikelta saastumisvaaralta.

2. Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: [2]

a) seuraavien näkökohtien osalta:

1. geologiset ja hydrologiset,

2. fysikaaliset, kemialliset ja fysikokemialliset,

3. mikrobiologiset,

4. tarvittaessa farmakologiset, fysiologiset ja kliiniset;

b) II jaksossa lueteltujen vaatimusten mukaisesti;

c) vastuussa olevan viranomaisen hyväksymien tieteellisten menetelmien mukaisesti.

Edellä a alakohdan 4 alakohdassa tarkoitetut analyysit voivat olla vapaaehtoisia, jos vedellä on koostumuksellisesti ominaisuuksia, joiden perusteella se on ennen tämän direktiivin voimaantuloa tunnustettu luontaiseksi kivennäisvedeksi siinä jäsenvaltiossa, josta se on peräisin. Näin on laita etenkin, jos kyseessä olevassa vedessä, kg:aa kohti, sekä ottopaikassa sekä pullotuksen jälkeen on vähintään 1 000 mg liuennutta kiintoainetta tai vähintään 250 mg vapaata hiilidioksidia.

— —

II. MÄÄRITELMÄN SOVELTAMISEN EDELLYTYKSET JA VAATIMUKSET

— —

1.4 Kliinisten ja farmakologisten analyysien vaatimukset

2 — Direktiivin antamisen aikaan yhteisön muilla virallisilla kielillä tämä virke kuuluu seuraavasti:
"Diese Merkmale, die natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen können, müssen überprüft worden sein: — —"
"These characteristics, which may give natural mineral water properties favourable to health, must have been assessed: — —"
"Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées: — —"
"Disse karakteristika, der kan give det naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber, skal være bedømt: — —"
"Queste caratteristiche, che sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari, devono essere state valutate: — —"
"Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld: — —"
Direktiivin antamisen jälkeen yhteisön virallisiksi kieliksi tulleilla kielillä tämä virke kuuluu seuraavasti:
"Estas características, que son las que confieren al agua mineral natural sus propiedades salutíferas, deberán haber sido apreciadas: — —"
"Αυτά τα χαρακτηριστικά, ικανά να προσδίδουν στο φυσικό μεταλλικό νερό τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητές του, πρέπει να έχουν εκτιμηθεί: — —"
"Estas características, que são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde, devem ter sido avaliadas: — —"
"Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: — —"
"Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda — —"

1.4.1 Tieteellisesti tunnustetuilla menetelmillä suoritettavien analyysien on oltava sopivia luontaisten kivennäisvesien ominaisuuksille ja niiden vaikutuksille ihmiselimistöön, kuten lisääntyneelle virtsaneritykselle, vatsa- ja suolitoiminnoille ja kivennäisaineiden puutteiden tasoittamiselle.

— —"

Pääasian oikeusriita

3. Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (jäljempänä yhtiö) löysi vesiesiintymän 1980-luvun lopussa. Lähteestä otetusta vedestä tehdyn analyysin mukaan vesi sisälsi 617 milligrammaa liuennutta kiintoainetta ja 34 milligrammaa vapaata liuennutta hiilidioksidia litraa kohti. Veden ravitsemuksellis-fysiologisten vaikutusten (ernährungsphysiologische Wirkungen) tutkimisen perusteella kävi ilmi, että vesi sisälsi pieniä määriä natriumia ja kloridia.

4. Yhtiö vaati tämän jälkeen jättämässään hakemuksessa veden tunnustamista direktiivin mukaiseksi luontaiseksi kivennäisvedeksi; Land Baden-Württemberg hylkäsi kuitenkin hakemuksen 28.11.1989 ja 2.4.1990 sillä perusteella, että vedellä ei voi olla Saksan täytäntöönpanolainsäädännössä edellytettyjä "ravitsemuksellis-fysiologisia vaikutuksia", ellei se todella sisällä tiettyjen tärkeiden aineosien pitoisuuksia.

Oikeudenkäynti kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

5. Verwaltungsgericht Karlsruhe hylkäsi 8.11.1991 antamallaan tuomiolla yhtiön nostaman kanteen, jossa se oli vaatinut veden tunnustamista luontaiseksi kivennäisvedeksi.

6. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg pysytti tämän tuomion 30.11.1993 antamallaan tuomiolla perustellen ratkaisuaan siten, että yhtiö ei ollut näyttänyt, että vedellä olisi Saksan lainsäädännössä edellytettyjä, sen aineosista johtuvia ravitsemuksellis-fysiologisia vaikutuksia. Vettä ei voitu tunnustaa tällaiseksi vedeksi, koska se ei sisältänyt ollenkaan tiettyjä aineita tai niiden pitoisuudet olivat liian vähäisiä.

7. Yhteisö haki muutosta Bundesverwaltungsgerichtiltä, joka on tulkinnut 31.8.1995 tekemässään päätöksessä Saksan täytäntöönpanosäännöksiä siten, että veden aineosien pitoisuuksien ja näiden ravitsemuksellis-fysiologisten vaikutusten välillä on oltava syy-yhteys ja että tämä syy-yhteys on näytettävä tieteellisesti toteen sellaisten vesien tunnustamisen yhteydessä, jotka sisältävät

alhaisia määriä kivennäisaineita ja/tai hiilidioksidia. Bundesverwaltungsgericht oli kuitenkin epätietoinen siitä, miltä osin Saksan lainsäädännössä vaaditut edellytykset ovat yhteensopivia direktiivin kanssa, ja se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"Onko —— direktiivin —— 1 artiklan 1 kohtaa luettuna yhdessä liitteen I määritelmiä koskevan I jakson kanssa tulkittava siten, että vesi — liitteessä I olevan I jakson 2 kohdan toisen alakohdan mukaisia 'aiemmin tunnustettuja vesiä' lukuun ottamatta — voidaan tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi ainoastaan silloin, jos sillä on terveydelle suotuisia ominaisuuksia, ja jos näin on, onko nämä ominaisuudet näytettävä toteen?

2) Saavatko nämä mahdollisesti edellytettävät terveydelle suotuisat ominaisuudet johtua myös siitä, että liitteessä I olevan I jakson 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetut aineosat joko puuttuvat tai niiden pitoisuudet ovat vähäisiä (esim. vähän natriumia sisältävät vedet)?

3) Miten liitteessä I olevan I jakson 2 kohdassa oleva käsite 'terveydelle suotuisat ominaisuudet' ja liitteessä I olevan I jakson 1 kohdan a alakohdassa oleva käsite 'tietyt vaikutukset' (ks. myös liitteessä I olevan II jakson 1.4.1 kohta) on erotettava toisistaan?"

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

8. Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään tietää, onko luontaiseksi kivennäisvedeksi tunnustamisen edellytyksenä, että vedellä on terveydelle suotuisia ominaisuuksia, ja jos on, onko nämä ominaisuudet näytettävä toteen.

9. Yhtiö on todennut Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin tukemana, että luontaisella kivennäisvedellä voi olla terveydelle suotuisia ominaisuuksia ominaisuuksiensa eli olemuksensa ja alkuperäisen olomuotonsa takia. Sen, että vesi voidaan tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi, edellytykseksi ei ole kuitenkaan asetettu sitä, että vedellä on tosiasiassa terveydelle suotuisia ominaisuuksia. Siinä tapauksessa yhteisöjen lainsäätäjä olisi käyttänyt sanaa "on" (annettava) sanan "saattavat" (antaa) sijasta direktiivin liitteessä I olevan I jakson 2 kohdassa. Liitteessä I olevan I jakson 2 kohdassa mainitut terveydelle suotuisat ominaisuudet eivät kuulu 1 kohdassa olevaan määritelmään.

10. Land Baden-Württemberg on esittänyt Ranskan ja Italian hallitusten tukemana, että vesi voidaan tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi ainoastaan, jos sillä on terveydelle suotuisia ominaisuuksia. Luontaista kivennäisvettä ei voida määritellä sellaiseksi pelkästään sen alkuperän, pitoisuuksien tai tilan perusteella, vaan määrittelyssä on otettava huomioon myös sen ravitsemuksellis-fysiologiset vaikutukset, koska nämä vaiku-

tukset johtuvat kivennäisainepitoisuuksista, hivenainepitoisuuksista ja muista veden olemusta määräävistä aineosista. Liitteessä I olevan I jakson 2 kohdasta käy ilmi, että terveydelle suotuisat ominaisuudet on näytettävä toteen. Tässä 2 kohdassa täydennetään ja selvennetään 1 kohtaa vaatimalla, että 1 kohdassa luetellut ominaisuudet on täytynyt tutkia, jotta voidaan käytännössä varmistaa, että terveydelle suotuisat ominaisuudet ovat olemassa.

11. Komissio on katsonut, että liitteessä I olevan I jakson 1 ja 2 kohta, joissa molemmissa on osia luontaisen kivennäisveden määritelmästä, on luettava yhdessä. Saksan-, englannin-, hollannin- ja tanskankieliset versiot vastaavat 2 kohdan osalta toisiaan, ja ne ovat kaksiselitteisiä sen suhteen, onko vedellä aina oltava terveydelle suotuisia ominaisuuksia. Sen sijaan ranskan-, italian-, ja espanjankieliset versiot ovat täysin selviä 2 kohdan osalta siten, että niiden mukaan luontaisella kivennäisvedellä on aina oltava sellaisia ominaisuuksia.

12. Painotan tässä yhteydessä, että direktiivin 1 artiklan 1 kohdan säännöksistä käy ilmi, että direktiivi koskee jäsenvaltioiden maaperästä saatua vettä, jonka tämän jäsenvaltion vastuussa oleva viranomainen tunnustaa liitteessä I olevan I jakson säännökset täyttäväksi luontaiseksi kivennäisvedeksi.

13. Liitteessä I olevan I jakson 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ilmoitetaan nimenomaisesti, että siinä täsmennetään se, mitä on pidettävä luontaisena kivennäisvetenä. Tämän 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määritellään sitten, että luontainen kivennäisvesi on alkuperältään maanalaista. Vielä 1 kohdan toisessa alakohdassa lisätään, että luontainen kivennäisvesi on erotettavissa tavallisesta juomavedestä kahden ominaisuuden vuoksi: toisaalta ominaispiirteittensä, kuten kivennäisainepitoisuuden, hivenainepitoisuuden tai muiden aineosien ja joskus tiettyjen vaikutusten perusteella, ja toisaalta alkuperäisen olomuotonsa perusteella.

14. Liitteessä I olevan I jakson 2 kohdan päälauseessa säädetään, että "nämä ominaisuudet" on ollut tutkittava tiettyjen näkökohtien osalta II jaksossa lueteltujen vaatimusten ja hyväksyttyjen tieteellisten menetelmien perusteella. Tähän päälauseeseen on sisällytetty välittömästi sanojen "nämä ominaisuudet" jälkeen sivulause. Sivulause alkaa lauseen subjektilla "jotka". Relatiivipronomini viittaa päälauseen ilmaisuun "nämä ominaisuudet". Jos sivulause muutetaan itsenäiseksi lauseeksi, se kuuluu seuraavasti: "Nämä ominaisuudet saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia".

15. Tämän virkkeen sanamuoto vaihtelee eri kieliversioissa. Tanskan-, saksan-, englannin-, hollannin-, kreikan-, suomen- ja ruotsinkielisissä versioissa käytetään kaikissa verbiä "saattaa" preesensissä, ja niissä siis ilmaistaan, että on mahdollista, että luontaisella kivennäisvedellä on terveydelle suotuisia ominaisuuksia.

16. Ranskan-, italian-, espanjan- ja portugalinkielisissä versioissa käytetään sanamuotoa "qui sont de nature à — —", "che sono tali da conferire — —", "que son las que confieren — —" ja "que são de natureza a conferir — —". Näillä sanamuodoilla ei näytä olevan normatiivista sisältöä, vaan vaikuttaa pikemminkin siltä, että niiden sisältö on kuvaileva lausuma siitä, että mainitut ominaisuudet ovat sen luonteisia, että ne antavat vedelle ominaisuuksia, jotka ovat terveydelle suotuisia.

17. Jos yhteisöjen lainsäätäjä olisi halunnut asettaa terveydelle suotuisat ominaisuudet edellytykseksi sille, että vesi voidaan tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi, se olisi voinut helposti poistaa eri kieliversioissa olevan epäselvyyden käyttämällä kaikissa kieliversioissa verbin "täytyy" preesensmuotoa. Sitä paitsi sellaisessa tilanteessa olisi ollut osuvampaa sisällyttää tämä edellytys 1 kohtaan, joka sisältää luontaisen kivennäisveden määritelmän, eikä 2 kohdan sivulauseeseen, joka sisältää 1 kohdan vaatimusten täyttymisen tutkimiseen liittyviä sääntöjä. Komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa [3] edellytys, joka koskee terveydelle suotuisia ominaisuuksia, oli muuten myös sisällytetty 1 kohtaan. Tätä taustaa vasten edellytyksen lopullinen sijoittaminen 2 kohtaan näyttää selkeästi osoittavan sen, että neuvosto ei halunnut asettaa veden luontaiseksi kivennäisvedeksi tunnustamisen edellytykseksi sitä, että vedellä on terveydelle suotuisia ominaisuuksia.

3 — EYVL 1970, C 69, 11.6.1970, s. 14.

18. Se, että direktiiviin ei ole otettu käsitteen terveydelle suotuisat ominaisuudet määritelmää, puoltaa tätä tulkintaa. Kansallinen tuomioistuin on siten perustellusti halunnut toisella ja kolmannella kysymyksellään saada selvennetyksi tätä käsitettä siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että vedellä on oltava terveydelle suotuisia ominaisuuksia, jotta se voidaan tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi. Kansallinen tuomioistuin on myös perustellusti pyytänyt ensimmäisen kysymyksensä toisessa osassa yhteisöjen tuomioistuinta selventämään, miten tällaiset ominaisuudet on tällaisessa tapauksessa näytettävä toteen. Direktiivissä ei vastata tähän. Tätä koskevat säännöt olisi ollut välttämätöntä sisällyttää direktiiviin, jos neuvosto olisi halunnut asettaa veden luontaiseksi kivennäisvedeksi tunnustamisen edellytykseksi sen, että vedellä on terveydelle suotuisia ominaisuuksia. Edellä oleva tulee erityisen selväksi, kun katsotaan, miten yksityiskohtaisesti direktiivi on muilta osin muotoiltu.

19. Edellä olevan perusteella esitän, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että 1 artiklan 1 kohtaa luettuna yhdessä liitteessä I olevan I jakson 1 ja 2 kohdan kanssa on tulkittava siten, että niiden vastaista on, että jäsenvaltio vaatii, että vedellä on oltava terveydelle suotuisia ominaisuuksia, jotta se voitaisiin tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi.

Toinen ja kolmas kysymys

20. Toisesta kysymyksestä käy nimenomaisesti ilmi, että se on tehty ainoastaan siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen olisi vastattu, että vesi voidaan tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi ainoastaan, jos sillä on terveydelle suotuisia ominaisuuksia. Kolmas kysymys koskee liitteessä I olevan I jakson 2 kohdassa tarkoitetun käsitteen "terveydelle suotuisat ominaisuudet" rajaamista. Kuten ensimmäiseen kysymykseen ehdottamastani vastauksesta ilmenee, vesi voidaan tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi riippumatta siitä, onko sillä "terveydelle suotuisia ominaisuuksia". Siten käsitteen terveydelle suotuisat ominaisuudet tarkemmalla rajaamisella ei ole merkitystä käytännössä (ks. edellä ensimmäistä kysymystä koskeva esitys).

Siten toiseen ja kolmanteen kysymykseen on tarpeetonta vastata.

Ratkaisuehdotus

21. Tämän perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Luontaisten kivennäisvesien hyödyntämistä ja markkinoille saattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/777/ETY 1 artiklan 1 kohtaa luettuna yhdessä liitteessä I olevan I jakson 1 ja 2 kohdan kanssa on tulkittava siten, että niiden vastaista on, että jäsenvaltio vaatii, että vedellä on oltava terveydelle suotuisia ominaisuuksia, jotta se voitaisiin tunnustaa luontaiseksi kivennäisvedeksi.