

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

12 päivänä heinäkuuta 2005 *

Yhdistetyissä asioissa C-154/04 ja C-155/04,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 17.3.2004 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 26.3.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

The Queen, ex parte:

Alliance for Natural Health (asia C-154/04) ja

Nutri-Link Ltd

vastaan

Secretary of State for Health

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ja

The Queen, ex parte:

National Association of Health Stores (asia C-155/04) ja

Health Food Manufacturers Ltd

vastaan

Secretary of State for Health ja

National Assembly for Wales,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja K. Lenaerts (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Gulmann, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, J. Klučka, U. Löhmus, E. Levits ja A. Ó Caoimh,

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.1.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Alliance for Natural Health ja Nutri-Link Ltd, edustajinaan barrister K. P. E. Lasok, QC, barrister A. Howard ja barrister M. Patchett-Joyce,
- National Association of Health Stores ja Health Food Manufacturers Ltd, edustajinaan barrister R. Thompson, QC, ja barrister S. Grodzinski,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään M. Bethell, avustajanaan barrister C. Lewis,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään N. Dafniou ja G. Karipsiadis,
- Portugalin hallitus, asiamiehenään L. Fernandes,
- Euroopan parlamentti, asiamiehinään M. Moore ja U. Rösslein,
- Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Karlsson ja E. Finnegan,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinaan J.-P. Keppenne ja M. Shotter,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.4.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10 päivänä kesäkuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/46/EY (EYVL L 183, s. 51) 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan pätevyyttä.
- 2 Nämä ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty sellaisten kanteiden käsittelyn yhteydessä, jotka National Association of Health Stores ja Health Food Manufacturers Ltd ovat nostaneet 10.10.2003 (asia C-155/04) ja Alliance for Natural Health ja Nutri-Link Ltd ovat nostaneet 13.10.2003 (asia C-154/04) ja joilla haetaan lupaa nostaa laillisuusvalvontaa koskeva kumoamiskanne (judicial review) Food Supplements (England) Regulations 2003:sta ja Food Supplements (Wales) Regulations 2003:sta (jäljempänä Food Supplements Regulations). Näillä kahdella säännöstöllä pannaan direktiivi 2002/46 täytäntöön Ison-Britannian lainsäädännössä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 3 Direktiivi 2002/46, joka on annettu EY 95 artiklan perusteella, ”koskee ravintolisiä, joita pidetään kaupan ja pannaan esille elintarvikkeina”, mikä ilmenee kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdasta.
- 4 Direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että ”yhteisössä pidetään kaupan elintarvikkeina yhä suurempaa määrää tuotteita, jotka sisältävät tiivistettyjä ravintoainelähteitä ja jotka on tarkoitettu täydentämään ravintoaineiden saantia tavanomaisesta ruokavaliosta”.
- 5 Saman direktiivin toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Näitä tuotteita säännellään jäsenvaltioissa erilaisin kansallisin säännöin, jotka saattavat haitata niiden vapaata liikkuvuutta, aiheuttaa epätasapuolisia kilpailuolosuhteita ja näin vaikuttaa suoraan sisämarkkinoiden toimintaan. Tämän vuoksi on tärkeää antaa yhteisön säännöt, joita voidaan soveltaa näihin elintarvikkeina kaupan pidettäviin tuotteisiin.”

- 6 Direktiivin 2002/46 viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että ”kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi ja kuluttajien valinnan helpottamiseksi markkinoille saatettavien valmisteiden on oltava turvallisia ja niissä on oltava riittävät ja asianmukaiset merkinnät”.

- 7 Saman direktiivin kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, että koska on olemassa paljon erilaisia ravintoaineita ja muita ainesosia, joita ravintolisät saattavat sisältää, eli muun muassa vitamiineja, kivennäisaineita, aminohappoja, välttämättömiä rasvahappoja, kuituja sekä erilaisia kasveja ja kasviuutteita, yhteisön lainsäätäjää on antanut etusijan sellaisten säännösten antamiselle, jotka koskevat ravintolisien ainesosana käytettäviä vitamiineja ja kivennäisaineita. Kyseisissä perustelukappaleissa täsmennetään, että ravintolisien ainesosina käytettäviä muita ravintoaineita kuin vitamiineja ja kivennäisaineita tai muita aineita, joilla on ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus, koskevia yhteisön säännöksiä annetaan myöhemmin, kun niitä koskevia riittäviä ja asianmukaisia tieteellisiä tietoja on saatavilla, ja että ennen tällaisten yhteisön säännösten antamista voidaan soveltaa kyseisiä ravintoaineita ja aineita koskevia kansallisia sääntöjä noudattaen EY:n perustamissopimuksen määräyksiä.
- 8 Direktiivin 2002/46 yhdeksäs, kymmenes, yhdestoista ja kahdestoista perustelukappale ovat sanamuodoltaan seuraavat:

”(9) Ravintolisissä on sallittava ainoastaan sellaiset vitamiinit ja kivennäisaineet, jotka sisältyvät tavallisesti ruokavalioon ja jotka kulutetaan ruokavalion osana, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ne olisivat välttämättä tarpeen ruokavaliossa. Jotta vältetään epätietoisuus siitä, mitkä mainitut ravintoaineet ovat, olisi vahvistettava luettelo näistä vitamiineista ja kivennäisaineista.

(10) Tällä hetkellä joissakin jäsenvaltioissa kaupan pidettävien ravintolisien valmistukseen käytetään paljon erilaisia vitamiineja ja kivennäisaineita sisältäviä aineita, joita elintarvikealan tiedekomitea ei ole vielä arvioinut ja jotka näin ollen eivät sisälly hyväksytyjen aineiden luetteloon. Nämä aineet olisi toimitettava kiireellisesti Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen arvioitavaksi heti kun asianomaiset osapuolet ovat toimittaneet riittävän selvityksen antavat asiakirjat.

(11) Kemiallisten aineiden, joita käytetään vitamiinien ja kivennäisaineiden lähteinä ravintolisien valmistuksessa, on ehdottomasti oltava paitsi turvallisia myös elimistön hyödynnettävissä. Tästä syystä olisi vahvistettava luettelo näistä aineista. Ravintolisien valmistuksessa voidaan käyttää myös aineita, jotka elintarvikealan tiedekomitea on mainittujen perusteiden nojalla hyväksynyt käytettäväksi imeväisille ja pikkulapsille tarkoitettujen elintarvikkeiden sekä muiden erityisravinnoksi tarkoitettujen elintarvikkeiden valmistuksessa.

(12) Tieteen ja tekniikan kehityksen tasalla pysymiseksi on tärkeää, että luettelot voidaan tarvittaessa tarkistaa viipymättä. Menettelyn yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi näiden tarkistusten olisi oltava teknisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä ja niistä säätäminen olisi uskottava komission tehtäväksi."

9 Direktiivissä 2002/46 "ravintolisillä" tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan "elintarvikkeita, joiden tarkoituksena on täydentää tavanomaista ruokavaliota, ja jotka ovat yhden tai useamman ravintoaineen tai muun aineen, jolla on yksin tai yhdessä muiden tällaisten aineiden kanssa ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus, tiivistettyjä lähteitä, joita pidetään kaupan annosmuodossa eli kapselina, pastilleina, tabletteina, pillereinä ja muissa vastaavanlaisissa muodoissa, jauhepussina, nesteampulleina, tippapulloina sekä muissa vastaavanlaisissa muodoissa olevina nestemäisinä tai jauhemaisina valmisteina, jotka on tarkoitus nauttia pieninä mitta-annoksina".

10 Saman direktiivin 2 artiklan b alakohdan mukaan "ravintoaineilla" tarkoitetaan vitamiineja ja kivennäisaineita.

- 11 Direktiivin 2002/46 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että ravintolisiä saa pitää yhteisössä kaupan ainoastaan, jos ne ovat tässä direktiivissä vahvistettujen sääntöjen mukaisia.
- 12 Saman direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei 6 kohdasta muuta johdu, ravintolisien valmistukseen saa käyttää ainoastaan liitteessä I lueteltuja vitamiineja ja kivennäisaineita liitteessä II luetelluissa muodoissa.

— —

5. Muutokset 1 kohdassa mainittuihin luetteloihin tehdään 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.

6. Edellä 1 kohdasta poiketen ja 31 päivään joulukuuta 2009 saakka jäsenvaltiot voivat sallia alueellaan sellaisten vitamiinien ja kivennäisaineiden käytön, joita ei ole mainittu liitteessä I tai jotka ovat muissa kuin liitteessä II luetelluissa muodoissa, edellyttäen että:

- a) kyseistä ainetta käytetään yhdessä tai useammassa ravintolisässä, jota tämän direktiivin voimaantulopäivänä pidetään yhteisössä kaupan;

- b) Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen ei ole antanut kielteistä lausuntoa tällaisen aineen käytöstä tai sen käytöstä kyseisessä muodossa ravintolisien valmistuksessa niiden asiakirjojen pohjalta, joissa perustellaan kyseisen aineen käyttö ja jotka jäsenvaltion on toimitettava komissiolle viimeistään 12 päivänä heinäkuuta 2005.

7. Sen estämättä, mitä 6 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat perustamissopimuksen määräysten mukaisesti soveltaa edelleen voimassa olevia kansallisia rajoituksia tai kieltoja sellaisten ravintolisien kauppaan, jotka sisältävät vitamiineja ja kivennäisaineita, joita ei ole mainittu liitteessä I tai jotka ovat muussa kuin liitteessä II luetellussa muodossa.

— —”

13 Direktiivin 2002/46 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa valmisteiden koostumuksen, valmistusominaisuuksien, esillepanon tai merkintöjen vuoksi kieltää tai rajoittaa 1 artiklassa tarkoitettujen, tämän direktiivin tai sen täytäntöönpanemiseksi tarvittaessa annettujen yhteisön säädösten mukaisten valmisteiden kauppaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 artiklan 7 kohdan soveltamista.

2. Edellä 1 kohta ei estä kansallisten sääntöjen soveltamista siinä tapauksessa, että tämän direktiivin täytäntöönpanosta ei ole annettu yhteisön säädöksiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 28 ja 30 artiklan soveltamista.”

14 Saman direktiivin 13 artikla on sanamuodoltaan seuraava:

”1. Komissiota avustaa asetuksella (EY) N:o 178/2002 perustettu elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevä pysyvä komitea (jäljempänä komitea).

2. Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 ja 7 artiklassa säädettyä menettelyä ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.

Päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu määräaika vahvistetaan kolmeksi kuukaudeksi.

3. Komitea vahvistaa työjärjestyksensä.”

15 Direktiivin 2002/46 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Säännökset, joilla saattaa olla vaikutusta kansanterveyteen, annetaan Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen kuulemisen jälkeen.”

16 Mainitun direktiivin 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2003. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

Näitä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä on sovellettava niin, että

- a) tämän direktiivin mukaisten valmisteiden kauppa sallitaan viimeistään 1 päivästä elokuuta 2003;
- b) niiden valmisteiden kauppa, jotka eivät ole tämän direktiivin mukaisia, kielletään viimeistään 1 päivästä elokuuta 2005.

— —”

- 17 Direktiivin 2002/46 16 artiklan mukaan direktiivi tuli voimaan päivänä, jona se julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, eli 12.7.2002.
- 18 Direktiivi 2002/46 sisältää kaksi liitettä, joilla otetaan käyttöön luettelo ”vitamiineista ja kivennäisaineista, joita saadaan käyttää ravintolisien valmistuksessa” ja luettelo ”vitamiineja ja kivennäisaineita sisältävistä aineista, joita saadaan käyttää ravintolisien valmistuksessa”.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymys

- 19 Asian C-154/04 pääasian kantajat ovat yhtäältä ravintolisien valmistajien, tukku-kauppiaiden, jakelijoiden, jälleenmyyjien ja kuluttajien Euroopan laajuinen yhdistys ja toisaalta Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva pieni ravintolisien jakelija ja jälleenmyyjä.

- 20 Asian C-155/04 pääasian kantajat ovat kaksi elinkeinonharjoittajien yhdistystä, jotka edustavat 580:tä enimmäkseen pientä yritystä, jotka myyvät terveelliseen ruokavalioon liittyviä valmisteita Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- 21 Kaikki pääasioiden kantajat väittävät, että direktiivin 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset, jotka on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä Food Supplements Regulationsilla ja joissa kielletään 1.8.2005 alkaen direktiivin edellytykset täyttämättömien ravintolisien kaupan pitäminen, ovat yhteisön oikeuden vastaisia ja että ne on näin ollen kumottava.
- 22 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) myönsi pääasioiden kantajille oikeuden nostaa Food Supplements Regulationsia koskevat, laillisuusvalvontaan liittyvät kumoamiskanteet sekä päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan, molemmissa asioissa samansisältöisen ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko direktiivin 2002/46/EY 3 artikla, 4 artiklan 1 kohta ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohta pätemättömiä seuraavin perustein:

- a) EY 95 artikla on epäasianmukainen oikeudellinen perusta;
- b) niillä rikotaan i) EY 28 ja EY 30 artiklaa ja/tai ii) [tuontiin sovellettavasta yhteisestä järjestelmästä ja asetuksen (ETY) N:o 518/94 kumoamisesta 22 päivänä joulukuuta 1994 annetun neuvoston] asetuksen [(EY)] N:o 3285/94 [EYVL L 349, s. 53] 1 artiklan 2 kohtaa ja 24 artiklan 2 kohdan a alakohtaa;

- c) toissijaisuusperiaatetta loukataan;
- d) suhteellisuusperiaatetta loukataan;
- e) yhdenvertaisen kohtelun periaatetta loukataan;
- f) niillä rikotaan [EU] 6 artiklan 2 kohtaa, sellaisena kuin sitä tulkitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja kyseisen sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan sekä omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden ja/ tai taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevan oikeuden perusteella;
- g) EY 253 artiklaa on rikottu ja/tai perusteluvollisuus on laiminlyöty?”

- 23 Kansallisen tuomioistuimen pyynnot käsiteltävinä olevien asioiden käsittelemisestä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 104 a artiklan ensimmäisessä alakohdassa määrättyssä nopeutetussa menettelyssä hylättiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 7.5.2004 antamalla määräyksellä. Samalla määräyksellä asiat C-154/04 ja C-155/04 yhdistettiin asian käsittelyä ja tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymys

Kysymyksen a kohta

- 24 Kysymyksensä a kohdassa kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset pätemättömiä sen takia, ettei EY 95 artikla ole niiden kannalta asianmukainen oikeudellinen perusta.

- 25 Asian C-154/04 pääasian kantajat väittävät, ettei direktiivin 2002/46 mainituista säännöksistä seuraava kielto edistä tavoitetta, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytysten parantamista. Pääasian kantajat toteavat lisäksi, että jos oletetaan, että kyseisen kiellon peruste liittyy kansanterveyden suojelua koskeviin näkökohtiin, EY 95 artiklan käyttäminen merkitsee harkintavallan väärinkäyttöä sen takia, että EY 152 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan yhteisöllä ei ole toimivaltaa yhdenmukaistaa kansanterveyttä koskevaa kansallista lainsäädäntöä.
- 26 Asian C-155/04 pääasian kantajat väittävät yhtäältä, että direktiivin 2002/46 3 artikla, 4 artiklan 1 kohta ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohta ovat ristiriidassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskevan sellaisen periaatteen kanssa, jota yhteisön lainsäätäjän on noudatettava, kun se käyttää EY 95 artiklaan perustuvaa toimivaltaansa (ks. asia C-51/93, Meyhui, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3879, 10 ja 11 kohta). Ne väittävät toisaalta, että kyseiset säännökset sisältävät kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan kohdistuvia suoria ja välittömiä vaikutuksia ja että ne olisi pitänyt näin ollen antaa EY 133 artiklan perusteella.
- 27 Tältä osin on muistettava, että EY 95 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin neuvosto toteuttaa EY 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja yhteisöjen talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.
- 28 Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että vaikka pelkästään se, että jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä todetaan olevan eroja, ei riitä sen perustelemiseksi, että EY 95 artiklaa käytetään oikeudellisena perustana (ks. vastaavasti asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000, Kok. 2000, s. I-8419, 84 kohta), asia on sitä vastoin toisin silloin, kun on kyse jäsenvaltioiden sellaisista laeista, asetuksista tai hallinnollisista määräyksistä, jotka ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus

sisämarkkinoiden toimintaan (asia C-434/02, Arnold André, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11825, 30 kohta ja asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11893, 29 kohta; ks. myös em. asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 95 kohta ja asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002, Kok. 2002, s. I-11453, 60 kohta).

- 29 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että vaikka EY 95 artiklan käyttö oikeudellisena perustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka saattavat aiheuttaa jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön eriytymisestä, tällaisten esteiden syntymisen on oltava todennäköistä, ja kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on oltava niiden ehkäiseminen (ks. em. asia Arnold André, tuomion 31 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 30 kohta; ks. vastaavasti myös asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995, Kok. 1995, s. I-1985, 35 kohta; em. asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 86 kohta; asia C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001, Kok. 2001, s. I-7079, 15 kohta ja em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 61 kohta).
- 30 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut myös, että jos ne edellytykset, jotka koskevat EY 95 artiklan käyttöä oikeudellisena perustana, täyttyvät, yhteisön lainsäätäjää ei voida estää käyttämästä kyseistä oikeudellista perustaa sen takia, että kansanterveyden suojeleminen on ratkaiseva tehtävien valintojen kannalta (em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 62 kohta; em. asia Arnold André, tuomion 32 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 31 kohta).
- 31 Tältä osin on korostettava, että EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleminen, ja EY 95 artiklan 3 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että yhdenmukaistamisessa varmistetaan ihmisten terveyden suojelun korkea taso (em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 62 kohta; em. asia Arnold André, tuomion 33 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 32 kohta).

- 32 Edellä esitetystä seuraa, että silloin, kun on olemassa kaupan esteitä tai on todennäköistä, että tällaisia esteitä syntyy, sen takia, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai toteuttavat saman tuotteen tai tuoteryhmän osalta toisistaan eriäviä toimenpiteitä, jotka ovat omiaan varmistamaan erilaisen suojelun tason ja estämään näin ollen asianomaisen tuotteen tai asianomaisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden yhteisössä, EY 95 artiklassa valtuutetaan yhteisön lainsäätäjää toimimaan siten, että se toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet noudattaen yhtäältä kyseisen artiklan 3 kohtaa ja toisaalta oikeusperiaatteita, jotka mainitaan perustamissopimuksessa tai jotka on johdettu oikeuskäytännössä, muun muassa suhteellisuusperiaatetta (em. asia Arnold André, tuomion 34 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 33 kohta).
- 33 Olosuhteista riippuen kyseiset asianmukaiset toimenpiteet voivat merkitä sitä, että kaikki jäsenvaltiot veloitetaan sallimaan kyseisen tuotteen tai kyseisten tuotteiden kaupan pitäminen, että tällaiselle sallimisvelvollisuudelle asetetaan tiettyjä edellytyksiä tai jopa että yhden tai useamman kyseisen tuotteen kaupan pitäminen kielletään väliaikaisesti tai lopullisesti (ks. em. asia Arnold André, tuomion 35 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 34 kohta).
- 34 Kyseiset periaatteet huomioon ottaen on näin ollen tarkistettava, täyttyvätkö edellytykset, jotka koskevat EY 95 artiklan käyttämistä oikeudellisenä perustana, niiden säännösten tapauksessa, joita esitetty kysymys koskee.
- 35 Direktiivin 2002/46 toisessa perustelukappaleessa todetaan, että ravintolisiä säänneltiin ennen direktiivin voimaantuloa erilaisin kansallisin säännöin, jotka saattoivat haitata niiden vapaata liikkuvuutta ja vaikuttaa näin ollen suoraan sisämarkkinoiden toimintaan kyseisellä alalla.
- 36 Kuten Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat kirjallisissa huomautuksissaan todenneet, mainitussa perustelukappaleessa todettua vahvistaa se, että yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettiin ennen direktiivin 2002/46 antamista useita

asioita, jotka liittyivät sellaisiin tilanteisiin, joissa talouden toimijat olivat kohdanneet esteitä, kun ne yrittivät pitää kaupan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä valtiossa, johon ne olivat sijoittautuneet, sellaisia ravintolisiä, joita pidettiin laillisesti kaupan viimeksi mainitussa valtiossa.

- 37 Lisäksi on todettava, että ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettavaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä koskevan ehdotuksen (asiakirja KOM(2000) 222 lopullinen, jonka komissio esitti 10.5.2000 (EYVL C 311 E, s. 207) perustelujen 1 kohdassa todetaan — kuten Kreikan hallitus sekä neuvosto ja komissio ovat kirjallisissa huomautuksissaan huomauttaneet — että komission yksiköt olivat ennen kyseisen ehdotuksen tekemistä saaneet ”huomattavan määrän valituksia taloudellisilta toimijoilta” kansallisten sääntöjen sellaisten erojen takia, joita ”ei ole onnistuttu poistamaan soveltamalla vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta”.
- 38 Yhteisön lainsäätäjän toiminta, joka perustui EY 95 artiklaan, oli näin ollen perusteltua ravintolisien osalta.
- 39 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan, joista seuraa kiello pitää viimeistään 1.8.2005 alkaen kaupan ravintolisiä, jotka eivät ole mainitun direktiivin mukaisia, voitiin antaa EY 95 artiklan perusteella.
- 40 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 30 ja 31 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, se, että ihmisten terveyteen liittyvät näkökohdat ovat olleet vaikuttamassa kyseisten säännösten määrittelyssä, ei ole omiaan horjuttamaan edellä esitettyä arviota.

- 41 Asian C-155/04 pääasian kantajat ovat väittäneet, että direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännösten perusteena olisi pitänyt käyttää EY 133 artiklaa, ja tältä osin on todettava, ettei sen perusteella, että kyseiset säännökset voivat toissijaisesti vaikuttaa ravintolisien kansainväliseen kauppaan, voida pätevästi riitauttaa sitä, että ensisijainen tavoite on edistää sellaisten kansallisiin säännöstöihin sisältyvien erojen poistamista, jotka saattavat vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan kyseisellä alalla (ks. vastaavasti em. asia *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, tuomion 96 kohta).
- 42 EY 95 artikla on näin ollen ainoa asianmukainen oikeudellinen perusta direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännöksille.
- 43 Tästä seuraa, etteivät kyseiset säännökset ole pätemättömiä sen takia, että niiltä puuttuisi asianmukainen oikeudellinen perusta.

Kysymyksen b kohta

- 44 Kysymyksensä b kohdassa kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 2002/46 3 artikla, 4 artiklan 1 kohta ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohta pätemättömiä sen takia, että niillä rikotaan EY 28 ja EY 30 artiklaa ja/tai asetuksen N:o 3285/94 1 artiklan 2 kohtaa ja 24 artiklan 2 kohdan a alakohtaa.
- 45 Pääasioiden kantajat väittävät molemmissa käsiteltävinä olevissa asioissa, että kysymyksessä tarkoitetuista säännöksistä seuraava kielto merkitsee sellaisten ravintolisien jäsenvaltioiden väliseen ja kansainväliseen kauppaan kohdistuvaa rajoitusta, jotka tähän saakka on voinut laillisesti saattaa markkinoille.

- 46 Asian C-155/04 pääasian kantajat toteavat lisäksi, ettei EY 30 artiklalla tai asetuksen N:o 3285/94 24 artiklan 2 kohdan a alakohdalla voida perustella sellaisia valmisteita koskevan äkillisen kiellon käyttöönottoa, joiden turvallisuutta ei koskaan aiemmin ole asetettu kyseenalaiseksi.

EY 28 ja EY 30 artikla

- 47 On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 28 artiklaan sisältyvä määrällisten rajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltö koskee paitsi kansallisia, myös yhteisöjen toimielinten toimenpiteitä (ks. asia 15/83, Denkavit Nederland, tuomio 17.5.1984, Kok. 1984, s. 2171, 15 kohta; em. asia Meyhui, tuomion 11 kohta; asia C-114/96, Kieffer ja Thill, tuomio 25.6.1997, Kok. 1997, s. I-3629, 27 kohta ja em. asia Arnold André, tuomion 57 kohta).
- 48 Kuten EY 30 artiklassa määrätään, EY 28 artiklan määräykset eivät kuitenkaan estä sellaisia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja muun muassa ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi (ks. em. asia Arnold André, tuomion 58 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 60 kohta).
- 49 Direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset merkitsevät EY 28 artiklassa tarkoitettua rajoitusta. Koska kyseisillä säännöksillä kielletään sellaisten ravintolisien kaupan pitäminen yhteisössä, jotka sisältävät sellaisia vitamiineja tai kivennäisaineita tai sellaisia vitamiineja ja kivennäisaineita sisältäviä aineita, jotka eivät sisälly positiivisiin luetteloihin, ne ovat omiaan rajoittamaan ravintolisien vapaata liikkuvuutta yhteisössä.

- 50 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa, direktiivin 2002/46 eri perustelukappaleista ja erityisesti viidennestä, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdenneistöistä perustelukappaleesta ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä perustelee kyseisen kiellon ihmisten terveyden suojeluun liittyvillä näkökohdilla.
- 51 Tämän jälkeen on vielä tarkistettava, onko kyseinen toimenpide tarpeellinen ja oikeasuhteinen ihmisten terveyden suojelua koskevan tavoitteen kannalta.
- 52 Tuomioistuimien edellisessä kohdassa mainittujen edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta esillä olevan kaltaisella alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointoja. Näin ollen tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen (ks. em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 123 kohta).
- 53 Pääasioiden kantajat väittävät molemmissa käsiteltävinä olevissa asioissa, ettei kyseinen kielto ole tarpeellinen eikä oikeasuhteinen ilmoitetun tavoitteen kannalta.
- 54 Pääasioiden kantajat riitauttavat ensinnäkin kyseisen kiellon tarpeellisuuden. Ne väittävät tältä osin, että direktiivin 2002/46 4 artiklan 7 kohdassa ja 11 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus rajoittaa sellaisten ravintolisien kauppaa, jotka eivät ole mainitun direktiivin mukaisia. Yhteisön tasolla sovellettava kielto on niiden mukaan näin ollen tarpeeton.

- 55 Direktiivin 2002/46 4 artiklan 7 kohdan osalta on ensinnäkin todettava, että kuten kyseisen säännöksen sanamuodosta ja kyseisen direktiivin antamiseen johtaneen lainsäädäntömenettelyn vaiheista ilmenee, kyseinen säännös liittyy erottamattomasti saman direktiivin 4 artiklan 6 kohtaan, minkä parlamentti, neuvosto ja komissio ovat kaikki istunnossa vahvistaneet.
- 56 Tästä seuraa, että jäsenvaltioille direktiivin 2002/46 4 artiklan 7 kohdassa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus, jonka mukaan ne voivat perustamissopimuksen määräyksiä noudattaen soveltaa edelleen voimassa olevia kansallisia rajoituksia tai kieltoja sellaisten ravintolisien kauppaan, jotka sisältävät sellaisia vitamiineja, kivennäisaineita tai vitamiineja ja kivennäisaineita sisältäviä aineita, joita ei ole mainittu positiivisissa luetteloissa, on ainoastaan välitön seuraus mahdollisuudesta, joka jäsenvaltiolla on saman 4 artiklan 6 kohdan nojalla, jonka mukaan se voi 31.12.2009 saakka sallia alueellaan tällaisten ainesosien käytön kyseisessä säännöksessä mainituin edellytyksin.
- 57 Kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 22 kohdassa, direktiivin 2002/46 4 artiklan 7 kohdan yksinomaisena tarkoituksena on säätää, että muut jäsenvaltiot kuin sellainen jäsenvaltio, joka sallii alueellaan sen, että saman 4 artiklan 6 kohdassa ilmoitetuissa rajoissa ja siinä ilmoitettuja edellytyksiä noudattaen ravintolisien valmistuksessa käytetään sellaisia vitamiineja tai kivennäisaineita tai vitamiineja ja kivennäisaineita sisältäviä aineita, joita ei mainita positiivisissa luetteloissa, eivät ole velvollisia sallimaan sitä, että niiden omalle alueelle tuodaan tällaisia ainesosia sisältäviä ravintolisiä.
- 58 Pääasioiden kantajien väite, joka perustuu direktiivin 2002/46 4 artiklan 7 kohtaan, ei näin ollen mahdollista sellaista päätelmää, ettei kyseinen kielto olisi tarpeellinen.

- 59 Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan osalta on seuraavaksi todettava, että kun kyseistä säännöstä luetaan yhdessä saman direktiivin kahdeksannen perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että kyseisen säännöksen tarkoituksena on yhteisön erityis-säännöksiä odottaessa jatkaa perustamissopimuksen määräyksiä noudattaen sellaisten kansallisten sääntöjen soveltamista, jotka koskevat ravintolisien ainesosina käytettäviä muita ravintoaineita tai aineita, joilla on ravitsemuksellinen tai fysiologinen vaikutus.
- 60 Direktiivin 2002/46 11 artiklan 2 kohta koskee näin ollen yksinomaan sellaisia ravinto- ja muita aineita sisältäviä ravintolisiä, jotka eivät kuulu direktiivin aineelliseen soveltamisalaan. Kyseisellä säännöksellä ei näin ollen ole minkäänlaista merkitystä arvioitaessa sitä, onko saman direktiivin 3 artiklaan, 4 artiklan 1 kohtaan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohtaan sisältyvä kielto tarpeellinen.
- 61 Pääasioiden kantajat väittävät toiseksi, että kyseinen kielto on suhteeton.
- 62 Pääasioiden kantajat väittävät tältä osin, että positiivisten luetteloiden sisältö on riittämätön. Niiden mukaan tämä liittyy siihen, että direktiivin 2002/46 liitteessä II olevaa aineiden luetteloa ei ole laadittu käyttäen perusteena kyseisen direktiivin 11 perustelukappaleessa tarkoitettuja turvallisuutta ja biologista hyväksikäytettävyyttä koskevia perusteita vaan sellaisia luetteloita, joiden tarkoituksena on yksilöidä sellaiset aineosat, joiden käyttö on sallittu erityisiin ravitsemuksellisiin tarkoituksiin käytettävien elintarvikkeiden valmistuksessa. Tästä seuraa pääasioiden kantajien mukaan se, että kielto koskee suurta määrää sellaisia ravintoaineita, jotka kuitenkin sopivat tavanomaiseen ruokavalioon ja joita nykyään valmistetaan ja pidetään kaupan tietyissä jäsenvaltioissa ja joiden osalta ei tähän mennessä ole osoitettu, että ne olisivat vaarallisia ihmisten terveydelle. Pääasioiden kantajat toteavat myös, että mainitussa direktiivissä suljetaan perusteettomasti ja suhteettomasti pois vitamiinien ja kivennäisaineiden luonnosta peräisin olevat muodot, vaikka ne ovat yleisiä tavallisessa ruokavaliossa ja vaikka elimistö sietää niitä paremmin kuin sellaisia vitamiineja ja kivennäisaineita, jotka on valmistettu synteettisesti.

- 63 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että kun direktiivin 2002/46 eri perustelukappaleita luetaan yhdessä, voidaan todeta, että kyseinen direktiivi koskee ravintolisiä, jotka sisältävät sellaisia vitamiineja ja/tai kivennäisaineita, joita saadaan "kemiallisten aineiden" käyttöön perustuvan valmistusmenetelmän tuloksena (11 perustelukappale), eikä sellaisia ravintolisiä, jotka sisältävät sellaisia ainesosia kuten "aminohappoja, välttämättömiä rasvahappoja, kuituja sekä erilaisia kasveja ja kasviuutteita" (kuudes perustelukappale) ja joiden käyttöä koskevat edellytykset säilyvät "ennen tällaisten yhteisön erityissäännösten antamista" "kansallisten sääntöjen" alaan kuuluvana asiana, "sanotun kuitenkin rajoittamatta perustamissopimuksen määräysten soveltamista" (kahdeksas perustelukappale).
- 64 Seuraavaksi on todettava, että kuten asian C-155/04 pääasian kantajat ovat huomauttaneet, positiivisten luetteloiden sisältö vastaa sellaisten aineiden luetteloa, jotka on lueteltu erityisruokavaliovalmisteisiin ravitsemuksellisessa tarkoituksessa lisättävistä aineista 15 päivänä helmikuuta 2001 annetun komission direktiivin 2001/15/EY (EYVL L 52, s. 19) liitteessä olevissa "vitamiinien" ja "kivennäisaineiden" luokissa.
- 65 Kuten direktiivin 2001/15 neljännessä perustelukappaleessa todetaan, kyseisen direktiivin liitteessä mainitut aineet on valittu ottaen huomioon direktiivin 2002/46 11 perustelukappaleessa tarkoitetut turvallisuutta ja biologista hyväksikäytettävyyttä koskevat perusteet.
- 66 Kuten direktiivin 2002/46 10 ja 11 perustelukappaleen tarkastelusta ilmenee, se, ettei tiettyä määrää sellaisia kemiallisia aineita, jotka sisältyvät tietyissä jäsenvaltioissa kaupan pidettäviin ravintolisiin, hyväksytä nykyään yhteisön tasolla, selittyy sillä, etteivät yhteisön toimivaltaiset tiedeviranomaiset olleet direktiivin antamishetkellä esittäneet pääasioissa kyseessä olevista aineista myönteistä arviota turvallisuutta ja biologista hyväksikäytettävyyttä koskevien perusteiden kannalta.

- 67 Se, mitä pääasioiden kantajat ovat kirjallisissa huomautuksissaan väittäneet tiettyjen sellaisten vitamiineja ja kivennäisaineita sisältävien aineiden osalta, jotka eivät sisälly direktiivin 2002/46 liitteessä II olevaan positiiviseen luetteloon, ei ole omiaan herättämään epäilystä edellä esitetyn selityksen hyväksyttävyydestä. Pääasioiden kantajien esittämistä tiedoista nimittäin ilmenee, että direktiivin antamishetkellä elintarvikealan tiedekomitea ei ollut vielä arvioinut kyseisiä aineita tai että sillä oli yhä vakavia epäilyksiä, koska kyseisten aineiden turvallisuuden ja/tai biologisen hyväksikäytettävyyden osalta ei ollut olemassa riittäviä ja asianmukaisia tieteellisiä tietoja.
- 68 Tässä tilanteessa ja kun otetaan huomioon yhteisön lainsäätäjän tarve ottaa huomioon ennalta varautumisen periaate, kun se osana sisämarkkinapolitiikkaa toteuttaa ihmisten terveyden suojeluun tähtääviä toimenpiteitä (ks. vastaavasti asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998, s. I-2211, 64 kohta; asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265, 100 kohta ja asia C-41/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 2.12.2004, (Kok. 2004, s. I-11375, 45 kohta), direktiivin 2002/46 laatijat saattoivat perustellusti katsoa, että asianmukainen tapa sovittaa yhteen yhtäältä sisämarkkinoita koskeva tavoite ja toisaalta ihmisten terveyden suojelua koskeva tavoite perustui siihen, että vapaa liikkuvuus myönnettiin sellaisia aineita sisältäville ravintolisille, joiden osalta yhteisön toimivaltaisilla tiedeviranomaisilla oli direktiivin antamishetkellä riittävät ja asianmukaiset tieteelliset tiedot, joihin ne saattoivat perustaa myönteisen lausuntonsa, sääten kuitenkin samalla kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohtaan sisältyvästä mahdollisuudesta muuttaa positiivisten luetteloiden sisältöä tieteen ja teknologian kehityksen mukaisesti.
- 69 Tältä osin on lisäksi todettava, että elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 (EYVL L 31, s. 1) 7 artiklan mukaan yhteisön lainsäätäjällä on oikeus toteuttaa ihmisten korkeatasoisen terveyden suojelun varmistamisen edellyttämiä väliaikaisia riskinhallintatoimenpiteitä, kunnes on saatu täydentävä tieteellinen tieto kattavampaa riskinarviointia varten, mikä todetaan direktiivin 2002/46 kymmennessä perustelukappaleessa.

- 70 Toisin kuin asian C-154/04 pääasian kantajat väittävät, negatiivisiin luetteloihin perustuva järjestelmä, jossa kielto rajataan koskemaan ainoastaan tällaisessa luettelossa mainittuja aineita, voisi olla riittämätön ihmisten terveyden suojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Se, että käsiteltävänä olevassa asiassa turvauduttaisiin tällaiseen järjestelmään, merkitsisi nimittäin sitä, että niin kauan kuin tiettyä ainetta ei ole kirjattu tällaiseen luetteloon, sitä voitaisiin vapaasti käyttää ravintolien valmistuksessa huolimatta siitä, että esimerkiksi sen uutuuden takia siitä ei olisi tehty sellaista tieteellistä arviointia, joka olisi omiaan takaamaan, ettei se merkitse minkäänlaista vaaraa ihmisten terveydelle.
- 71 Pääasioiden kantajat väittävät, että direktiivin 2002/46 4 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitetut menettelyt eivät ole avoimia, koska ne perusteet, joita Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen soveltaa, kun se tutkii hakemuksia, joilla pyritään saamaan lupa positiivisiin luetteloihin sisällyttämättömän aineen käytölle, ovat epätäsmällisiä. Kyseiset menettelyt merkitsevät pääasioiden kantajien mukaan myös poikkeuksellisen raskaita taloudellisia ja hallinnollisia rasitteita.
- 72 Tältä osin on todettava, että sellaiseen toimenpiteeseen, josta on kyse pääasioissa ja joka sisältää kiellon pitää kaupan sellaisia aineita sisältäviä tuotteita, joita ei mainita sovellettavassa lainsäädännössä määritetyissä positiivisissa luetteloissa, on sisällytettävä menettely, jonka tarkoituksena on mahdollistaa tietyn aineen lisääminen kyseisiin luetteloihin ja jonka on oltava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusvarmuuden periaatteiden mukainen.
- 73 Tällaisen menettelyn on oltava asianomaisten henkilöiden käytettävissä eli se on nimenomaisesti mainittava yleisesti sovellettavassa ja asianomaisia viranomaisia sitovassa toimessa. Se on voitava saattaa päätökseen kohtuullisessa ajassa. Toimivaltaiset viranomaiset voivat hylätä hakemuksen, jolla pyritään saamaan aine sisällytetyksi sallittujen aineiden luetteloon, ainoastaan arvioituaan perusteellisesti sitä vaaraa, jota aineen käyttö merkitsee kansanterveydelle, siten, että ne tukeutuvat kaikkein luotettavimpaan käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon ja uusimpiin

kansainvälisiin tutkimustuloksiin. Jos menettely johtaa kielteiseen päätökseen, kyseiseen päätökseen on voitava hakea muutosta tuomioistuimessa (ks. vastaavasti asia C-24/00, komissio v. Ranska, tuomio 5.2.2004, Kok. 2004, s. I-1277, 26, 27 ja 36 kohta ja asia C-95/01, Greenham ja Abel, tuomio 5.2.2004, Kok. 2004, s. I-1333, 35, 36 ja 50 kohta).

- 74 Direktiivin 2002/46 osalta kyseessä olevaan kieltoon liittyvästä menettelystä, jonka mukaisesti vitamiini, kivennäisaine tai vitamiineja ja kivennäisaineita sisältävä aine voidaan lisätä positiivisiin luetteloihin, säädetään direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa, joka koskee mainittujen luetteloiden muuttamista.
- 75 Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen on direktiivin 2002/46 3 artiklasta, 4 artiklan 1 kohdasta ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdasta seuraavan kiellon pätevyyttä arvioidessaan tarkasteltava yksinomaan kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun menettelyn lainmukaisuutta. Saman 4 artiklan 6 kohdassa säädetyn menettelyn — jossa tarkoituksena on saada tilapäinen kansallisesti sovellettava lupa ja jolla on näin ollen erilainen päämäärä kuin kyseisen 4 artiklan 5 kohdassa säädetyllä menettelyllä — pätevyyden arviointi ei sitä vastoin kuulu käsiteltävinä olevia asioita koskevan tarkastelun piiriin.
- 76 Direktiivin 2002/46 4 artiklan 5 kohdassa viitataan saman direktiivin 13 artiklan 2 kohtaan, jonka ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ”jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 ja 7 artiklassa säädettyä menettelyä ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset”.
- 77 Kuten direktiivin 2002/46 12 perustelukappaleessa todetaan, viittaus menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) 5 ja 7 artiklaan vastaa tarpeeseen, joka koskee sitä, että tieteen ja tekniikan kehityksen tasalla pysymiseksi

on tärkeää, että luettelot voidaan tarvittaessa tarkistaa viipymättä menettelyssä, joka on yksinkertaistettu ja nopeutettu ja joka toteutuu sellaisten teknisten täytäntöönpanotoimenpiteiden muodossa, joiden säätäminen on uskottu komission tehtäväksi.

78 Kuten päätöksen 1999/468 seitsemännestä ja yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee, tämän niin kutsutun komitologiamenettelyn tarkoituksena on sovittaa yhteen yhtäältä tehokkuutta ja joustavuutta koskevat vaatimukset, jotka liittyvät tarpeeseen mukauttaa tai saattaa ajan tasalle yhteisön oikeuden osia ihmisten terveyden tai turvallisuuden suojelua koskevien tieteellisten käsitysten kehityksen mukaisesti, ja toisaalta kunkin yhteisön toimielimen toimivallan huomioon ottaminen.

79 Kyseisen komitologiamenettelyn osalta on päätöksen 1999/468 5 artiklassa määrätty, että komissio saattaa direktiivin 2002/46 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle komitealle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä, josta kyseisen komitean on annettava lausuntonsa "määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisuuden mukaan" (5 artiklan 2 kohta). Kun kyseinen komitea on antanut lausuntonsa, komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset (5 artiklan 3 kohta). Jos toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee "viipymättä" neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä ja antaa siitä tiedon parlamentille (5 artiklan 4 kohta), ja neuvosto voi ratkaista asian kolmen kuukauden määräajassa (5 artiklan 6 kohdan ensimmäinen alakohta ja direktiivin 2002/46 13 artiklan 2 kohdan toinen alakohta). Jos neuvosto on tässä määräajassa ilmaissut vastustavansa ehdotusta, komissio tarkastelee sitä uudelleen, ja se voi tehdä neuvostolle muutetun ehdotuksen, tehdä ehdotuksensa uudelleen tai antaa perustamissopimukseen perustuvan säädösehdoituksen (5 artiklan 6 kohdan toinen alakohta). Jos neuvosto ei sitä vastoin ole tässä määräajassa antanut ehdotettua täytäntöönpanosäädöstä eikä ilmoittanut vastustavansa ehdotusta täytäntöönpanotoimenpiteiksi, komissio antaa ehdotetun täytäntöönpanosäädöksen (5 artiklan 6 kohdan kolmas alakohta).

- 80 Direktiivin 2002/46 13 artiklan 2 kohdan toisella alakohdalla ja päätöksen 1999/468 5 artiklalla, joihin mainitun direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa viitataan, taataan se, että alkaen siitä, kun komissio saattaa mainitun päätöksen 5 artiklan 2 kohdan nojalla asian komitean käsiteltäväksi, positiivisten luetteloiden sisällön muuttamista koskeva menettely tapahtuu kohtuullisessa ajassa.
- 81 Olisi toki ollut suotavaa, että kyseinen direktiivi sisältäisi sen vaiheen osalta, joka sijoittuu positiivisten luetteloiden sisällön muuttamista koskevan hakemuksen jättämisen ja sen hetken väliin, kun asia saatetaan kyseisen komitean käsiteltäväksi, ja joka kattaa muun muassa Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen kuulemisen, josta säädetään sekä direktiivin 2002/46 14 artiklassa että kymmenennessä perustelukappaleessa, säännökset, joilla sellaisinaan taattaisiin se, että kyseinen vaihe saatetaan päätökseen avoimesti ja kohtuullisessa ajassa.
- 82 Ei kuitenkaan voida katsoa, että tällaisten säännösten puuttuminen olisi omiaan vaarantamaan positiivisten luetteloiden sisällön muuttamista koskevan menettelyn moitteetonta ja kohtuullisessa ajassa tapahtuvaa kulkua. Komission asiana on kuitenkin direktiivillä 2002/46 annetun täytäntöönpanovallan — joka koskee muun muassa mainitun menettelyn soveltamista — mukaisesti vahvistaa ja saattaa asianosaisten käytettäväksi hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti sellaiset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan yleisesti varmistaa, että Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen kuulemisvaihe on avoin ja kestoaltaan kohtuullinen.
- 83 Koska direktiivin 2002/46 4 artiklan 5 kohdassa säädetään päätöksen 1999/468 5 artiklalla käyttöön otetun menetelmän soveltamisesta, siinä taataan lisäksi se, että hakemus, jolla pyritään saamaan vitamiini, kivennäisaine tai vitamiinia ja kivennäisainetta sisältävä aine kirjatuksi positiivisten aineiden luetteloon, voidaan hylätä ainoastaan sitovalla oikeudellisella toimella, joka voidaan saattaa tuomioistuimen suorittamaan valvontaan.

- 84 Tältä osin on todettava lisäksi, ettei direktiivi 2002/46 sisällä mitään sellaista tekijää, joka pakottaisi toimivaltaiset yhteisön viranomaiset ottamaan mainitun direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettussa menettelyssä huomioon sellaisia perusteita, jotka eivät liity ihmisten terveyden suojelua koskevaan tavoitteeseen, taikka joka yllyttäisi niitä tähän.
- 85 Direktiivin 2002/46 yhdeksännestä perustelukappaleesta päinvastoin ilmenee, että peruste, joka liittyy siihen, että vitamiini tai kivennäisaine sisältyy tavallisesti ruokavalioon ja kulutetaan ruokavalion osana, on ainoa asiaankuuluva peruste kyseisen direktiivin liitteessä I olevan luettelon osalta. Kuten asian C-154/04 pääasian kantajat ovat huomauttaneet, on todettava, että vaikka tämän tuomion 37 kohdassa mainitussa direktiiviehdotuksessa mainitaan toinenkin peruste, eli se, että kyseiset vitamiinit ja kivennäisaineet olisivat sellaisia, joita ”pidetään välttämättöminä ravintoaineina”, mikä ilmenee kyseisen ehdotuksen seitsemännestä perustelukappaleesta, kyseinen peruste ei kuitenkaan sisälly enää direktiivin 2002/46 yhdeksänteen perustelukappaleeseen. Mainitun direktiivin liitteessä II olevan luettelon osalta direktiivin 11 perustelukappaleesta ilmenee, että ainoat asiaankuuluvat perusteet ovat kyseisen kemiallisen aineen turvallisuutta ja biologista hyväksikäytettävyyttä koskevat perusteet.
- 86 Nämä seikat osoittavat, että sellaiset asiaankuuluvat perusteet, jotka koskevat positiivisia luetteloita ja niiden sisällön muuttamista koskevan menettelyn soveltamista, voivat yhteisön lainsäätäjän tahdon mukaan liittyä ainoastaan ihmisten terveyden suojelua koskeviin perusteisiin eivätkä ravitsemuksellista tarvetta koskeviin näkökohtiin.
- 87 On lisäksi huomionarvoista todeta, että se arvostelu, jota pääasioiden kantajat ovat esittäneet positiivisten luetteloiden sisällön muuttamista koskevan menettelyn osalta, koskee pääasiallisesti sellaisia hallinnollisia ja taloudellisia rasitteita, jotka liittyvät tällaisen muutoksen saamiseen tähtäävän hakemuksen jättämiseen, sekä sitä tapaa, jolla Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen soveltaa direktiivin 11 perustelukappaleessa mainittuja turvallisuutta ja biologista hyväksikäytettävyyttä koskevia perusteita, kun se tutkii yksittäisiä hakemuksia.

- 88 On kuitenkin todettava, että vaikka tällaisiin seikkoihin voidaan tarvittaessa vedota sellaisen kumoamiskanteen tueksi, joka nostetaan lopullisesta päätöksestä, jolla hylätään positiivisten luetteloiden sisällön muuttamista koskeva hakemus, tai sellaisen vahingonkorvauskanteen tueksi, joka nostetaan Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaista vastaan asetuksen N:o 178/2002 47 artiklan 2 kohdan perusteella, ne eivät kuitenkaan sellaisinaan ole omiaan vaikuttamaan positiivisten luetteloiden sisällön muuttamista koskevan menettelyn lainmukaisuuteen, mitä Kreikan hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan korostanut.
- 89 Näin ollen on todettava, ettei tämän tuomion 76–88 kohdassa esitetyssä arvioinnissa ole ilmennyt sellaista seikkaa, joka olisi omiaan vaikuttamaan sen menettelyn lainmukaisuuteen, josta direktiivin 2002/46 4 artiklan 5 kohdassa säädetään positiivisten luetteloiden sisällön muuttamista varten.
- 90 Lopuksi on korostettava, että kun yhteisön lainsäätäjä aikoo siirtää toimivaltaansa tarkistaa kyseiseen lainsäädäntötoimeen liittyviä seikkoja, sen tehtävänä on taata se, että kyseinen valta on selvästi rajattu ja että sen käyttöön voidaan kohdistaa tiukkaa valvontaa sen vahvistamien objektiivisten kriteereiden osalta (ks. vastaavasti asia 9/56, *Meroni v. korkea viranomainen*, tuomio 13.6.1958, Kok. 1958, s. 9, Kok. Ep. I, s. 21, 43 ja 44 kohta), koska muuten niille viranomaisille, joille valtaa siirretään, annettaisiin harkintavaltaa, joka tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa koskevan lainsäädännön osalta olisi omiaan rajoittamaan kyseisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta liiallisesti ja tavalla, joka ei ole avoin.
- 91 Kuten käsiteltävänä olevan asian osalta on todettu tämän tuomion 85 ja 86 kohdassa, direktiivin 2002/46 yhdeksänsänsä ja yhdennessätoista perustelukappaleessa täsmennetään, että positiivisten luetteloiden sisältöä koskevat ainoat asiaankuuluvat perusteet liittyvät vitamiinien ja kivennäisaineiden osalta siihen, että ne sisältyvät tavallisesti ruokavalioon ja niitä kulutetaan ruokavalion osana, ja vitamiinien ja kivennäisaineiden lähteinä käytettävien kemiallisten aineiden osalta siihen, että asianomainen aine on turvallinen ja biologisesti hyväksi käytettävissä.

- 92 Tällaisilla täsmennyksillä, jotka vastaavat sellaista konkreettista ilmenemismuotoa, joka kyseisille perusteille on annettu direktiivin 2002/46 säädösoosassa olevissa positiivisissa luetteloissa, ja jotka olisi mieluiten pitänyt sisällyttää direktiivin varsinaisiin säännöksiin (ks. vastaavasti yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22 päivänä joulukuuta 1998 tehty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission toimielinten välinen sopimus (EYVL 1999, C 73, s. 1)), rajataan se tapa, jolla komissio voi muuttaa positiivisten luetteloiden sisältöä, viittaamalla objektiivisiin perusteisiin, jotka liittyvät yksinomaan kansanterveyttä koskeviin näkökohtiin. Kyseisten täsmennysten perusteella on mahdollista katsoa, että yhteisön lainsäätäjän on käsiteltävänä olevassa asiassa päättänyt asiaa koskevista olennaisista seikoista siirretyn toimivallan käyttämistä varten (ks. vastaavasti asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 6 kohta).
- 93 Tästä seuraa, etteivät direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset ole pätemättömiä sen takia, että niillä rikottaisiin EY 28 ja EY 30 artiklaa.

Asetuksen N:o 3285/94 1 artiklan 2 kohta ja 24 artiklan 2 kohdan a alakohta

- 94 On korostettava, että asetus N:o 3285/94 on annettu osana yhteistä kauppapolitiikkaa, mikä ilmenee sen oikeudellisesta perustasta, eli EY:n perustamissopimuksen 113 artiklasta (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla).
- 95 Kyseisen asetuksen päämääränä on vapauttaa kolmansista maista tulevien tuotteiden tuonti yhteisöön. Sen tarkoituksena ei sitä vastoin ole vapauttaa kyseisten tuotteiden markkinoille saattamista, joka tapahtuu myöhemmässä vaiheessa kuin maahantuonti (ks. asia C-296/00, Expo Casa Manta, tuomio 30.5.2002, Kok. 2002, s. I-4657, 30 ja 31 kohta).

- 96 Tästä seuraa, että kuten parlamentti, neuvosto ja komissio ovat perustellusti todenneet ja kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 57 ja 58 kohdassa korostanut, asetuksella N:o 3285/94 ei ole minkäänlaista merkitystä arvioitaessa yhteisön sellaisten toimenpiteiden lainmukaisuutta, joiden vaikutuksena on kieltää kolmansista maista tuotujen sellaisten tuotteiden saattaminen yhteisön markkinoille, jotka eivät täytä tällaiselle markkinoille saattamiselle asetettuja edellytyksiä ihmisten terveyden suojeluun liittyvien syiden takia.
- 97 Lisäksi on huomautettava, että vaikka yhtäältä direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan ja toisaalta asetuksen N:o 3285/94 1 artiklan 2 kohdan ja 24 artiklan 2 kohdan a alakohdan välillä olisi ristiriita, olisi kuitenkin todettava, että kyseinen direktiivi on annettu EY 95 artiklan perusteella eikä se näin ollen ole mainitun asetuksen täytäntöönpanotoimenpide.
- 98 Tästä seuraa, ettei ole aihetta tarkastella direktiivin 2002/46 kyseessä olevien säännösten pätevyyttä asetuksen N:o 3285/94 kannalta.

Kysymyksen c kohta

- 99 Kysymyksensä c kohdassa kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset pätemättömiä sen takia, että niillä loukataan toissijaisuusperiaatetta.
- 100 Pääasioiden kantajat väittävät molemmissa asioissa, että kyseisillä säännöksillä puututaan perusteettomalla tavalla jäsenvaltioiden toimivaltaan herkällä alalla, joka koskee terveys-, sosiaali- ja talouspolitiikkaa. Asian C-154/04 pääasian kantajat

toteavat lisäksi, että jäsenvaltiot ovat parhaassa asemassa määrittämään kukin omien markkinoidensa osalta sellaiset kansanterveyttä koskevat vaatimukset, joilla voidaan perustella ravintolisien vapaaseen kaupan pitämiseen kohdistuva rajoitus niiden alueella.

- 101 Tältä osin on muistettava, että toissijaisuusperiaate ilmaistaan EY 5 artiklan toisessa kohdassa, jonka mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.
- 102 Perustamissopimuksen liitteenä olevan, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 3 kohdassa täsmennetään, että toissijaisuusperiaate ei aseta kyseenalaiseksi yhteisölle perustamissopimuksen nojalla kuuluvaa toimivaltaa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sen tulkitsee.
- 103 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, kun yhteisön lainsäätäjä käyttää EY 95 artiklaa, koska sille ei tässä määräyksessä anneta yksinomaista toimivaltaa sisämarkkinoiden taloudellisesta toiminnasta säätämiseksi vaan ainoastaan toimivalta parantaa sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytyksiä poistamalla tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvia rajoituksia tai kilpailun vääristymiä (em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 179 kohta).
- 104 Sen osalta, ovatko direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset toissijaisuusperiaatteen mukaisia, on näin ollen tutkittava, oliko se tavoite, johon näillä säännöksillä pyritään, voitu toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

- 105 Tältä osin on todettava, että kyseisistä säännöksistä seuraa kielto pitää kaupan sellaisia ravintolisiä, jotka eivät ole direktiivin 2002/46 mukaisia, että tätä kieltoa täydennetään jäsenvaltioihin mainitun direktiivin 15 artiklan toisen kohdan a alakohdan mukaisesti kohdistuvalla velvollisuudella sallia kyseisen direktiivin mukaisten ravintolisien kauppa (ks. vastaavasti em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 126 kohta) ja että tämän kiellon tarkoituksena on poistaa sellaiset rajoitukset, jotka seuraavat ravintolisien valmistuksessa sallittuja tai kiellettyjä vitamiineja, kivennäisaineita ja vitamiineja ja kivennäisaineita sisältäviä aineita koskevien kansallisten sääntöjen eroista, siten, että samalla varmistetaan EY 95 artiklan 3 kohdan mukaisesti ihmisten terveyden suojelun korkea taso.
- 106 Se, että jäsenvaltioiden huoleksi jätettäisiin sellaisten ravintolisien kaupan sääntely, jotka eivät ole direktiivin 2002/46 mukaisia, merkitsisi kansallisten sääntöjen heterogeenisen kehityksen ja näin ollen myös siitä seuraavien jäsenvaltioiden välisen kyseisten tuotteiden kaupan esteiden ja kilpailun vääristymien vakiinnuttamista.
- 107 Tästä seuraa, että sitä tavoitetta, jonka saavuttamista direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset edistävät, ei voida toteuttaa tyydyttävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden omilla toimilla, ja se edellyttää toimintaa yhteisön tasolla. Kyseinen tavoite voitiin näin ollen toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.
- 108 Edellä esitetystä seuraa, etteivät direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset ole pätemättömiä sen takia, että niillä olisi loukattu toissijaisuusperiaatetta.

Kysymyksen d kohta

- 109 Kysymyksensä d kohdassa kansallisen tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset pätemättömiä sen takia, että niillä loukataan suhteellisuusperiaatetta.
- 110 Pääasioiden kantajat väittävät, että kyseiset säännökset merkitsevät tavoiteltuun tavoitteeseen pääsyn kannalta suhteetonta keinoa. Ne huomautukset, joilla ne tukevat tätä väitettä, ovat ne, jotka on esitetty tämän tuomion 54, 62, 70 ja 71 kohdassa.
- 111 Tämän tuomion 55–60 kohdassa, 63–70 kohdassa ja 72–92 kohdassa esitetystä arvioinnista ilmenee, että direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset ovat toimenpiteitä, joilla voidaan toteuttaa se tavoite, johon niillä pyritään, ja jotka — kun otetaan huomioon yhteisön lainsäätäjän velvollisuus taata ihmisten terveyden suojelun korkea taso — eivät mene pidemmälle kuin on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.
- 112 Tästä seuraa, etteivät direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset ole pätemättömiä sen takia, että niillä loukattaisiin suhteellisuusperiaatetta.

Kysymyksen e kohta

- 113 Kysymyksensä e kohdassa kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset pätemättömiä sen takia, että niillä loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

- 114 Molempien asioiden pääasioiden kantajat väittävät, että kyseisillä säännöksillä loukataan mainittua periaatetta, koska tietyt sellaiset aineet, jotka eivät täytä direktiivin 2002/46 11 perustelukappaleessa ilmaistuja perusteita, on sisällytetty positiivisiin luetteloihin ilman, että niiden osalta olisi tehty täydentäviä kokeita, kun taas sellaisten ravintolisien valmistajille, jotka sisältävät aineita, joita ei ole sallittu, asetetaan raskaita velvollisuuksia, jos ne haluavat osoittaa, että kyseiset perusteet täyttyvät. Pääasioiden kantajat toteavat lisäksi, ettei kyseinen erilainen kohtelu perustu mihinkään objektiiviseen oikeuttamisperusteeseen, koska kyseisiä luetteloita ei itse asiassa ole laadittu mainittujen perusteiden perusteella.
- 115 Tältä osin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tuollainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua (ks. yhdistetyt asiat Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.9.2004, Kok. 2004, s. I-7789, 64 kohta; em. asia Arnold André, tuomion 68 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 70 kohta).
- 116 Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, parlamentti ja komissio ovat kirjallisissa huomautuksissaan todenneet, sellaiset vitamiineja ja kivennäisaineita sisältävät aineet, joita ei mainita direktiivin 2002/46 liitteessä II olevassa positiivisessa luettelossa, eivät ole samassa tilanteessa kuin positiivisessa luettelossa mainitut aineet. Erotuksena viimeksi mainituista aineista yhteisön toimivaltaiset viranomaiset eivät ensiksi mainittujen aineiden osalta suorittaneet sellaista tieteellistä arviointia, jolla olisi voitu taata se, että ne ovat kyseisen direktiivin 11 perustelukappaleessa mainittujen turvallisuutta ja biologista hyväksikäytettävyyttä koskevien perusteiden mukaisia.
- 117 Koska kullakin aineella on — kuten edellä mainituissa huomautuksissa todetaan — omat ominaisuutensa, sellaisen aineen, jota ei vielä ollut arvioitu kyseisten perusteiden kannalta, rinnastaminen positiivisissa luetteloissa mainittuun aineeseen ei ollut mahdollista.

- 118 Tällaisen erilaisen tilanteen perusteella voitiin näin ollen hyväksyä erilainen kohtelu ilman, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen voitaisiin tehokkaasti vedota.
- 119 Edellä esitetystä seuraa, etteivät direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset ole pätemättömiä sen takia, että niillä loukattaisiin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Kysymyksen f kohta

- 120 Kysymyksensä f kohdassa kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset pätemättömiä sen takia, että niillä rikotaan EU 6 artiklan 2 kohtaa, sellaisena kuin sitä tulkitaan Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan ja kyseisen sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan sekä omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden ja/tai elinkeinovapauden perusteella.
- 121 Molempien asioiden pääasioiden kantajat väittävät, että kyse on tällaisesta rikkomisesta. Ne väittävät, että direktiivi 2002/46 merkitsee perusteetonta ja suhteetonta puuttumista ravintolaisien valmistajien kykyyn jatkaa toimintaansa, jota ne tähän saakka ovat harjoittaneet täysin laillisesti, ja yksilölliseen oikeuteen, joka liittyy elintarvikkeiden valinnan vapauteen.
- 122 Tältä osin on ensinnäkin muistettava, että EU 6 artiklan 2 kohdan mukaan ”unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä”.

- 123 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan otsikko on ”Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta”, ja kyseisen artiklan 1 kappaleessa määrätään, että ”jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kuuluvaa kunnioitusta”, ja 2 kappaleessa määrätään, että ”viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi”.
- 124 Sen, että direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännöksillä saatetaan riistää henkilöiltä oikeus kuluttaa sellaisia ravintolisiä, jotka eivät ole mainitun direktiivin mukaisia, ei voida katsoa merkitsevän sitä, ettei kyseisten henkilöiden yksityis- ja perhe-elämää kunnioitetaisi.
- 125 Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan otsikko on ”Omaisuuksensuoja” ja siinä todetaan seuraavaa:

”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

- 126 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että omistusoikeus, jota edellisessä kohdassa toistetut määräykset koskevat, on — samoin kuin elinkeinovapaus — yhteisön oikeuden yleinen periaate. Nämä periaatteet eivät kuitenkaan takaa ehdottomia oikeuksia, vaan niitä on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka niillä on yhteiskunnassa. Tämän vuoksi omistusoikeuden käyttämistä, samoin kuin elinkeinovapautta, voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiallisesti palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. mm. asia 265/87, Schröder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 15 kohta ja asia C-200/96, Metronome Musik, tuomio 28.4.1998, Kok. 1998, s. I-1953, 21 kohta).
- 127 Käsiteltävänä olevassa asiassa on totta, että kielto pitää kaupan ja saattaa yhteisön markkinoille sellaisia ravintolisiä, jotka eivät ole direktiivin 2002/46 mukaisia, on omiaan rajoittamaan kyseisten tuotteiden valmistajien elinkeinovapautta.
- 128 Tällaisen toimenpiteen käyttöönotto ei kuitenkaan aseta kyseenalaiseksi kyseisten toimijoiden omaisuudensuojaa. Yksikään talouden toimija ei nimittäin voi vedota omaisuudensuojaan tietyn markkinaosuuden osalta, vaikka sillä olisi ollut kyseinen markkinaosuus ennen kyseisiin markkinoihin vaikuttavan toimenpiteen käyttöönottoa, koska tällainen markkinaosuus on ainoastaan hetkellinen taloudellinen asema, joka on alttiina vaaralle siitä, että olosuhteet muuttuvat (asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 79 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 73 kohta). Talouden toimija ei voi myöskään vedota saavutettuun oikeuteen tai edes luottamuksensuojaan sellaisen olemassa olevan tilanteen säilyttämiseksi, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavaltansa rajoissa tekemillä toimilla (ks. asia 52/81, Faust v. komissio, tuomio 28.10.1982, Kok. 1982, s. 3745, 27 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 73 kohta).

- 129 Kuten edellä on todettu, direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännöksistä seuraavan kiellon tarkoituksena on ihmisten terveyden suojelu, joka on yleisen edun mukainen tavoite. Ei käy ilmi, että kyseinen kiello olisi epäasianmukainen tällaiseen tavoitteeseen nähden. Tässä tilanteessa sellaisen elinkeinovapauteen kohdistuvan esteen, jota tämänkaltaisen toimenpide merkitsee, ei tavoiteltuun päämäärään nähden voida katsoa loukkaavan suhteettomasti tämän vapauden käyttämistä tai omaisuudensuojaa.
- 130 Tästä seuraa, etteivät direktiivin 2002/46 3 artikla, 4 artiklan 1 kohta ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohta ole pätemättömiä sen takia, että niillä rikottaisiin EU 6 artiklan 2 kohtaa, sellaisena kuin sitä tulkitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja kyseisen sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan sekä omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden ja elinkeinovapauden perusteella.

Kysymyksen g kohta

- 131 Kysymyksensä g kohdassa kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset pätemättömiä sen takia, että niiden osalta on laiminlyöty EY 253 artiklassa määrätty perusteluvollisuus.
- 132 Asian C-154/04 pääasian kantajat väittävät, ettei kyseisistä säännöksistä seuraavaa kieltoa ole perusteltu, mikä niiden mukaan merkitsee EY 253 artiklan rikkomista.

- 133 Tältä osin on muistutettava, että vaikka EY 253 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmentävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuimien voi tutkia toimenpiteen laillisuuden, perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia (ks. mm. asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-881, 29 kohta).
- 134 Perusteluvollisuuden noudattamista arvioitaessa on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki kyseistä asiaa koskevat oikeussäännöt. Jos riitautetusta päätöksestä siis ilmenee, mihin tavoitteeseen toimielin pääasiallisesti pyrkii, on tarpeetonta vaatia erityisiä perusteluja jokaisesta sen tekemästä teknisestä valinnasta (ks. mm. asia C-100/99, Italia v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.7.2001, Kok. 2001, s. I-5217, 64 kohta).
- 135 Käsiteltävänä olevassa asiassa direktiivin 2002/46 yhdeksännen perustelukappaleen perusteella on mahdollisuus ymmärtää, että kiellon kohteena olevat vitamiinit ja kivennäisaineet ovat sellaiset, jotka eivät tavallisesti sisälly ruokavalioon ja joita ei kuluteta ruokavalion osana.
- 136 Sellaisten olemassa olevien vitamiinien ja kivennäisaineiden sisältävien aineiden osalta, joita kiello koskee, direktiivin 2002/46 10 ja 11 perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että tällainen toimenpide liittyy kyseisen direktiivin viidennessä perustelukappaleessa ilmaistuun yleiseen huoleen, joka liittyy korkeatasoisen kuluttajan suojan varmistamiseen siten, että markkinoille saa saattaa ainoastaan sellaisia tuotteita, joista ei ole vaaraa ihmisten terveydelle, ja että kyseinen kiello selittyy sillä, ettei elintarvikealan tiedekomitea ollut direktiivin antamishetkellä arvioinut kyseisiä aineita turvallisuutta ja biologista hyväksikäytettävyyttä koskevien sellaisten perusteiden kannalta, joiden perusteella saman direktiivin liitteessä II olevan positiivisen luettelon sisältö määriteltiin.

- 137 Tästä seuraa, etteivät direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännökset ole pätemättömiä sen takia, että EY 253 artiklassa määrätty perusteluvelvollisuus olisi laiminlyöty.
- 138 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetyt näkökohdat, esitettyyn kysymykseen on vastattava, ettei sen tarkastelussa ole ilmennyt yhtäkään seikkaa, joka olisi omiaan vaikuttamaan direktiivin 2002/46 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännösten pätevyYTEEN.

Oikeudenkäyntikulut

- 139 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Esitetyn kysymyksen tarkastelussa ei ole ilmennyt yhtäkään seikkaa, joka olisi omiaan vaikuttamaan ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10 päivänä kesäkuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/46/EY 3 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan toisen kohdan b alakohdan säännösten pätevyYTEEN.

Allekirjoitukset