

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
5 päivänä helmikuuta 2004 *

Asiassa C-24/00,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. B. Wainwright ja O. Couvert-Castéra, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi R. Abraham ja R. Loosli-Surrans ja sittemmin J.-F. Dobelle ja R. Loosli-Surrans, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska

- se ei ole antanut säännöksiä, joilla varmistetaan sellaisten tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettujen elintarvikkeiden ja erityisravinnoksi tarkoitettujen elintarvikkeiden vapaa liikkuvuus, joita valmistetaan ja/tai myydään laillisesti muissa jäsenvaltioissa ja jotka sisältävät lisäaineita (kuten vitamiineja, kivennäisaineita ja muita aineksia), joista ei ole säädetty Ranskan lainsäädännössä,
- se ei ole säätänyt yksinkertaistetusta menettelystä, jolla lisäaineet voidaan merkitä kansalliseen luetteloon, mikä on tarpeen edellä mainittujen elintarvikkeiden markkinoille saattamiseksi Ranskassa, ja
- se on estänyt edellä mainittujen elintarvikkeiden markkinoille saattamisen Ranskassa osoittamalla, että näiden tuotteiden myynti aiheutti vaaraa kansanterveydelle,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

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

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan suulliset huomautukset, jotka asianosaiset ovat esittäneet 31.5.2001 pidetyssä istunnossa, jossa komission asiamiehenä toimivat R. B. Wainwright ja J. Adda ja Ranskan tasavallan asiamiehenä toimi R. Loosli-Surrans,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.6.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 27.1.2000 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska

— se ei ole antanut säännöksiä, joilla varmistetaan sellaisten tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettujen elintarvikkeiden ja erityisravinnoksi tarkoitettujen elintarvikkeiden vapaa liikkuvuus, joita valmistetaan ja/tai myydään laillisesti muissa jäsenvaltioissa ja jotka sisältävät lisäaineita (kuten vitamiineja, kivennäisaineita ja muita aineksia), joista ei ole säädetty Ranskan lainsäädännössä,

— se ei ole säätänyt yksinkertaistetusta menettelystä, jolla lisäaineet voidaan merkitä kansalliseen luetteloon, mikä on tarpeen edellä mainittujen elintarvikkeiden markkinoille saattamiseksi Ranskassa, ja

— se on estänyt edellä mainittujen elintarvikkeiden markkinoille saattamisen Ranskassa osoittamatta, että näiden tuotteiden myynti aiheutti vaaraa kansanterveydelle.

2 Lisäaineilla tarkoitetaan ravintoaineita, kuten vitamiineja, kivennäisaineita, aminohappoja ja muita typpiyhdisteitä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 On kiistatonta, että yhteisön lainsäädäntöön ei nyt käsiteltävänä olevan kanteen kannalta ratkaisevana ajankohtana eli komission 26.10.1998 antamassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä sisältynyt säännöksiä, joissa olisi vahvistettu edellytykset, joilla ravintoaineita, kuten vitamiineja ja kivennäisaineita, voidaan lisätä tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettuihin elintarvikkeisiin.

4 Joidenkin erityisravinnoksi tarkoitettujen elintarvikkeiden osalta komissio on antanut direktiivejä erityisravinnoksi tarkoitettuja elintarvikkeita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 3 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/398/ETY (EYVL L 186, s. 27) nojalla.

Kansallinen lainsäädäntö

- 5 Ravintolisien ja tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettujen, vitamiineilla, kivennäisaineilla ja muilla ravintoaineilla, kuten aminohapoilla, täydennettyjen elintarvikkeiden myyntiin sovellettava Ranskan lainsäädäntö sisältyy 15.4.1912 annettuun asetukseen, jossa on yleiset hallinnolliset määräykset tavaroiden myyntiin liittyvien petosten ja elintarvikkeiden väärennösten estämisestä 1.8.1905 annetun lain soveltamisesta elintarvikkeisiin ja erityisesti lihaan, lihaleikkeleisiin, hedelmiin, vihanneksiin, kalaan ja säilykkeisiin.
- 6 Kyseisen asetuksen 1 §:ssä, sellaisena kuin se on 12.2.1973 annetussa asetuksessa nro 73-138 (JORF 15.2.1973, s. 1728), säädetään seuraavaa:

”Sellaisten ihmisravinnoksi tarkoitettujen tuotteiden ja elintarvikkeiden hallussapito myyntiä varten, myyntiin tarjoaminen tai myynti, joihin on lisätty muita kemiallisia tuotteita kuin niitä, joiden käyttö on sallittu maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaavan ministerin, valtiovarainministerin, teollisuus- ja tiedeministerin sekä kansanterveysministerin Conseil supérieur d’hygiène publique de Francen [Ranskan kansanterveyslautakunta, jäljempänä CSHPF] ja Académie nationale de médecine [kansallinen lääketiedeakatemia] lausunnon perusteella yhdessä tekemien päätösten nojalla, on kielletty.”

- 7 Erityisravinnoksi tarkoitetuista elintarvikkeista 29.8.1991 annetun asetuksen nro 91-827 (JORF 31.8.1991, s. 11424) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Erityisravinnoksi tarkoitettuina elintarvikkeina pidetään sellaisia elintarvikkeita, jotka erityiskoostumuksensa tai erityisen valmistusmenetelmänsä vuoksi erottuvat

selvästi tavanomaiseen kulutukseen tarkoitetuista elintarvikkeista, soveltuvat osoitettuun ravitsemustarkoitukseen ja joita markkinoidaan siten, että niiden todetaan täyttävän tämän tarkoituksen.”

8 Saman asetuksen 3 §:n sanamuoto on seuraava:

”Kulutus-, maatalous- ja terveysasioista vastaavien ministereiden tekemillä [CSHPF:n] lausuntoon perustuvilla yhteisillä päätöksillä vahvistetaan:

- a) Luettelo niistä ravintoaineista, kuten vitamiineista, kivennäissuoloista, aminohapoista ja muista aineista, jotka voidaan laillisesti sisällyttää erityisravinnoksi tarkoitettuihin elintarvikkeisiin, näiden aineiden käytön edellytykset sekä ne puhtausvaatimukset, joita näihin aineisiin sovelletaan,

— — ”

- 9 Asetuksen nro 91-827 3 §:ssä tarkoitettut päätökset ovat 24.7.1975 annetun asetuksen nro 75-85 täytäntöönpanemiseksi 20.7.1977 tehty, sittemmin muutettu päätös dieetti- ja ruokavaliovalmisteista ja 4.8.1986 tehty, samoin sittemmin muutettu päätös lisäaineiden käytöstä erityisravinnoksi tarkoitettujen elintarvikkeiden valmistuksessa, jotka tehtiin asetusta nro 91-837 edeltäneiden asetusten nojalla ja jotka pysytettiin voimassa sen 9 §:n toisen momentin nojalla.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

- 10 Muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden taloudellisten toimijoiden tekemien sellaisten kantelujen johdosta, jotka koskivat vaikeuksia saattaa Ranskassa markkinoille ravintoaineilla täydennettyjä elintarvikkeita, komissio pyysi vuosien 1994 ja 1996 välisenä aikana Ranskan viranomaisia useita kertoja esittämään huomautuksensa asiassa.
- 11 Komission ja Ranskan viranomaisten välisen kirjeenvaihdon sekä asiassa pidetyssä kokouksessa käytyjen keskustelujen päätyttyä tuloksettomina komissio lähetti 23.12.1997 Ranskan tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se pyysi tätä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.
- 12 Komissio, joka ei tyytynyt Ranskan viranomaisten 9.3. ja 15.5.1998 antamiin vastauksiin, antoi 26.10.1998 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Ranskan tasavaltaa toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.
- 13 Kyseiset viranomaiset totesivat 31.12.1998 päivätyssä kirjeessään, että kyseessä oleva Ranskan lainsäädäntö perustuu kansanterveyden suojelun vaatimuksille ja että kun asiaa ei ollut yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, niillä oli oikeus soveltaa kansallista lainsäädäntöään. Ne ilmoittivat kuitenkin aikovansa antaa sellaisen selventävän säädöksen, jossa esitetään ravintoaineiden lisäämistä koskeva lupamenettely.
- 14 Komissio, joka katsoi, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut perusteltua lausuntoa asetetussa määräajassa, nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

- 15 Komissio esittää kannekirjelmässään Ranskan tasavaltaa vastaan kolme kanneperustetta, jotka koskevat ensinnäkin sitä, että Ranskan lainsäädäntöön ei sisälly vastavuoroista tunnustamista koskevaa säännöstä, joka soveltuisi sellaisiin elintarvikkeisiin, jotka on laillisesti valmistettu ja/tai saatettu markkinoille muissa jäsenvaltioissa ja joihin on lisätty ravintoaineita, joita ei ole sallittu kyseisen lainsäädännön nojalla; toiseksi sitä, että ei ole olemassa yksinkertaistettua menettelyä näiden ravintoaineiden merkitsemiseksi sallittujen ravintoaineiden kansalliseen luetteloon; ja kolmanneksi sitä, että kieltäytyminen merkitsemästä näitä ravintoaineita kyseiseen luetteloon ei ole perusteltua kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä.

Ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

- 16 Komissio toteaa pääasiassa, että Ranskan lainsäädännössä ei oteta huomioon sitä, että sellaisia elintarvikkeita, joihin on lisätty ravintoaineita, joita ei ole sallittu Ranskassa, on laillisesti valmistettu ja/tai saatettu markkinoille toisessa jäsenvaltiossa, minkä ansiosta ne voivat yleensä hyötyä tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta, jollei perustamissopimuksessa määrätyistä poikkeuksista muuta johdu. Tämä lainsäädäntö ei sisällä vastavuoroista tunnustamista koskevaa säännöstä, jonka tarkoituksena on taata sellaisten tuotteiden vapaa liikkuvuus, jotka on laillisesti valmistettu tai saatettu markkinoille toisessa jäsenvaltiossa ja joiden tarjoama kuluttajien terveyden suoja vastaa tasoltaan Ranskassa varmistettua suojaa, vaikka nämä tuotteet eivät kaikilta osiltaan täyttäisikään kyseisessä lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia.

- 17 Komissio katsoo, että asiassa C-184/96, komissio vastaan Ranska, 22.10.1998 annetun tuomion (Kok. 1998, s. I-6197) nojalla vastavuoroista tunnustamista koskevan säännöksen puuttuminen Ranskan lainsäädännöstä riittää osoittamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen.
- 18 Ranskan hallitus toteaa tältä osin, että yhteisöjen tuomioistuimen vastavuoroista tunnustamista koskevia säännöksiä koskeva oikeuskäytäntö koskee yleisesti ottaen tiettyjen teollisuustuotteiden laatu- tai turvallisuusnormeja, mutta ei kansanterveyttä koskevia normeja yleensä. Lisäksi Ranskan hallitus katsoo, että komissio on esittämällä direktiiviehdotuksia ravintoaineiden lisäämistä koskeviksi säännöksiksi epäsuorasti tunnustanut, että vastavuoroista tunnustamista koskevilla säännöksillä ei kansallisten tilanteiden erilaisuuden vuoksi voida varmistaa elintarvikkeiden vapaata liikkuvuutta ja samalla taata kansanterveyden suojelun korkeaa tasoa.
- 19 Ranskan hallitus — joka myöntää, että kansallinen lainsäädäntö voi rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa, mutta katsoo, että se on oikeutettu kansanterveyteen ja kuluttajasuojaan liittyvistä syistä — katsoo, että komissio ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa esittänyt näyttöä siitä, että tuo lainsäädäntö ei ole oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärän nähden siksi, että siihen ei sisälly säännöstä, jolla varmistettaisiin toisissa jäsenvaltioissa markkinoille saatettuihin, tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettuihin elintarvikkeisiin tai erityisravinnoksi tarkoitettuihin elintarvikkeisiin lisättyjen ravintoaineiden vastavuoroinen tunnustaminen.
- 20 Kyseinen hallitus toteaa lisäksi, että komissio ei ole näyttänyt, että jos toisessa jäsenvaltiossa olisi voimassa lainsäädäntöä, jolla voidaan varmistaa samat kansanterveyttä koskevat päämäärät, Ranskan tasavalta olisi kieltäytynyt tutkimasta hakemusta tuon lainsäädännön nojalla sallitun ravintoaineen merkittämiseksi kansalliseen luetteloon vastavuoroista tunnustamista koskevan mekanismin nojalla.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 21 Tavaroiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on yksi EY:n perustamissopimuksen peruseriaatteista, joka saa ilmaisunsa EY:n perustamissopimuksen 30 artiklaan sisältyvässä kiellossa, jonka mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.
- 22 Määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevalla kiellolla, josta on määrätty EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa, tarkoitetaan kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säädöksiä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti (ks. mm. asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349, 5 kohta ja asia C-192/01, komissio v. Tanska, tuomio 23.9.2003, Kok. 2003, s. I-9693, 39 kohta).
- 23 On selvää, että Ranskan lainsäädäntö on EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Tämä lainsäädäntö, jonka mukaan vitamiineilla ja kivennäisaineilla täydennettyjen elintarvikkeiden myynti edellyttää näiden ravintoaineiden merkitsemistä ensin niin sanottuun positiivilistaan, tekee nimittäin kyseisten elintarvikkeiden myynnin vaikeammaksi ja kalliimmaksi ja estää tämän vuoksi jäsenvaltioiden välistä kauppaa.
- 24 Kyseiseen lainsäädäntöön ei sisälly mitään säännöstä, joka takaisi sellaisten ravitsemuksellisesti täydennettyjen elintarvikkeiden vapaan liikkuvuuden, jotka on laillisesti valmistettu ja/tai saatettu markkinoille toisessa jäsenvaltiossa ja joiden osalta taattu ihmisten terveyden suoja vastaa tasoltaan Ranskassa varmistettua suojaa, vaikka nämä tuotteet eivät kaikilta osiltaan täytäkään tuossa lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia.

- 25 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan ravintoaineen lisääminen muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuun ja/tai markkinoille saatettuun elintarvikkeeseen edellyttää ennakkolupaa, ei kuitenkaan lähtökohtaisesti 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 em. asia komissio v. Tanska, tuomion 44 kohta).
- 26 Yhtäältä tällaisessa lainsäädännössä on säädettävä menettelystä, jonka avulla taloudelliset toimijat voivat saada tämän ravintoaineen merkityksi sallittujen aineiden kansalliseen luetteloon. Tämän menettelyn on oltava helppokäyttöinen ja saatettavissa loppuun kohtuullisessa ajassa ja menettelyn johdettua hylkävään päätökseen tuo hylkäävä päätös on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Ranska, tuomio 16.7.1992, 9 kohta).
- 27 Toisaalta toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat hylätä hakemuksen ravintoaineen merkitsemiseksi sallittujen aineiden kansalliseen luetteloon vain, jos tästä aineesta aiheutuu todellista vaaraa kansanterveydelle (ks. em. asia komissio v. Tanska, tuomion 46 kohta).
- 28 Koska kyseessä oleva jäsenvaltio on ottanut käyttöön lainsäädännön, jonka mukaan ravintoaineella täydennetyin elintarvikkeen markkinoille saattaminen edellyttää ennakkolupaa, ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.
- 29 Sen osalta, täyttääkö Ranskan lainsäädäntö tämän tuomion 26 ja 27 kohdassa mainitut kaksi edellytystä, on syytä huomata, että komission toinen ja kolmas kanneperuste koskevat tätä kysymystä.

Toinen kanneperuste

Asianosaisien lausumat

- 30 Komissio katsoo ensinnäkin, että Ranskan lainsäädännössä säädetty ennakkolupamenettely, joka edellyttää asiaa koskevan usean ministeriön välisen päätöksen muuttamista ennen kuin ravintoainetta, jota Ranskassa ei ole sallittu, voidaan saattaa siellä markkinoille, on erityisen raskas menettelytapa, eikä se täytä tämän tuomion 26 kohdassa mainittuja yhteisön oikeuden vaatimuksia.
- 31 Komissio katsoo, että jotta menettely uusien ravintoaineiden merkitsemiseksi sallittujen aineiden kansalliseen luetteloon olisi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti taloudellisten toimijoiden helposti käytettävissä, kansallisten viranomaisten on ilmoitettava täsmällisesti lupahakemusasiakirjoihin sisällytettäviä tietoja koskeva luettelo ja esitettävä tuon hakemuksen tutkintamenettely virallisesti julkaistavassa ja kansallisia viranomaisia velvoittavassa asiakirjassa. Komission mukaan Ranskan lainsäädännössä säädetyn menettelyn, jota ei ole esitetty tällaisessa asiakirjassa, ei voida katsoa olevan taloudellisten toimijoiden helposti käytettävissä.
- 32 Komissio toteaa lisäksi, että kansallinen lupamenettely on voitava saattaa loppuun kohtuullisessa ajassa. Komissio väittää, että tämä edellytys ei täyty käsiteltävänä olevassa asiassa, koska soveltuviissa säännöksissä ei aseteta mitään määräaika kyseiseen luetteloon merkitsemistä koskevien hakemusten tutkimiselle.
- 33 Lopuksi komissio toteaa, että luvan epäävät päätökset on tehtävä sellaisten menettelymääräysten mukaisesti, joilla tosiasiallisesti varmistetaan, että kyseessä

oleva taloudellinen toimija voi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio katsoo, että Ranskan lainsäädäntö ei täytä tätä vaatimusta. Komission mukaan Ranskan viranomaisten taloudellisille toimijoille tiedoksiantamisessa kielteisissä päätöksissä ei mainita täsmällisesti erityisesti syitä, joiden vuoksi kyseessä olevia myyntilupia ei ole myönnetty.

- 34 Ranskan hallitus puolestaan toteaa, että yksinkertaistettu menettely on jo olemassa, vaikka siitä ei nimenomaisesti säädetäkään 15.4.1912 annetussa asetuksessa. Ensinnäkin CSHPF ottaa huomioon kansainväliset tieteelliset tiedot aina, kun luvanhakijat vetoavat niihin asiakirjoissaan. Toiseksi noudatettava menettely on nopea, koska riittää, että asiassa tehdään pelkkä päätös. Lisäksi taloudelliselle toimijalle ilmoitetaan usein kirjeitse myönteisestä tuloksesta jo ennen tuon päätöksen julkaisemista. Ranskan hallituksen mukaan komissio ei ole esittänyt näyttöä siitä, että ei ole olemassa tosiasiallisesti yksinkertaistettua menettelyä sellaisen tuotteen osalta, joka on laillisesti saatettu markkinoille muussa jäsenvaltiossa kuin Ranskan tasavallassa.
- 35 Kyseinen hallitus katsoo, että joka tapauksessa yksinkertaistetun menettelyn soveltamisen ennakkoehtona näyttää olevan se, että vientijäsenvaltiossa ja tuontijäsenvaltiossa voimassa olevat lainsäädännöt ovat samankaltaisia, ja se toteaa, että tämä edellytys ei täyty, mitä osoittaa se, että komissio on päättänyt esittää direktiiviehdotuksia ravintoaineiden lisäämistä koskeviksi säännöksiksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 36 Kuten tämän tuomion 26 kohdasta käy ilmi, menettely, jossa toisessa jäsenvaltiossa sallitun ravintoaineen lisääminen edellyttää kansanterveyteen

liittyvien seikkojen vuoksi ennakkolupaa, on yhteisön oikeuden mukainen vain, jos se on helppokäyttöinen ja saatettavissa loppuun kohtuullisessa ajassa ja jos menettelyn johdettua hylkäävään päätökseen tuo hylkäävä päätös voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

- 37 Mitä tulee ensinnäkin esillä olevassa tapauksessa kyseessä olevan menettelyn helppokäyttöisyyteen, jäsenvaltio ei täytä velvollisuuttaan liittää tällainen menettely kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön, jonka mukaan ravintoaineiden lisääminen edellyttää kansanterveyteen liittyvien seikkojen vuoksi lupaa, jos tästä menettelystä ei nimenomaisesti säädetä kansallisia viranomaisia velvoittavassa, yleisesti sovellettavassa säädöksessä (ks. vastaavasti myös asia 176/84, komissio v. Kreikka, tuomio 12.3.1987, Kok. 1987, s. 1193, 41 kohta).
- 38 Kun Ranskan viranomaiset ovat perusteltuun lausuntoon 31.12.1998 antamassaan vastauksessa todenneet aikovansa ”selventää Ranskan lainsäädäntöä esittämällä ravintoaineiden käyttöä koskeva lupamenettely säädöstekstissä”, ne ovat myöntäneet, että kansallisessa lainsäädännössä ei ainakaan perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä nimenomaisesti säädetty kyseisestä menettelystä.
- 39 Ranskan hallitus on kyllä laatinut taloudellisille toimijoille annettavan ilmoituksen, joka koskee yksityiskohtaisia sääntöjä ravintoaineiden sisällyttämisestä tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettuihin elintarvikkeisiin ja joka sen mielestä täyttää tämän tehtävän. Asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan käy ilmi, että tämä ilmoitus — vaikka sen oletettaisiin täyttävän yhteisöjen oikeuden vaatimukset — oli voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.
- 40 Toiseksi komission kanteessaan esittämistä esimerkeistä ilmenee, että taloudellisten toimijoiden tekemiä lupahakemuksia ei käsitelty kohtuullisessa ajassa eikä sellaisessa menettelyssä, joka olisi ollut riittävän läpinäkyvä niiden mahdollisuuksien osalta, jotka koskevat oikeutta saattaa luvan epäävät päätökset tuomioistuimen käsiteltäväksi.

- 41 Niinpä Red Bull -nimistä juomaa koskevaan lupahakemukseen liittyvässä tapauksessa hakija odotti lähes seitsemän kuukautta hakemuksensa vastaanottoilmoituksen saamista ja yli kaksi vuotta hylkäyspäätöksen tiedoksisaantia.
- 42 Edellä esitetystä seuraa, että toinen kanneperuste on hyväksyttävä.

Kolmas kanneperuste

Asianosaisten lausumat

- 43 Komissio väittää, että Ranskan viranomaiset ovat useissa tapauksissa evänneet luvan sellaisten elintarvikkeiden markkinoille saattamiselta, joihin on lisätty ravintoaineita, joita ei ollut hyväksytty, perustelematta näitä kielteisiä päätöksiään kansanterveyteen kohdistuvalla todellisella vaaralla. Komissio toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion tehtävänä on kussakin yksittäistapauksessa esittää kansanterveyteen kohdistuvat uhkat.
- 44 Lisäksi komissio toteaa, että jäsenvaltioilla ei ole oikeutta kieltää tällaisten toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien elintarvikkeiden markkinoille saattamista pelkästään sillä perusteella, että ravintoaineen lisäämisestä niihin ei ole ravitsemuksellista hyötyä ja viittamatta mihinkään kansanterveyteen liittyviin näkökohtiin.
- 45 Kuluttajansuojan osalta komissio katsoo, että Ranskan viranomaiset eivät komission esittämässä yksittäistapauksissa ole tutkineet mahdollisuutta käyttää vaihtoehtoisia vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, jotka koostuvat velvollisuudesta tehdä pakkausmerkintöjä, joiden perusteella kuluttaja voi saada tietoa kyseessä olevien aineiden liialliseen käyttöön liittyvistä vaaroista.

- 46 Ranskan hallituksen mukaan sitä vastoin jokainen päätös olla merkitsemättä ravintoaine sallittujen aineiden kansalliseen luetteloon perustuu ranskalaisten tiedealan viranomaisten antamiin lausuntoihin, jotka perustuvat tapauskohtaiseen analyysiin kansanterveyteen kohdistuvasta vaarasta ja joiden kiistäminen ei Ranskan viranomaisten mielestä ole niiden tehtävä, koska kyse on tieteellisistä arvioinneista.
- 47 Kyseinen hallitus pitää perusteltuna, että Ranskan väestön ravitsemukselliset tarpeet otetaan huomioon arvioitaessa ravintoaineiden vaarattomuutta, koska Ranskan lainsäädännössä ei säädetä tällaisia aineita sisältävien lopputuotteiden jälkikäiteishyväksynnästä.
- 48 Se myöntää, että ravintoaineen tehokkuus otetaan myös huomioon kyseiseen kansalliseen luetteloon merkitsemistä koskevassa menettelyssä, mutta se toteaa yhtäältä, että myös useissa kansanterveyden alaan kuuluvissa direktiiveissä otetaan huomioon tuotteen tai lisätyn ravintoaineen tehokkuus, ja toisaalta, että useilla yhteisön säännöksillä ja kansallisilla säännöksillä pyritään samanaikaisesti kahteen tavoitteeseen eli kansanterveyden suojeluun ja petosten torjuntaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 49 Ensinnäkin on syytä muistuttaa, että kun yhdenmukaistamista ei ole toteutettu, jäsenvaltioiden asiana on, siltä osin kuin tieteellisen tutkimuksen nykytilassa asiasta vallitsee epävarmuus, päättää ihmisten terveyden ja elämän suojelun varmistamisen tasosta sekä siitä, vaaditaanko elintarvikkeiden markkinoille saattamiseen ennakkolupa, mutta jäsenvaltioiden on tällöin otettava huomioon tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaatimukset yhteisön sisällä (ks. asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983, Kok. 1983, s. 2445, Kok. Ep. VII, s. 217, 16 kohta ja em. asia komissio v. Tanska, tuomion 42 kohta).

- 50 Tämä kansanterveyden suojeluun liittyvä harkintavalta on erityisen tärkeä, kun on osoitettu, että tieteellisen tutkimuksen nykytilassa vallitsee epävarmuus tietyistä aineista, kuten vitamiineista, jotka eivät yleensä ole sellaisenaan haitallisia mutta joilla voi olla erityisiä haitallisia vaikutuksia ainoastaan, kun niitä kulutetaan liikaa, kun huomioon otetaan kaikki ravinto, jonka koostumusta ei voida ennakoita eikä valvoa (ks. em. asiat Sandoz, tuomion 17 kohta ja komissio v. Tanska, tuomion 43 kohta).
- 51 Kuten tämän tuomion 25 kohdasta käy ilmi, tästä seuraa, että yhteisön oikeudessa ei lähtökohtaisesti estetä sitä, että jäsenvaltion lainsäädännössä kielletään ihmisravinnoksi tarkoitettujen elintarvikkeiden hallussapito myyntiä varten tai myyntiin tarjoaminen ilman ennakkolupaa, kun niihin on lisätty muita kuin sellaisia ravintoaineita, joiden lisääminen on kyseisen lainsäädännön mukaan luvallista.
- 52 Jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta käyttäessään kansanterveyden suojeluun liittyvää harkintavaltaansa. Niiden valitsemien keinojen on näin ollen rajoitettava siihen, mikä on todella tarpeellista kansanterveyden suojelun varmistamiseksi tai esimerkiksi kuluttajien suojelemista koskevien pakottavien vaatimusten täyttämiseksi; keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, jota ei olisi voitu saavuttaa yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä (ks. em. asiat Sandoz, tuomion 18 kohta ja komissio v. Tanska, tuomion 45 kohta).
- 53 Lisäksi koska EY:n perustamissopimuksen 36 artikla (josta on muutettuna tullut EY 30 artikla) sisältää suppeasti tulkittavan poikkeuksen tavaroiden vapaata

liikkuvuutta yhteisön sisällä koskevasta pääsäännöstä, siihen vetoavien kansallisten viranomaisten tehtävänä on osoittaa kussakin käsiteltävänä olevassa tapauksessa kansallisten ravintotottumusten valossa ja kansainvälisen tieteellisen tutkimuksen tulokset huomioon ottaen, että niiden sääntely on tarpeen kyseisessä määräyksessä tarkoitettujen etujen suojelemiseksi tehokkaasti ja erityisesti, että kyseessä olevien tuotteiden myynti on todellinen uhka kansanterveydelle (ks. em. asia komissio v. Tanska, tuomion 46 kohta).

- 54 Sellaisten elintarvikkeiden myyntikiellon, joihin on lisätty ravintoaineita, on siis perustuttava EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan vetoavan jäsenvaltion väittämän riskin perusteelliseen arviointiin (ks. em. asia komissio v. Tanska, tuomion 47 kohta).
- 55 Päätös ravitsemuksellisesti täydennetyn elintarvikkeen myynnin kieltämisestä, joka on lisäksi muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettuja ja myytyjä tuotteita koskeva kaikkein rajoittavin kaupan este, voidaan tehdä ainoastaan siinä tapauksessa, että väitetyn kansanterveyteen kohdistuvan todellisen riskin olemassaolo on osoitettu riittävästi kyseisen päätöksen tekoajankohtana käytettävissä olleiden tuoreimpien tieteellisten tietojen perusteella. Tällaisessa yhteydessä riskinarvioinnin, joka jäsenvaltion on suoritettava, tavoitteena on arvioida, kuinka suurella todennäköisyydellä tiettyjen ravintoaineiden lisääminen elintarvikkeisiin aiheuttaa haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle ja kuinka vakavia tällaiset mahdolliset vaikutukset ovat (em. asia komissio v. Tanska, tuomion 48 kohta).
- 56 Tällaisessa riskinarvioinnissa voi tosin käydä ilmi, että kansanterveyteen kohdistuvien todellisten riskien olemassaolosta tai laajuudesta vallitsee tieteellinen epävarmuus. Tällaisissa olosuhteissa on hyväksyttävä, että jäsenvaltio voi ennalta varautumisen periaatteen nojalla toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että osoitetaan täysin, että nämä riskit ovat todellisia ja vakavia (ks. vastaavasti

asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2211, 63 kohta). Riskinarviointi ei voi kuitenkaan perustua riskiä koskeviin puhtaasti hypoteettisiin näkökohtiin (ks. asia C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia ym., tuomio 9.9.2003, tuomion 106 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa ja em. asia komissio v. Tanska, tuomion 49 kohta).

- 57 Esillä olevassa asiassa tietyissä komission mainitsemissa tapauksissa Ranskan hallitus ei ole toimittanut tietoja, jotka osoittaisivat, että kansallisen lainsäädännön soveltaminen on tarpeen EY:n perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitettujen etujen suojelemiseksi tehokkaasti ja erityisesti että kunkin kyseessä olevan ravitsemuksellisesti täydennetyn elintarvikkeen myynti on todellinen uhka kansanterveydelle.
- 58 Ensinnäkin vitamiineilla täydennettyjen makeisten ja juomien osalta CSHPF:n 10.9.1996 päätystä lausunnosta, johon ranskalaisviranomaiset nojautuvat perustellakseen tämän kaltaisten tuotteiden myyntikieltoa, seuraa, että näiden ravitsemuksellisesti täydennettyjen elintarvikkeiden myyntilupa on evättävä sillä perusteella, että henkilö saattaa kuluttaa lukuisia elintarvikkeita, joita on täydennetty vitamiineilla, jotka tulevat monipuolisesta ruokavaliosta saatavan tavanomaisen vitamiiniannoksen lisäksi. CSHPF arvelee, että suurin osa Ranskan väestöstä saa ruokavaliostaan riittävän määrän useimpia vitamiineja.
- 59 Ranskan hallituksen sen väitteen osalta, joka perustuu siihen, ettei ole ravitsemuksellista tarvetta lisätä ravintoaineita kyseessä oleviin elintarvikkeisiin, on syytä muistuttaa, että tieteellisen epävarmuuden vallitessa jäsenvaltion väestön ravitsemuksellista tarvetta koskevalla kriteerillä voi olla merkitystä kyseisen valtion suorittamassa perusteellisessa arvioinnissa, joka koskee ravintoaineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin mahdollisesti aiheutuvaa riskiä kansanterveydelle.

- 60 Yksistään tällaisen tarpeen puuttumisella ei kuitenkaan voida perustella muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja/tai myytyjen elintarvikkeiden myynnin ehdotonta kieltämistä EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla (ks. em. asia komissio v. Tanska, tuomion 54 kohta).
- 61 CSHPF:n lausunnon viimeisessä kappaleessa tosin mainitaan, että ravitsemuksellisesti täydennettyjen elintarvikkeiden käytön leviäminen saattaa johtaa tiettyjen vitamiinien saantia koskevien turvarajojen ylittymiseen väestön keskuudessa. Siinä kuitenkin viitataan ainoastaan epämääräisesti tähän liiallista saantia koskevaan yleiseen riskiin yksilöimättä kyseessä olevia vitamiineja tai sitä, missä määrin kyseiset rajat voivat ylittyä taikka tällaisista ylittymisistä aiheutuvia vaaroja; eikä Ranskan hallitus ole kiistänyt sitä, että se on evännyt tiettyjen tuotteiden myyntiluvan yksin tuon lausunnon perusteella.
- 62 Näin ollen on katsottava, että Ranskan viranomaiset eivät ole ravintoaineilla täydennettyjen makeisten ja juomien osalta noudattaneet yhteisön oikeuden vaatimuksia, sellaisina kuin ne ilmenevät yhteisöjen tuomioistuimen tämän tuomion 52–56 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä, eivätkä erityisesti vaatimusta niiden kansanterveydellisten vaikutusten perusteellisesta tapauskohtaisesta arvioinnista, joita vitamiinien ja kivennäisainesten lisäämisellä voi nyt esillä olevan kaltaisessa tapauksessa olla (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Tanska, tuomion 56 kohta).
- 63 Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin toteaa CSHPF:n 12.7.1994 antaman, L-tartraatin ja L-karnitiinin lisäämistä ravintoliisiin ja dieettivalmisteisiin koskevan lausunnon osalta, että vaikka se onkin kielteinen näillä ravintoaineilla täydennettyjen tuotteiden Ranskassa myynnin suhteen, tämä johtuu siitä, ettei niistä ole ravitsemuksellista etua eikä ole esitetty näyttöä tällaisten aineiden suotuisaa vaikutusta tai hyödyllisyyttä koskevien väitteiden todenperäisyydestä.

- 64 Kuten tämän tuomion 60 kohdasta käy ilmi, yksistään ravitsemuksellisen tarpeen puuttumisella ei kuitenkaan voida perustella muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen ja/tai myytyjen elintarvikkeiden myynnin kieltämistä EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla.
- 65 Lisäksi tuossa lausunnossa viitataan ruuansulatusongelmiin, jotka koskettavat 13:a prosenttia väestöstä, täsmentämättä kuitenkaan niiden luonnetta, ja vedotaan siihen, että tarraatin ja L-karnitiinin lisäämisen hyödyllisyyttä tai suotuisia vaikutuksia koskevien väitteiden todenperäisyydestä ei ole näyttöä; tämä ei ole niiden kansanterveydellisten vaikutusten perusteellista arviointia, joita näiden aineiden lisäämisellä elintarvikkeisiin voi olla, eikä se näin ollen riitä perustelevaan EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan perustuvaa myyntikieltoa.
- 66 Tässä tilanteessa komissio saattoi perustellusti katsoa näiden ravintoaineiden ravintolisiin ja dieettivalmisteisiin lisäämisen osalta, että Ranskan viranomaiset eivät ole täyttäneet EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisedellytyksiä sellaisina kuin ne seuraavat yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitusta oikeuskäytännöstä.
- 67 Lopuksi energiajuomien, kuten Red Bull -nimisen juoman osalta CSHPF:n 10.9.1996 antamasta lausunnosta käy ilmi, että vaikka ”ei olekaan olemassa perinteisen toksikologian mukaista perustetta” vastustaa tämäntyyppisten juomien myyntiä, kyseinen lautakunta katsoi, että niiden myyntiä ei pidä sallia liiallisen kofeiinipitoisuuden vuoksi, joka ylittää Ranskassa sallitun määrän, liiallisen kofeiininkulutuksen riskin vuoksi erityisesti raskaana olevien naisten osalta, tuotteen antamaa ’energiaa’ koskevan perättömän väitteen vuoksi sekä urheilijoille aiheutuvan positiivisen dopingtestituloksen riskin vuoksi. CSHPF katsoo, että juomissa saa olla kofeiinia enintään 150 mg/l ja muistuttaa, että päivittäinen kofeiininkulutus saisi olla enintään 200 mg.

- 68 Kuten tämän tuomion 49 kohdasta käy ilmi, Ranskan hallitus voi päättää haluamastaan ihmisten terveyden ja elämän suojelun varmistamisen tasosta.
- 69 Sen täytyy tosin osoittaa, miksi kieltä myydä tietyn kofeiinipitoisuuden ylittäviä energiajuomia on tarpeellinen ja oikeasuhteinen kansanterveyden kannalta (ks. vastaavasti asia C-420/01, komissio v. Italia, tuomio 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6445, 30 ja 31 kohta).
- 70 Esillä olevassa tapauksessa komissio ei ole vastauksena CSHPF:n edellä mainittuun lausuntoon, joka osoittaa liialliseen kofeiininkulutukseen liittyviä konkreettisia vaaroja kansanterveydelle, selvittänyt syitä sille, miksi tällainen lausunto on riittämätön perustelemaan EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan perustuvaa sellaisten energiajuomien myyntikieltoa, joiden kofeiinipitoisuus ylittää Ranskassa sallitun määrään. Komissio ei nimittäin ole esittänyt seikkoja, jotka riittäisivät asettamaan kyseenalaiseksi Ranskan viranomaisten tekemän analyysin kyseisten juomien kansanterveydelle aiheuttamista vaaroista.
- 71 Energiajuomien osalta on myös syytä muistuttaa, että Ranskan hallitus totesi — eikä komissio ole tätä kiistänyt — että elintarvikealan tiedekomitea antoi 21.1.1999 kielteisen lausunnon tiettyjen ravintoaineiden, kuten tauriinin ja glukuronilaktonin esiintymisestä kyseisissä juomissa.

- 72 Tässä tilanteessa komission tehtävänä oli ilmaista selkeästi syyt, joiden vuoksi Ranskan hallituksen kyseiseen lausuntoon nojaava peruste ei voi riittää perustelevaan kieltäytymistä sallimasta sellaisten energiajuomien markkinoille saattamista, joihin on lisätty tauriinia ja glukuronilaktonia.
- 73 Koska komissio ei ole vastannut tähän argumenttiin ja kun otetaan huomioon sen riittämätön vastaus perusteluun, johon on vedottu kyseessä olevien energiajuomien sallittua korkeamman kofeiinipitoisuuden osalta, on syytä todeta, että komission kolmas kanneperuste on hylättävä siltä osin kuin se koskee energiajuomia, joiden kofeiinipitoisuus ylittää tietyn rajan ja joihin on lisätty tauriinia ja glukuronilaktonia.
- 74 Toiseksi mitä tulee tehokkaaseen kuluttajansuojaan, johon Ranskan hallitus myös viittaa, on — kuten tämän tuomioon 63 ja 67 kohdasta ilmenee — toki oikeutettua haluta valvoa, että kuluttajille annetaan asianmukaiset tiedot käyttämistään tuotteista (ks. vastaavasti asia 216/84, komissio v. Ranska, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 793, 10 kohta ja asia 274/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989, Kok. 1989, s. 229).
- 75 Asianmukaiset pakkausmerkinnät, joilla kuluttajille ilmoitetaan ravitsemuksellisesti täydennettyjen elintarvikkeiden luonteesta, niiden aineksista ja ominaisuuksista voivat mahdollistaa sen, että kuluttajat, joille näihin elintarvikkeisiin lisätyn ravintoaineen liiallinen käyttö voi aiheuttaa haittaa, voivat päättää omasta puolestaan niiden käytöstä (ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomio 23.2.1988, 16 kohta).

76 Kaikki edellä todettu huomioon ottaen on syytä todeta, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska

- se ei ole säätänyt yksinkertaistetusta menettelystä, jolla sellaisiin tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettuihin elintarvikkeisiin ja erityisravinnoksi tarkoitettuihin elintarvikkeisiin lisätyt ravintoaineet, joita valmistetaan ja/tai myydään laillisesti muissa jäsenvaltioissa, voidaan merkitä sallittujen ravintoaineiden kansalliseen luetteloon

ja

- se on estänyt tiettyjen elintarvikkeiden, kuten L-tartraattia ja L-karnitiinia sisältävien ravintolisien ja dieettivalmisteiden sekä tietyillä ravintoaineilla täydennettyjen makeisten ja juomien markkinoille saattamisen Ranskassa osoittamatta, että kyseisten elintarvikkeiden myynti aiheuttaa todellista vaaraa kansanterveydelle.

Kanne on hylättävä muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

- 77 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisten ja osa toisen asianosaisten hyväksi. Koska komission kanne on hyväksytty vain osittain, on syytä määrätä, että kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt yksinkertaistetusta menettelystä, jolla sellaisiin tavanomaiseen kulutukseen tarkoitettuihin elintarvikkeisiin ja erityisravinnoksi tarkoitettuihin elintarvikkeisiin lisätyt ravintoaineet, joita valmistetaan ja/tai myydään laillisesti muissa jäsenvaltioissa, voidaan merkitä sallittujen ravintoaineiden kansalliseen luetteloon

ja

se on estänyt tiettyjen elintarvikkeiden, kuten L-tartraattia ja L-karnitiinia sisältävien ravintolisien ja dieettivalmisteiden sekä tietyillä ravintoaineilla täydennettyjen makeisten ja juomien markkinoille saattamisen Ranskassa osoittamatta, että kyseisten elintarvikkeiden myynti aiheuttaa todellista vaaraa kansanterveydelle.

- 2) Kanne hylätään muilta osin.

- 3) Euroopan yhteisöjen komissio ja Ranskan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Skouris

Gulmann

Cunha Rodrigues

Schintgen

Macken

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä helmikuuta 2004.

R. Grass

V. Skouris

kirjaaja

presidentti