YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

5 päivänä helmikuuta 2004 *

Asiassa C-270/02,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C.-F. Durand ja R. Amorosi, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato G. Aiello, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lainsäädännön, jonka mukaan toisissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettavien ja kaupan pidettävien urheilijoille tarkoitettujen elintarvikkeiden kaupan pitäminen edellyttää ennakkoon myönnettävän luvan hakemista ja tähän liittyvän menettelyn aloittamista, osoittamatta, että tämä edellytys on tarpeellinen ja oikeasuhteinen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: C. Gulmann, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J.-P. Puissochet ja F. Macken (esittelevä tuomari),

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

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 24.7.2002 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja

EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lainsäädännön, jonka mukaan toisissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettavien ja kaupan pidettävien urheilijoille tarkoitettujen elintarvikkeiden kaupan pitäminen edellyttää ennakkoon myönnettävän luvan hakemista ja tähän liittyvän menettelyn aloittamista, osoittamatta, että tämä edellytys on tarpeellinen ja oikeasuhteinen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 EY 28 artiklan perusteella jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. EY 30 artiklan mukaan tuontia koskevat rajoitukset, jotka ovat perusteltuja muun muassa ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, ovat kuitenkin sallittuja, jos ne eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

3 Vaikka erityisravinnoksi tarkoitettuja elintarvikkeita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 3 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/398/ETY (EYVL L 186, s. 27), sellaisena kuin se on muutettuna 7.6.1999 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 1999/41/EY (EYVL L 172, s. 38), 4 artiklan 1 kohdassa sekä sen liitteessä I säädetään, että

erityisdirektiiveillä vahvistetaan erityssäännökset, joita sovelletaan elintarvikeryhmiin, joihin kuuluvat elintarvikkeet, jotka on tarkoitettu erityisesti urheilijoille korvaamaan erittäin voimakkaan lihasponnistuksen aiheuttamaa kulutusta, ensimmäistäkään näistä direktiiveistä ei ole vielä annettu tämäntyyppisiä elintarvikkeita varten.

Kansallinen lainsäädäntö

4 Italiassa tiettyjen tuotteiden, joihin kuuluvat elintarvikkeet, jotka on tarkoitettu erityisesti urheilijoille korvaamaan erittäin voimakkaan lihasponnistuksen aiheuttamaa kulutusta, valmistamisesta ja maahantuonnista myyntiä varten 27 päivänä tammikuuta 1992 annetun asetuksen nro 111 (GURI nro 39, supplemento ordinario, 17.2.1992; jäljempänä asetus nro 111/92) 8 §:ssä säädetään, että erityisravinnoksi tarkoitettujen tuotteiden, jotka kuuluvat kyseisen asetuksen liitteessä I tarkoitettuihin ryhmiin, valmistaminen ja maahantuonti edellyttävät terveysministerin lupaa sekä hakemuksen hallinnolliseen käsittelyyn liittyvien kulujen maksamista. Tämän menettelyn yksityiskohtaiset säännöt määritellään myöhemmin annetussa säädöksessä, joka on 19.1.1998 annettu tasavallan presidentin asetus nro 131.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

5 Asia saatettiin komission tietoon urheilijoiden elintarvikkeiden ja muun muassa energiapatukoiden ja palautumisjuomien englantilaisvalmistajan tekemällä kantelulla sen jälkeen, kun tämän italialaisella jälleenmyyjällä oli väitetty olleen

vaikeuksia kyseisten tuotteiden kaupan pitämisessä Italiassa. Tuotteilta edellytettiin terveysministerin ennakkoon myöntämää lupaa sekä lupahakemukseen liittyvien hallinnollisten kulujen maksamista asetuksen nro 111/92 8 §:n perusteella.

6 Kyseinen valmistaja ilmoitti myös komissiolle, että Italian viranomaiset olivat todenneet sille, että jos se poistaisi sanan "urheilu" pakkauksesta, lupahakemus voitaisiin välttää pelkällä valmisteessa käytetyn merkinnän mallin toimittamisella.

7 Koska komissio katsoi, että ennakkolupamenettely on EY 28 artiklan vastainen määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide, että tätä menettelyä ei voida perustella EY 30 artiklassa luetelluin perustein ja että se ei ole tarpeellinen eikä oikeasuhteinen oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi, se osoitti 11.6.1998 Italian tasavallalle virallisen huomautuksen.

8 Koska komissio ei saanut vastausta viralliseen huomautukseen, se toimitti 18.12.1998 Italian tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tämän lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

9 Italian tasavalta vastasi perusteltuun lausuntoon ensiksi 4.2.1999 päivätyllä kirjeellä, jossa se totesi, että kyseessä olevan lainsäädännön tavoitteena on kuluttajien terveyden suojeleminen ja että luvan myöntämistä koskevat ohjeet oli laadittu tässä tarkoituksessa, ja tämän jälkeen 26.4.1999 päivätyllä kirjeellä, johon se liitti jäljennöksiä edellä mainituista ohjeista.

10 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Italian viranomaisten sille 4.2.1999 lähettämään vastaukseen eikä selvityksiin, joita nämä esittivät sille 2.7.1999 pidetyssä "pakettikokouksessa", se toimitti 25.7.2001 täydentävän perustellun lausunnon.

11 Koska komissio ei saanut vastausta edellytetyssä määräajassa, se nosti tämän kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

12 Komissio katsoo yhteisöjen tuomioistuimen EY 28 ja EY 30 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ei vaikuta olevan kiistettävissä.

13 Se toteaa ensiksi, että tässä asiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö rajoittaa kyseisten tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Komission mukaan Italian tasavalta ei kuitenkaan ole osoittanut, että kansanterveydelle on olemassa vaara ja että tämän vaaran estämistä koskevan tavoitteen ja annetun lainsäädännön välillä on olemassa yhteys, eikä sitä, ettei ole olemassa ratkaisua, jolla tähän samaan lopputulokseen voitaisiin päästä rajoittamalla vähemmän yhteisön sisäistä kauppaa.

14 Komissio väittää seuraavaksi, että koska ohjeet, joihin Italian hallitus nojautui oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kuluessa, pelkästään korostavat tuotteen ravitsemuksellista ja informatiivista puolta mainitsematta sen käytöstä terveydelle aiheutuvaa vaaraa tai antamatta yksityiskohtaisia tietoja tästä käytöstä, se ei ymmärrä niitä kansanterveyden suojeluun liittyviä syitä, joihin Italian viranomaiset vetoavat ennakkolupamenettelyn perustelemiseksi.

15 Komissio toteaa lopuksi, että jos kyseisen menettelyn tavoitteena on sen varmistaminen, että kuluttajat saavat täsmällistä tietoa, on ilmeistä, että tämä tavoite voidaan saavuttaa yhtä tehokkaasti ilmoittamalla tuote toimivaltaiselle viranomaiselle ja toimittamalla merkinnän malli.

16 Italian tasavalta tyytyy toteamaan vastauksessaan, että se on muuttamassa asetuksen nro 111/92 8 §:ää siten, että kyseisten elintarvikkeiden kaupan pitäminen ei enää edellytä ennakkolupamenettelyä, vaan yksinomaan ilmoitusmenettelyä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

17 Tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on yksi EY:n perustamissopimuksen perusperiaatteista, joka saa ilmaisunsa EY 28 artiklaan sisältyvässä kiellossa, jonka mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

18 Määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevalla kiellolla, josta määrätään EY 28 artiklassa, tarkoitetaan 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; asia 178/84, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1987, Kok. 1987, s. 1227, ns. laki oluen puhtausvaatimuksista -tapaus, Kok. Ep. IX, s. 37, 27 kohta ja asia C-12/00, komissio v. Espanja, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-459, 71 kohta).

19 Kun on kyse tietyssä jäsenvaltioissa laillisesti valmistettavien ja kaupan pidettävien tavaroiden kaupan pitämisestä toisessa jäsenvaltiossa, ja kun alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, asetuksen nro 111/92 8 §:ssä tässä asiassa asetetun kaltainen velvoite, jonka mukaan elintarvikkeita, jotka on tarkoitettu erityisesti urheilijoille korvaamaan erittäin voimakkaan lihasponnistuksen aiheuttamaa kulutusta, koskee ennakkolupamenettely sekä menettelyyn liittyvien hallinnollisten kulujen maksaminen, merkitsee sitä, että näiden elintarvikkeiden kaupan pitäminen on vaikeampaa ja kalliimpaa (ks. vastaavasti asia C-33/97, Colim, tuomio 3.6.1999, Kok. 1999, s. I-3175, 36 kohta ja asia C-217/99, komissio v. Belgia, tuomio 16.11.2000, Kok. 2000, s. I-10251, 17 kohta). Se rajoittaa näin ollen jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja on EY 28 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

20 On totta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö, jossa ravintoaineen käyttö toisissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettavassa ja/tai kaupan pidettävässä elintarvikkeessa edellyttää ennakkoon myönnettävää lupaa, ei periaatteessa ole yhteisön oikeuden vastaista, jos tietyt edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti asia C-344/90, komissio v. Ranska, tuomio 16.7.1992, Kok. 1992, s. I-4719, 8 kohta ja asia C-24/00, komissio v. Ranska, tuomio 5.2.2004, Kok. 2004, s. I-1277, 25—27 kohta).

21 Tässä asiassa tarkoitetun kiellon kaltainen kielto on kuitenkin perusteltavissa vain EY 30 artiklassa luetelluilla yleistä etua koskevilla syillä, joihin kuuluu ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen, tai muun muassa kuluttajansuojan kaltaisella

pakottavalla vaatimuksella (ks. mm. asia 120/78, Rewe-Zentral, ns. Cassis de Dijon -tapaus, tuomio 20.2.1979, Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403, 8 kohta ja asia C-420/01, komissio v. Italia, tuomio 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6445, 29 kohta).

22 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on osoitettava yhtäältä, että niiden sääntely on tarpeen EY 30 artiklassa määrättyjen tavoitteiden tai pakottavien vaatimusten toteuttamiseksi ja tarvittaessa, että kyseessä olevien tuotteiden kaupan pitäminen aiheuttaa vakavan vaaran kansanterveydelle, ja toisaalta, että tämä sääntely on suhteellisuusperiaatteen mukainen (ks. vastaavasti asia 227/82, Van Bennekom, tuomio 30.11.1983, Kok. 1983, s. 3883, 40 kohta; asia C-358/95, Morellato, tuomio 13.3.1997, Kok. 1997, s. I-1431, 14 kohta ja asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003, Kok. 2003, s. I-4431, 67 kohta ja em. asia komissio v. Italia, tuomion 30 kohta).

23 Tässä asiassa Italian hallitus ei ole osoittanut, että urheilijoille tarkoitettujen elintarvikkeiden kaupan pitämistä koskeva ennakkolupamenettely on perusteltavissa EY 30 artiklassa luetellulla yleistä etua ja erityisesti kansanterveyden suojelua koskevalla syyllä ja että se on oikeassa suhteessa siihen.

24 Komission pyynnöistä huolimatta Italian hallitus ei ole osoittanut mitään sellaista väitettyä vaaraa kansanterveydelle, jonka kyseessä olevat tuotteet voisivat aiheuttaa. Se ei ole täsmentänyt, mihin tieteellisiin tietoihin tai lääkärinlausuntoihin liitteenä olevat ohjeet perustuivat, eikä se ole antanut perustietoja väitetystä vaarasta. Se ei myöskään ole selventänyt kyseessä olevan menettelyn ja kansanterveydelle aiheutuvan väitetyn vaaran välistä yhteyttä eikä selittänyt, miksi tällainen suojelu on tehokkaampaa kuin muut valvontamuodot, ja siis oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

25 Jos sitä paitsi on niin, kuten komissio väittää, että kyseessä olevalla menettelyllä pyritään tosiasiassa lähinnä suojaamaan kuluttajia, Italian hallitus ei myöskään ole osoittanut, millä tavoin tämä menettely on tarpeellinen ja oikeasuhteinen tähän päämäärään nähden. Tällaisten jäljelle jäävien kuluttajien harhaan johtamista koskevien kaltaisten vaarojen välttämiseen on olemassa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joihin kuuluu muun muassa se, että kyseessä olevan tuotteen valmistaja tai jälleenmyyjä ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle kyseisen tuotteen kaupan pitämisestä ja toimittaa merkinnän mallin, ja tämän tuotteen valmistajan tai jälleenmyyjän velvollisuus näyttää epäselvissä tapauksissa toteen merkinnässä esitettyjen tosiasiaväittämien paikkansapitävyys (ks. vastaavasti asia C-77/97, Unilever, tuomio 28.1.1999, Kok. 1999, s. I-431, 35 kohta ja asia C-221/00, komissio v. Itävalta, tuomio 23.1.2003, Kok. 2003, s. I-1007, 49 ja 52 kohta).

26 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja EY 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa lainsäädännön, jonka mukaan toisissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettavien ja kaupan pidettävien urheilijoille tarkoitettujen elintarvikkeiden kaupan pitäminen edellyttää ennakkoon myönnettävän luvan hakemista ja tähän liittyvän menettelyn aloittamista, osoittamatta, että tämä edellytys on tarpeellinen ja oikeasuhteinen.

Oikeudenkäyntikulut

27 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Italian tasavalta velvoitetaan 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 on pitänyt voimassa lainsäädännön, jonka mukaan toisissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettavien ja kaupan pidettävien urheilijoille tarkoitettujen elintarvikkeiden kaupan pitäminen edellyttää ennakkoon myönnettävän luvan hakemista ja tähän liittyvän menettelyn aloittamista, osoittamatta, että tämä edellytys on tarpeellinen ja oikeasuhteinen.**

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

Gulmann Puissochet Macken

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä helmikuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti