YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)
19 päivänä kesäkuuta 2003 *

Asiassa C-420/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. van Lier ja R. Amorosi, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato Fiorilli, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se soveltaa muissa jäsenvaltioissa valmistettuihin ja kaupan pidettäviin juomiin säännöksiä, joiden mukaan Italiassa ei saa myydä tietyn kofeiinipitoisuuden ylittäviä energiajuomia, esittämättä kuitenkaan syitä, joiden vuoksi tämä raja on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa kansanterveyden suojeluun nähden

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit F. Macken (esittelevä tuomari) ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.2.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 23.10.2001 ja jossa vaaditaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se soveltaa muissa jäsenvaltioissa valmistettuihin ja kaupan pidettäviin juomiin säännöksiä, joiden mukaan Italiassa ei saa myydä tietyn kofeiinipitoisuuden ylittäviä energiajuomia, esittämättä kuitenkaan syitä, joiden vuoksi tämä raja on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa kansanterveyden suojeluun nähden.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Yhteisön lainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, millä edellytyksillä ravintoaineita, kuten kofeiinia, voidaan lisätä tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettuihin elintarvikkeisiin.

Kansallinen lainsäädäntö

3 Ilmatiiviisiin pakkauksiin pakattujen hiilihappoisten vesien ja alkoholittomien hiilihappoisten ja hiilihapottomien juomien valmistukseen ja myyntiin liittyvää hygieniaa koskevista yleisistä säännöksistä 19.5.1958 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 719 (GURI nro 178, 24.7.1958, s. 3081; jäljempänä DPR nro 719/58) 15 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"Hygieniasta ja kansanterveydestä vastaavan korkean viranomaisen on hyväksyttävä niiden aineiden lisääminen, joita ei ole mainittu tässä asetuksessa ja joita kyseinen korkea viranomainen ei ole aikaisemmin hyväksynyt, sen maakunnan terveysviranomaisen ehdotuksesta, jossa tehdas sijaitsee, maakunnan terveyslautakunnalta lausunnon saatuaan."

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

4 Elinkeinonharjoittajien tekemissä kanteluissa kiinnitettiin komission huomio tiettyjen muissa jäsenvaltioissa lain mukaisesti valmistettujen ja myytyjen energiajuomien tuonnin ja myynnin esteisiin Italiassa. Näiden juomien, joihin kuuluvat merkit Red Bull, CULT ja GUVI, kofeiinipitoisuus on 250—320 mg/l, ja ne sisältävät usein muita aineita kuten tauriinia.

5 Italian viranomaiset kielsivät aluksi näiden juomien ja etenkin tauriinia sisältävien juomien myynnin 27.1.1992 annetun asetuksen nro 111 (GURI nro 39, 17.2.1992, tavanomainen liite) nojalla ja Consiglio superiore della Sanitàn (ylin terveyslautakunta; jäljempänä CSS) 13.12.1995 antaman lausunnon mukaisesti.

6 Italian viranomaiset muuttivat sittemmin kantaansa ja sallivat kyseisten juomien myynnin Italiassa sillä ehdolla, ettei niiden kofeiinipitoisuus ylitä 125 mg/l.

7 Komissio katsoi, että tällainen kielto oli tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide, joka on EY 28 artiklan vastainen eikä perusteltavissa EY 30 artiklan nojalla, koska komissiolle ei ollut esitetty tieteellistä näyttöä, jonka perusteella olisi voitu todeta, että tämän rajan ylittämisestä on haittaa kansanterveydelle, ja lähetti 4.10.1996 Italian hallitukselle virallisen huomautuksen.

8 Komissio piti Italian viranomaisten 8.1.1997 sille antamaa vastausta epätyydyttävänä ja antoi 23.9.1997 perustellun lausunnon, jossa kehotettiin Italian tasavaltaa kahden kuukauden määräajassa tiedoksisaannista noudattamaan EY 28 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan.

9 Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle, että CSS oli vahvistanut, kun sitä kuultiin uudelleen, etteivät kyseiset juomat nykyisten tietojen mukaan aiheuta perusteltua huolta kansanterveydelle, ja toimittivat sitten 18.6.1998 komissiolle 3.4.1998 julkaistun, yhteisöstä peräisin olevia juomia, joiden kofeiini- ja tauriinipitoisuus on korkea, koskevan terveysministeriön yleiskirjeen nro 5 (GURI nro 101, 4.5.1998, s. 72; jäljempänä vuoden 1998 yleiskirje), jolla sallittiin tällaisten, muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettävien juomien myynti Italiassa.

10 Komissiolle kantelun tehneet elinkeinonharjoittajat vahvistivat, että muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettävien juomien vapaa liikkuvuus Italiassa oli käytännössä turvattu vuoden 1998 yleiskirjeellä.

11 Komission muistutettua useita kertoja Italian viranomaisia siitä, että näiden oli kuitenkin mitä pikimmin muutettava lopullisesti ja tavanomaista menettelyä noudattaen lainsäädäntönsä riidanalaisia säännöksiä, Italian viranomaiset ilmoittivat lopulta 13.11.2000 komissiolle esityksen asetukseksi, jonka tarkoituksena on saattaa ajan tasalle alkoholittomien juomien, mukaan lukien kofeiinia sisältävät juomat, valmistusta ja myyntiä koskeva Italian lainsäädäntö yleensä ja jossa oli vastavuoroista tunnustamista koskeva lauseke, jonka soveltamisalaan eivät kuulu muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja Euroopan talousalueen jäsenmaissa lain mukaisesti valmistetut ja kaupan pidettävät alkoholittomat juomat.

12 Komissio vastasi Italian viranomaisille, että kyseistä vastavuoroista tunnustamista koskevaa lauseketta pitäisi kaiken epäselvyyden poistamiseksi osittain muuttaa. Kun Italian viranomaiset eivät vastanneet, komissio kysyi näiltä 9.4.2001 päivätyllä kirjeellään, olivatko nämä saaneet komission huomautukset ilmoitetusta asetusesityksestä ja milloin Italian hallitus aikoo antaa muutosasetuksen.

13 Koska komissio ei saanut vastausta, se katsoi, että DPR:n nro 719/58 alkuperäinen teksti oli yhä voimassa eikä Italian lainsäädäntöä ollut vielä muutettu siten, että se vastaisi yhteisön lainsäädäntöä muissa jäsenvaltioissa valmistettuja ja markkinoituja alkoholittomia juomia koskevan vastavuoroisen tunnustamisen osalta. Komissio päätti siten nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

14 Komissio väittää, että vaikka ei olekaan mahdollista todeta selkeästi oikeudellista perustaa, jolla kielletään sellaisten alkoholittomien juomien maahantuominen ja myyminen Italiassa, joiden kofeiinipitoisuus ylittää 125 mg/l, on kiistatonta, että tällainen kielto on olemassa. Komission mukaan tätä tosiseikkaa tukevat joidenkin alkoholittomia energiajuomia valmistavien yhteisön tuottajien komissiolle osoittamat kantelut, DPR:n nro 719/58 15 §:n 3 momentin teksti sekä se, että Italian viranomaiset ovat itsekin tunnustaneet tarpeen, ellei peräti velvollisuuden, muuttaa tai kumota alkoholittomia juomia koskevan voimassa olevan Italian lainsäädännön tiettyjä säännöksiä, kuten ministeriön vuoden 1998 yleiskirjeen antaminen ja komissiolle ilmoitettu asetusehdotus osoittavat.

15 Ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön EY 28 ja EY 30 artiklasta komissio katsoo, ettei sitä, että jäsenyysvelvoitteita on todella jätetty noudattamatta, voida kiistää.

16 Italian viranomaiset eivät voi samanaikaisesti väittää, että juomat, joiden kofeiinipitoisuus on korkea, aiheuttaisivat vaaraa terveydelle, ja toisaalta sallia niiden myynnin, kuten ministeriön 3.4.1998 antamassa yleiskirjeessä nro 5 on tehty.

17 Komissio toteaa, että se ei tiedä mihin tieteelliseen näyttöön Italian viranomaiset perustavat terveyden suojelua koskevat syyt, joihin ne vetoavat riidanalaisen kiellon oikeuttamiseksi, kun CSS uudessa lausunnossaan katsoo, etteivät juomat, joiden kofeiinipitoisuus on korkea, ole terveydelle haitallisia.

18 Kyseessä olevien juomien tuottajille yksinkertaisesti asetettava velvollisuus antaa kuluttajalle oikea tieto kofeiinipitoisuudesta olisi tehokas keino suojella riskiryhmään kuuluvia henkilöitä.

19 Komissio katsoo, että riidanalainen kysymys koskee pikemminkin Italian tasavallan toteuttamia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on mukauttaa Italian lainsäädäntö yhteisön lainsäädäntöön, kun ristiriita oli havaittu.

20 Komission mielestä Italiassa nyt voimassa oleva lainsäädäntö, vastoin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, ei täysin pysty turvaamaan asianomaisille sitä, että nämä saisivat tietää oikeuksiensa laajuudesta eikä sitä, että ne pystyisivät tarvittaessa vetoamaan näihin oikeuksiin kansallisissa tuomioistuimissa. Vuoden 1998 yleiskirjeellä ei myöskään ole pystytty muuttamaan riidanalaisia säännöksiä.

21 Italian hallitus katsoo, että Italian terveysviranomaisten tekemien arviointien pohjalta kofeiinin enimmäispitoisuus on perusteltu. Koko kysymys pitää ratkaista sen perusteella, pidetäänkö terveysviranomaisten antamaa tieteellistä kantaa perusteltuna. Muu ratkaisu johtaisi Italian hallituksen mukaan siihen, että EY 30 artikla menettäisi merkityksensä, kun jäsenvaltion harkintavalta, joka ei voi olla mielivaltainen, korvattaisiin toisen jäsenvaltion terveysviranomaisten subjektiivisella mielipiteellä, joka olisi perusteltu mutta joka ei varmaankaan jo luonteensa vuoksi olisi kiistämätön.

22 Italian hallitus väittää, että komission on hankittava tieteellinen näyttö siitä, että Italian nykyisissä ympäristöä koskevissa olosuhteissa sallitun kofeiinin enimmäispitoisuuden vahvistaminen ei vastaa asiassa kyseessä olevien etujen asianmukaisen vertailun vaatimuksia.

23 Italian hallitus toteaa kuitenkin, että riidanalaisten säännösten muuttamiseksi on laadittu lakiteksti. Vuoden 1998 yleiskirjeen perusteella Italiassa voidaan myydä tuotteita, joiden kofeiinipitoisuus on korkeampi kuin alalla sovellettavissa säännöksissä sallittu pitoisuus.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

24 Tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on yksi perustamissopimuksen pääperiaatteista, joka on ilmaistu EY 28 artiklassa esitetyssä, jäsenvaltioiden välistä tuonnin määrällisiä rajoituksia ja kaikkia vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä koskevassa kiellossa.

25 EY 28 artiklassa säädetty määrällisten rajoitusten ja vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden kielto koskee kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säädöksiä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti (asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837; Kok. Ep. II, s. 349, 5 kohta ja asia 178/84, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1987, Kok. 1987, s. 1227, Kok. Ep. IX, s. 37, 27 kohta; niin sanottu Laki oluen puhtausvaatimuksista -tapaus).

26 EY 226 artiklan nojalla nostettuja kanteita koskevassa vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä (ks. asia C-476/98, komissio v. Saksa, tuomio 5.11.2002, Kok. 2002, s. I-9855, 42 kohta). Käsiteltävän asian asiakirjoista käy ilmi, että perustellussa lausunnossa asetetun kahden kuukauden määräajan päättyessä Italiassa oli voimassa kielto myydä muissa jäsenvaltioissa lain mukaan valmistettuja ja kaupan pidettäviä, tietyn kofeiinipitoisuuden ylittäviä energiajuomia.

27 Huolimatta Italian hallituksen ja komission tätä aihetta koskevaan, yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen antamista vastauksista ja vaikka kyseisen kiellon Italian lain mukainen oikeusperusta on edelleen epäselvä, Italian hallitus ei ole koskaan kiistänyt tämän kiellon olemassaoloa edellä mainittuna ajankohtana vaan on jopa nimenomaisesti myöntänyt sen 8.1.1997 antamassaan vastauksessa viralliseen huomautukseen.

28 On selvää, että kielto, perustukoon se säädöksiin tai hallintokäytäntöön myydä muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja kaupan pidettyjä, tietyn kofeiinipitoisuuden ylittäviä energiajuomia rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa ja on tästä syystä lähtökohtaisesti EY 28 artiklassa tarkoitettu, määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide (ks. tältä osin asia C-42/90, Bellon, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4863, 10 kohta).

29 Tällainen kielto voi olla perusteltu vain, jos se on tarpeellinen EY 30 artiklassa lueteltujen yleistä etua koskevien syiden, kuten ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi, tai sellaisen pakottavan vaatimuksen, kuten kuluttajansuojan turvaamiseksi.

30 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on osoitettava kussakin tapauksessa, että niiden kansallinen sääntely tai hallintokäytäntö ovat tarpeen EY 30 artiklassa tarkoitettujen etujen tosiasiallisesti pakottavien vaatimusten suojaamiseksi, ja tarvittaessa, että kyseessä olevien tuotteiden myynti aiheuttaa vaaraa kansanterveydelle (ks. vastaavasti asia 304/84, Muller ym., tuomio 6.5.1986, Kok. 1986, s. 1151, 25 kohta; em. Laki oluen puhtausvaatimuksista, tuomion 46 kohta ja yhdistetyt asiat C-13/91 ja C-113/91, Debus, tuomio 4.6.1992, Kok. 1992 s. I-3617, 18 kohta).

31 Nyt esillä olevassa tapauksessa Italian hallitus ei ole osoittanut, että kielto myydä tietyn kofeiinipitoisuuden ylittäviä energiajuomia on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa kansanterveyden suojelun kannalta.

32 CSS:n 13.12.1995 antama lausunto, johon Italian viranomaiset alun perin perustivat kyseisten juomien myyntikiellon, on rauennut CSS:n todettua myöhemmin, etteivät kyseiset juomat nykyisen tietämyksen valossa aiheuta perusteltua huolta kansanterveydelle.

33 Missään tapauksessa Italian viranomaiset eivät voi CSS:n lausunnon perusteella tehdä sellaista johtopäätöstä, että riidanalainen myyntikielto on oikeassa suhteessa Italian väestön terveyden tosiasiallista suojelemista koskevaan tavoitteeseen nähden, koska lausunto koskee kofeiinipitoisuudeltaan vähintään 320 mg/l:n juomia, joka on yli kaksi kertaa kyseisessä kiellossa asetettuun 125 mg/l:n rajaan nähden.

34 Vuoden 1998 yleiskirje, jolla Italian viranomaisten mielestä sallittiin kyseisten energiajuomien luovuttaminen kulutukseen ja joka olisi siten merkinnyt tämän kanteen kohteena olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen päättymistä, osalta on muistettava, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä ja ettei yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (em. asia komissio v. Saksa, tuomio 5.11.2002, 42 kohta ja asia C-122/02, komissio v. Belgia, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-833, 11 kohta).

35 Koska vuoden 1998 yleiskirje on annettu vasta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen, on komission nostama kanne hyväksyttävä ilman, että olisi tarpeen tutkia, onko Italian tasavalta täyttänyt pätevästi yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa antamalla mainitun yleiskirjeen.

36 Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se soveltaa muissa jäsenvaltioissa valmistettuihin ja kaupan pidettäviin juomiin säännöksiä, joiden mukaan Italiassa ei saa myydä tietyn kofeiinipitoisuuden ylittäviä energiajuomia, esittämättä kuitenkaan syitä, joiden vuoksi tämä raja on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa kansanterveyden suojeluun nähden.

Oikeudenkäyntikulut

37 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se soveltaa muissa jäsenvaltioissa valmistettuihin ja kaupan pidettäviin juomiin säännöksiä, joiden mukaan Italiassa ei saa myydä tietyn kofeiinipitoisuuden ylittäviä energiajuomia, esittämättä kuitenkaan syitä, joiden vuoksi tämä raja on tarpeellinen ja oikeassa suhteessa kansanterveyden suojeluun nähden.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Puissochet Macken Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä kesäkuuta 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja kolmannen jaoston puheenjohtaja