JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
10 päivänä lokakuuta 2002 [1]

1. Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (jäljempänä Verwaltungssenat) on esittänyt 1.6.2001 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 11.6.2001, yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY (jäljempänä direktiivi 79/112/ETY) [2] ja myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY (jäljempänä direktiivi 2000/13/EY tai direktiivi), [3] jolla on kumottu 26.5.2000 lähtien direktiivi 79/112/ETY, tulkinnasta.

2. Verwaltungssenat kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta erityisesti, onko sellainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan pidettäessä kaupan elintarvikkeita, joiden vähimmäissäilyvyysaika on jo päättynyt, tämän ajan päättymisestä on kyseistä päättymispäivää koskevan merkinnän lisäksi ilmoitettava muulla selkeällä ja yleisesti ymmärrettävällä tavalla, direktiivin 79/112/ETY 15 artiklan tai direktiivin 2000/13/EY 18 artiklan vastainen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3. Kuten direktiivin 2000/13/EY johdanto-osassa (ensimmäinen perustelukappale) todetaan, sillä kodifioitiin ala uudelleen ja korvattiin direktiivi 79/112/ETY ja ne säädökset, joilla sitä on muutettu.

4. Direktiivin johdanto-osasta ilmenee edelleen, että direktiivi säädettiin, koska "erot jäsenvaltioiden elintarvikkeiden merkintöjä koskevissa laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä voivat estää elintarvikkeiden vapaan liikkuvuuden ja saattavat siten johtaa eriarvoisten kilpailun edellytysten muodostumiseen" (toinen perustelukappale), minkä vuoksi kyseistä lainsäädäntöä oli "lähennettävä sisämark-

1 — Alkuperäinen kieli: italia.
2 — EYVL 1979, L 33, s. 1.
3 — EYVL L 109, s. 29.

kinoiden toiminnan edistämiseksi" (kolmas perustelukappale). Näin ollen direktiivin "tarkoituksena tulisi olla yhteisön yleisten, kaikkia markkinoille saatettavia elintarvikkeita koskevien säännösten antaminen" (neljäs perustelukappale), minkä saavuttamiseksi sen taustalla on periaate, jonka mukaan "elintarvikkeiden merkintöjä koskevien säännösten ensisijaisena tarkoituksena tulisi olla kuluttajan valistaminen ja suojeleminen" (kuudes perustelukappale). Tästä näkökulmasta "yksityiskohtaiset merkinnät tuotteen laadusta ja ominaisuuksista tarjoavat kuluttajalle mahdollisuuden tehdä tietoinen valinta ja se on sopivin tapa, koska se on vähiten kaupan vapauden esteenä" (kahdeksas perustelukappale).

5. Lisäksi kyseisen direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa täsmennetään, että "tämän direktiivin horisontaalisuuden vuoksi ei kuitenkaan alkuvaiheessa ole voitu tehdä pakollisiksi kaikkia niitä merkintöjä, jotka periaatteessa on lisättävä kaikki elintarvikkeet kattavaan luetteloon. Myöhemmän vaiheen aikana olisi annettava nykyisiä säännöksiä täydentävät yhteisön säännökset".

6. Direktiivin 11 perustelukappaleessa puolestaan täsmennetään, että "jäsenvaltioiden yhteisön erityissäännösten puuttuessa varatessa oikeuden säätää tiettyjä, tämän direktiivin yleisiä säännöksiä täydentäviä kansallisia säännöksiä, olisi näiden säännösten antamisessa noudatettava yhteisön menettelyä".

7. Direktiivin 1 artiklassa yksilöidään sen aineellinen soveltamisala ja määritellään siinä käytetyt käsitteet seuraavasti:

"1. Tämä direktiivi koskee sellaisenaan kuluttajalle toimitettavien elintarvikkeiden merkintöjä sekä tietyiltä osin elintarvikkeiden esillepanoa ja mainontaa.

— —

3. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) 'merkinnällä' elintarvikkeeseen liittyvää mainintaa, tietoa, tavaramerkkiä, kaupallista merkkiä, kuvaa tai tunnusta, joka on tehty mihin tahansa kyseistä

elintarviketta seuraavaan tai siihen viittaavaan pakkaukseen, asiakirjaan, tiedotteeseen, etikettiin, renkaaseen, tai kaulukseen; sekä

b) 'valmiiksi pakatulla elintarvikkeella' kuluttajalle ja suurtalouksille sellaisenaan tarkoitettua myyntiyksikköä, joka käsittää elintarvikkeen ja pakkauksen, johon elintarvike on pantu ennen myytäväksi tarjoamista, riippumatta siitä, peittääkö pakkaus elintarvikkeen kokonaan tai vain osittain, kuitenkin aina siten, että avaamatta tai vaihtamatta pakkausta sisällystä ei voi muuttaa."

8. Direktiivin 2 artiklassa säädetään esillä olevan asian kannalta merkityksellisiltä osin seuraavaa:

"1. Merkinnät ja tavat, joilla ne on tehty, eivät saa:

a) olla omiaan johtamaan ostajaa harhaan, erityisesti:

i) elintarvikkeen ominaispiirteiden osalta ja erityisesti sen luonteen, yksilöllisyyden, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperän, valmistus- tai tuotantomenetelmän osalta."

9. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa puolestaan säädetään seuraavaa:

"1. Ainoastaan seuraavat tiedot on pakollisesti merkittävä elintarvikkeisiin edellytyksin, joista säädetään 4—17 artiklassa, ja jollei sanotuista artikloista muuta johdu:

1) myyntinimitys,

2) luettelo ainesosista,

3) tiettyjen ainesosien tai ainesosien ryhmien määrät 7 artiklan säännösten mukaisesti,

4) valmiiksi pakatusta elintarvikkeesta sisällyksen määrä,

5) vähimmäissäilyvyyspäivämäärä, tai jos kyseessä on mikrobiologisesti erittäin helposti pilaantuva elintarvike, päivämäärä, jota ennen tuote on käytettävä,

6) erityiset säilytys- ja käyttöolosuhteet,

7) valmistajan, pakkaajan tai yhteisöön sijoittautuneen myyjän nimi tai toiminimi ja osoite.

Jäsenvaltioilla on kuitenkin oikeus alueellaan tuotetun voin osalta katsoa pelkän valmistajan, pakkaajan tai myyjän ilmoittaminen riittäväksi.

Rajoittamatta 24 artiklan ilmoitusmenettelyn soveltamista jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille kaikista toimenpiteistä, jotka ne ovat toisen alakohdan mukaisesti toteuttaneet,

8) tarkemmat tiedot alkuperästä tai elintarvikkeen lähtöpaikasta, jos sen ilmoittamatta jättäminen saattaisi johtaa kuluttajaa olennaisesti harhaan elintarvikkeen todellisesta alkuperästä tai lähtöpaikasta,

9) käyttöohje, jos elintarvikkeen tarkoituksenmukainen käyttö ilman sitä on mahdotonta,

10) juomien osalta alkoholipitoisuus tilavuusprosentteina, jos alkoholipitoisuus on suurempi kuin 1,2 tilavuusprosenttia."

10. Lisäksi 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Erityiselintarvikkeita koskevissa yhteisön säännöksissä voidaan poikkeustapauksissa sallia poiketa 3 artiklan 1 kohdan 2 ja 5 alakohdassa säädetyistä vaatimuksista, jos se ei johda siihen, että ostaja ei saa tarpeeksi tietoa.

2. Erityiselintarvikkeita koskevissa yhteisön säännöksissä voidaan 3 artiklassa

mainittujen tietojen lisäksi vaatia merkintöihin sisällytettäviksi muita tietoja.

Jos yhteisön säännöksiä ei ole, jäsenvaltiot voivat säätää tällaisista maininnoista 19 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

11. Direktiivin 9 artiklan mukaan

"1. elintarvikkeen vähimmäissäilyvyysajalla tarkoitetaan ajankohtaa, johon saakka elintarvike asianmukaisesti säilytettynä säilyttää erityisominaisuutensa

— —

ajankohtaa ennen on oltava joko ilmaisu:

— 'parasta ennen', kun ajankohta ilmoitetaan päivän tarkkuudella; tai ilmaisu,

— 'parasta ennen... loppua', kun ajankohta ilmoitetaan jollakin muulla tavalla".

12. Direktiivin 10 artiklassa puolestaan säädetään seuraavaa:

"1. Mikrobiologisesti helposti pilaantuvissa elintarvikkeissa, jotka ovat omiaan lyhyessä ajassa muodostamaan välittömän terveysvaaran, vähimmäissäilyvyyspäivämäärän sijasta on oltava päivämäärä, jota ennen tuote on käytettävä.

2. Päivämäärän edessä on oltava sanat:

— —

suomeksi: 'viimeinen käyttöajankohta'

— — ."

13. Direktiivin 17 artiklassa säädetään, että

"jäsenvaltioiden on oltava säätämättä tarkempia vaatimuksia tavasta, jolla 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa säädetyt tiedot on ilmoitettava, kuin siitä 3—13 artiklassa jo säädetään".

14. Direktiivin 18 artiklassa, johon on otettu kokonaisuudessaan kumotun direktiivin 79/112/ETY 15 artiklan teksti, säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot eivät saa estää sellaisten elintarvikkeiden kauppaa, jotka ovat tämän direktiivin säännösten mukaisia, soveltamalla kansallisia elintarvikkeiden merkintöjä ja esillepanoa koskevia säännöksiä, joita ei ole yhdenmukaistettu.

2. Mitä 1 kohdassa säädetään, ei sovelleta kansallisiin säännöksiin, joita ei ole yhdenmukaistettu ja joiden perusteena on:

— kansanterveyden suojeleminen;

— petollisten toimien torjuminen, edellyttäen, etteivät sellaiset säännökset ole omiaan estämään tässä direktiivissä annettujen määritelmien ja sääntöjen soveltamista;

— teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojeleminen, alkuperänimitysten ja alkuperämerkintöjen suojeleminen sekä vilpillisen kilpailun estäminen."

15. Direktiivin 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettava, kun jäsenvaltio katsoo tarpeelliseksi säätää uutta lainsäädäntöä.

Sen on ilmoitettava suunnitelluista toimenpiteistä komissiolle ja muille jäsenvaltioille sekä perusteltava ne. Komissio kuulee neuvoston päätöksellä 69/414/ETY perustetussa pysyvässä elintarvikekomiteassa muita jäsenvaltioita, jos se katsoo, että siitä on hyötyä, tai jos jokin jäsenvaltio sitä pyytää.

Jäsenvaltio ei saa toteuttaa suunniteltuja toimenpiteitä ennen kuin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun asia annettiin tiedoksi komissiolle ja muille jäsenvaltioille, jos komission lausunto ei ole kielteinen.

Viimeksi mainitussa tapauksessa ennen edellä mainitun määräajan päättymistä komissio aloittaa 20 artiklan 2 kohdassa säädetyn menettelyn sen määrittämiseksi, voidaanko suunnitellut toimenpiteet, tarvittaessa tarkoituksenmukaisella tavalla muutettuina, panna täytäntöön."

Kansallinen lainsäädäntö

16. Vuoden 1993 Lebensmittelkennzeichnungsverordnungissa (elintarvikkeiden merkinnöistä annettu asetus, jäljempänä LMKV)[4] säädetään pakattuihin ja loppukäyttäjille tarkoitettuihin elintarvikkeisiin tehtävistä merkinnöistä.

17. Sen 10 §:ssä[5] säädetään erityisesti seuraavaa:

"1. Vähimmäissäilyvyysajan tai viimeisen käyttöpäivän jatkaminen ei ole sallittua.

2. Siitä, että pakatun elintarvikkeen vähimmäissäilyvyysmääräaika on jo päättynyt, on ilmoitettava selvästi ja yleisesti ymmärrettävästi.

3. Mikäli viimeinen käyttöpäivä on ylittynyt, tuotetta ei voida enää laskea myyntiin." [6]

18. Vuoden 1975 Lebensmittelgesetzin (elintarvikelaki, jäljempänä LMG)[7] 74 §:n mukaan LMKV:n säännösten rikkomuksesta rangaistaan sakolla.

Tosiseikat ja oikeudenkäynti

19. Toimivaltainen viranomainen Berzirkhauptmannschaft Zwettl määräsi 26.2.2001 Müllerille Spar Österreichische Warenhandels AG:n vastuunalaisena toimihenkilönä 2 000 Itävallan šillingin suuruisen sakon LMKV:n 10 §:n 2 momentin rikkomisesta, koska hän oli tarjonnut myytäväksi 22.8.2000 olutpakkauksia, joiden vähimmäissäilyvyysaika oli päättynyt, eikä ilmoittanut kyseisen ajan päättymisestä selkeällä ja kaikille ymmärrettävällä tavalla.

20. Müller valitti sakosta Verwaltungssenatiin, joka arveli, että esillä oleva Itävallan lainsäädäntö saattaa olla ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, ja lykkäsi asian käsittelyn kysyäkseen yhteisöjen tuomioistuimelta seuraavaa:

"Onko kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepa-

4 — Julkaistu BGBl:ssä 1993/72.

5 — Josta on muutettuna tullut 9 § (BGBl. II 1999/462).

6 — Epävirallinen käännös.

7 — Julkaistu BGBl:ssä 1975/86; viimeinen muutos BGBl I:ssä 1999/157.

noa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY, sellaisena kuin se oli ennen myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY voimaantuloa, ja erityisesti sen 15 artiklan,

tai myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY ja erityisesti sen 18 artiklan

kanssa ristiriidassa sellainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan pidettäessä kaupan elintarvikkeita, joiden vähimmäissäilyvyysaika on jo päättynyt, tämän ajan päättymisestä on kyseistä päättymispäivää koskevan merkinnän lisäksi ilmoitettava muulla tavalla selvästi ja yleisesti ymmärrettävästi?"

21. Vaikka kansallinen tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa kysymykseen, se näyttää määräyksessään taipuvan katsomaan esillä olevan kansallisen säännöksen olevan yhteisön oikeuden mukainen. Se katsoo, että kyseisessä säännöksessä ei yksilöidä sitä tapaa, jolla yleisölle on tiedotettava ja että säännös koskee lisäksi kaikkia tuotteita niiden alkuperästä riippumatta. Tuomioistuin katsoo, että joka tapauksessa kyseinen säännös on perusteltu direktiivin 2000/13/EY 18 artiklan 2 kohdan nojalla, koska sillä pyritään petollisten toimien torjumiseen. Hankkiessaan elintarvikkeen kohtuullisesti valistunut kuluttaja olettaa, että vähimmäissäilyvyysaika ei ole päättynyt. Päinvastaisessa tapauksessa on oikeutettua vaatia merkitsemään tämä seikka selvästi ja yksiselitteisesti, jotta vältetään kaikki mahdollinen petos tai sekaannus.

22. Asian käsittelyyn yhteisöjen tuomioistuimessa osallistuivat Müller, Itävallan hallitus ja komissio.

Oikeudellinen arviointi

23. Kuten direktiivin johdanto-osasta käy selvästi ilmi, sen päämääränä on poistaa jäsenvaltioiden väliset tavaroiden kaupan esteet vahvistamalla yhdenmukaistetut tuotteiden merkintöjä koskevat säännökset, joiden taustalla on vaatimus kuluttajien valistamisesta ja kuluttajansuojasta. Direktiivillä pyritään kyseisen vaatimuksen noudattamiseksi varmistamaan, ettei elin-

tarvikkeen liikkuvuus yhteismarkkinoiden sisällä vaarannu sen johdosta, että siinä ei ole tuontimaan lainsäädännössä vaadittuja merkintöjä tai että siinä on kyseisessä lainsäädännössä kiellettyjä merkintöjä. Tässä tarkoituksessa direktiivissä annetaan joukko luonteeltaan yleisiä ja horisontaalisia määräyksiä, jotka koskevat kaikkia elintarvikkeita.

24. Esillä olevaan asiaan liittyen on erityisesti huomattava, että direktiivin 3 artiklassa luetellaan joukko kaikkiin elintarvikkeisiin pakollisesti tehtäviä merkintöjä, mistä seuraa, että kyseiset merkinnät ovat samanaikaisesti ainoita, joiden tekemistä voidaan pakollisesti edellyttää ja joiden puuttuminen voi aiheuttaa sen, että tuotteen pitäminen kaupan estetään 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

25. Ennen kaikkea tämä seuraus ilmenee selkeästi kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan "*ainoastaan* seuraavat tiedot on pakollisesti merkittävä elintarvikkeisiin — — ".[8] Toisaalta tämä vaikuttaa myös ainoalta direktiivin järjestelmään kanssa johdonmukaiselta tulkinnalta, erityisesti kun luetaan yhdessä 3 ja 18 artiklaa. Muutoin 18 artiklan 1 kohdan säännös, jonka mukaan "jäsenvaltiot eivät saa estää — elintarvikkeiden kauppaa — soveltamalla kansallisia elintarvikkeiden merkintöjä ja esillepanoa koskevia säännöksiä, joita ei ole yhdenmukaistettu", menettäisi merkityksensä. Ylimääräisten merkintöjen tekeminen ei voisi jäädä rankaisematta, jos sitä rikottaisiin, estämällä niiden tavaroiden pitäminen kaupan, joissa ei ole näitä ylimääräisiä merkintöjä (tai ainakin tiukentamalla ehtoja).

26. Lisäksi tämä ajatuskulku näyttää olleen myös yhteisöjen tuomioistuimen vaikuttimena sen tulkitessa direktiiviä 79/112/ETY, kun se täsmensi, että "merkintöjen alalla jäsenvaltioille jätetyn toimivallan rajat on vahvistettu samassa direktiivissä, koska sen 15 artiklan 2 kohdassa [nykyään direktiivin 2000/13/EY 18 artiklan 2 kohta] luetellaan tyhjentävästi ne syyt, joiden nojalla voidaan soveltaa sellaisia kansallisia säännöksiä, joita ei ole yhdenmukaistettu ja joissa estetään direktiivin säännösten mukaisten tuotteiden kauppa".[9]

27. Kukaan osapuolista ei myöskään kiistä sitä, etteikö 3 artiklassa oleva kaikkiin elintarvikkeisiin sovellettava pakollisten merkintöjen lista olisi tyhjentävä. Todelli-

8 — (Kursivointi tässä.) Mainitun säännöksen ranskankielisessä versioissa säädetään, että "létiquetage des denrées alimentaires comporte (...) *les seules* mentions obligatoires suivantes", ja englanninkielisessä, että "indication of the following particulars *alone* shall be compulsory in the labelling of foodstuffs". Lisäksi saksankielisessä versioissa käytetään adverdiä *nur*, espanjankielisessä *solamente* ja portugalinkielisessä *unicamente*.

9 — Ks. asia C-241/89, SARPP, tuomio 12.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4695, s. 15). Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus asiassa C-221/00, komissio v. Itävalta (tuomio 23.1.2003, Kok. 2003, s. I-1007, s. I-1009), ja yhdistetyissä asioissa C-421/00, C-426/00 ja C-16/01, Sterbenz ja Haug (tuomio 23.1.2003, Kok. 2003, s. I-1065, s. I-1067, 38 kohta).

suudessa kyse on siitä, kuuluuko LMKV:n 10 §:ssä tarkoitettu merkintä direktiivillä yhdenmukaistettuun alaan ja onko näin on ollen pääteltävä, mikäli vastaus kysymykseen on myöntävä, että siinä asetetaan 3 artiklan mukaisiin vaatimuksiin nähden ylimääräinen vaatimus.

28. Müller vastaa tähän kysymykseen myöntävästi ja katsoo näin ollen, että kansallinen säännös on ristiriidassa direktiivin 3 artiklan kanssa.

29. Komissio sitä vastoin katsoo, että LMKV:n 10 § ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, koska se koskee sellaisia direktiivin alaan kuuluvia asioita, joita ei vielä ole yhdenmukaistettu, ja erityisesti säilyvyysajan kulumisen jälkeistä aikaa koskevia pakkausmerkintävaatimuksia. Komission mukaan direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa rajoitutaan vaatimaan viimeisen käyttöpäivän merkitsemistä ja jäljempänä täsmentämään 9 ja 10 artiklassa, minkälainen tämän merkinnän on oltava muiden kuin helposti pilaantuvien tuotteiden (vähimmäissäilyvyysaika: "parasta ennen") ja helposti pilaantuvien tuotteiden (viimeinen käyttöpäivä: "viimeinen käyttöajankohta") osalta. Direktiivissä ei kuitenkaan säädetä mitään mainittujen eräpäivien jälkeistä aikaa koskevista merkintävaatimuksista. Näin ollen jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa antaa kyseistä alaa koskevia säännöksiä kunnes se on kokonaan yhdenmukaistettu, kunnioittaen tietenkin direktiivin 4 artiklan menettelyä koskevia vaatimuksia ja EY 28 artiklan aineellisia vaatimuksia.

30. Väitteensä tueksi komissio vetoaa siihen, että kuten direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa suoraan todetaan (ks. edellä 5 kohta), sillä luotu kaikkien elintarvikkeiden horisontaalinen yhdenmukaistaminen ei ole täydellinen. Komissio muistuttaa, että esillä olevan asian kannalta olennaisilta osin vain erityiselintarvikkeita koskevissa säännöksissä on annettu määräyksiä, joilla kielletään helposti pilaantuvien tuotteiden myynti viimeisen käyttöpäivän jälkeen, kun taas minkään muiden tuotteiden osalta ei ole annettu mitään määräyksiä. Komission mukaan tämä vahvistaa, että yhteisön lainsäädäntöä ei tältä osin ole yleisellä ja horisontaalisella tasolla yhdenmukaistettu. Komissio jatkaa ilmoittamalla sisällyttäneensä sitä paitsi juuri tästä syystä ehdotukseen asetukseksi elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta ja elintarvikkeiden turvallisuutta koskevista menettelyistä [10] yleisen periaatteen, jonka mukaan mitään elintarviketta ei voida laskea markkinoille, jos se on vaarallinen. Tämä periaate on otettu 28.1.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 178/2002 (jäljempänä asetus N:o 178/2002), [11] joka on kyseisen ehdotuksen tulos, 14 artiklaan.

10 — Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta ja elintarvikkeiden turvallisuutta koskevista menettelyistä, 7.8.2001, KOM(2001) 475 lopullinen (EYVL C 304 E, s. 273).

11 — EYVL L 31, s. 1.

31. Omasta puolestani yhdyn komission johtopäätöksiin, koska uskon, että LMKV:n 10 § jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Minulle on kuitenkin epäilyksiä niiden perustelujen suhteen, joilla tähän lopputulokseen päädytään.

32. Ensinnäkään en usko, että direktiivin kymmenenteen perustelukappaleeseen voidaan vedota sen väitteen tueksi, että jäsenvaltiot säilyttävät toimivallan säätää sellaisista pakollisista lisämerkinnöistä, joita ei ole yhdenmukaistettu. Kyseisessä perustelukappaleessa vain todetaan direktiivin horisontaalisuudesta johtuva siinä olevan listan (ainakin alustava) epätäydellisyys ja ennakoidaan, että tulevaisuudessa on tarpeen lisätä muita merkintöjä, jotka soveltuvat pääsääntöisesti kaikkiin elintarvikkeisiin. Tämä ei kuitenkaan mielestäni sisällä millään tavalla sitä, että toimivalta merkintöjen alalla jätettäisiin jäsenvaltioille, vaan siinä päinvastoin vahvistetaan, ottaen huomioon direktiivillä luotu horisontaalinen yhdenmukaistaminen, että mikäli tällä välin ilmenee puutteellisuuksia, niitä voidaan paikata yhteisön tasolla tai, jos tällaisia säännöksiä ei ole, myös eri jäsenvaltioiden erityisillä toimenpiteillä, jotka kuitenkin on toteutettava direktiivissä nimenomaisesti asetettujen rajojen ja menettelyjen puitteissa (ks. 11 perustelukappale sekä 4 ja 19 artikla).

33. En myöskään näe, kuinka se, että ennen asetuksen N:o 178/2002 (ks. edellä 30 kohta) antamista puuttui yleinen kielto laskea myyntiin vaarallisia tuotteita, ja se, että vain mikrobiologisesti erittäin helposti pilaantuvien elintarvikkeiden osalta oli erityisiä sääntöjä, jotka kielsivät ehdottomasti niiden pitämisen kaupan viimeisen käyttöpäivän jälkeen, tukee komission väitteitä. Vaikka tämä vahvistaisi a contrario vähimmäissäilyvyysajan kulumisen jälkeistä aikaa koskevan horisontaalisen ja yleisen sääntelyn puuttumisen merkintöjen alalla siltä osin kuin on kyse muista kuin helposti pilaantuvista elintarvikkeista, tästä ei edellisessä kohdassa esitetyt seikat huomioon ottaen voitaisi päätellä, että jäsenvaltioilla on vapaus antaa alaa koskevia kansallisia säädöksiä. Erityisesti viittaus asetuksen N:o 178/2002 kieltoon minua kuitenkin epäilyttää siksi, että kyseinen kielto (ja se, joka vahvistetaan edellä mainituissa erityissäännöksissä) ei liity merkintöjä koskevaan lainsäädäntöön vaan elintarvikelainsäädäntöä koskeviin yleisiin periaatteisiin ja näiden tuotteiden turvallisuuteen.

34. Juuri nämä viimeiset huomiot saavat minut päätymään esillä olevan kysymyksen erilaiseen arviointiin, jolla voitaisiin ehkä paremmin perustella se johtopäätös, johon komissio (mielestäni perustellusti) päätyy. Vaikuttaa siltä, että tällaiseen johtopäätökseen voitaisiin oikeammin päästä ei väittämällä, että LKMV:n 10 §:ssä tarkoitetut merkinnät kuuluvat direktiivin yleiseen soveltamisalaan mutta että ne eivät direktiivin epätäydellisen luonteen vuoksi

tällä hetkellä ole sillä tavoitellun yhdenmukaistamisen kohteena, vaan radikaalimmin väittämällä, että kyseiset merkinnät eivät lainkaan kuulu direktiivin soveltamisalaan, koska ne ovat vieraita sen päämäärälle ja tarkoitukselle.

35. Direktiivin päämääränä ovat merkinnät, jotka ovat tarpeellisia tuotteen *sisäisten ja alkuperäisten* ominaisuuksien eli sen luonteen, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperän ja valmistus- tai tuotantomenetelmän (ks. 2 artikla sekä kahdeksas perustelukappale) saattamiseksi kuluttajan tietoon. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että esillä oleva kansallinen säännös ei liity niihin merkintöihin, joita vaaditaan kuluttajan valistamiseksi tuotteen mainituista ominaisuuksista, vaan sen tarkoitus on viestittää niiden mahdollisesta muutoksesta, joka ajallisesti sijoittuu tuotteen markkinoille laskemisen *jälkeiseen* aikaan eli jopa sen tavallisen kaupallisen elinkaaren loppuun. Tässä mielessä mainitut tiedot eivät siis koske tuotteen "merkintöjä" ainakaan sellaisina kuin ne direktiivissä mielletään.

36. Tätä päätelmää vahvistaa erityisesti mielestäni se kaikkien asianosaisten myöntämä seikka, että esillä olevan tiedon antamiseksi ei ole tarpeen panna jokaiseen myytäväksi tarjottuun pakkaukseen ylimääräistä etikettiä eikä näin ollen puuttua yksittäisten tuotteiden direktiivissä tarkoitettuihin "merkintöihin". Itävallan säädöksessä rajoitutaan edellyttämään, että yleisölle tiedotetaan vähimmäissäilyvyysajan päättymisestä ilman, että vaadittaisiin tiettyjen muodollisuuksien täyttämistä, vaan on riittävää esimerkiksi laittaa "vanhentuneet" tuotteet erillisiin hyllyihin ja ilmoittaa yksinkertaisella kyltillä, että näissä hyllyissä olevat tuotteet eivät enää ole "tuoreita". [12]

37. LMKV:n 10 §:ssä tarkoitetuilla merkinnöillä ei myöskään ole mitään tekemistä direktiivin päämäärien kanssa. Kuten olen aiemmin muistuttanut, direktiivillä yhdenmukaistetaan merkintöjen alaa sisämarkkinoiden toiminnan edistämiseksi erityisesti jotta vältettäisiin, että mahdolliset kansallisten lainsäädäntöjen väliset erot voisivat estää tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja vääristää kilpailun edellytyksiä.

38. LMKV:n 10 §:n kaltaisilla säännöksillä ei periaatteessa ole mitään vaikutusta

12 — Se, että liikkeessä olevaa tiedotuskylttiä ei voida rinnastaa direktiivissä tarkoitettuihin merkintöihin, näyttää saavan epäsuorasti vahvistuksen asiassa Goerres 14.10.1998 annetusta tuomiosta (asia C-385/96, Kok. 1998, s. I-4431, 25 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "kaikki direktiivissä säädetyt pakolliset mainninat *on esitettävä elintarvikkeen pakkausmerkinnöissä* sellaisella kielellä, jota kyseisen valtion tai alueen kuluttajat helposti ymmärtävät, tai muulla tavalla, kuten piirroksilla, symboleilla tai piktogrammeilla. Loppukuluttajan tiedonsaannin ja suojan turvaamiseksi ei riitä, että liikkeessä asetetaan kyseisten tuotteiden myyntipaikkaan erillinen kyltti (Zusatzschild)" (kursivointi tässä). Tästä tuomiosta voidaan näin ollen päätellä, että ne tiedot, jotka annetaan kuluttajille asettamalla liikkeessä "kyseisten tuotteiden myyntipaikkaan" kyltti, eivät ole niitä, jotka "on esitettävä elintarvikkeen pakkausmerkinnöissä", mikä näyttää vahvistavan, että tällaisen kyltin asettaminen ei ole direktiivissä tarkoitetun "merkinnän" muoto.

tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja kilpailun edellytyksiin yhteismarkkinoiden sisällä, koska, kuten on yksimielisesti korostettu, esillä olevaa säännöstä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tuotteisiin. Tällaiset säännökset ajankohtaistuvat vasta sillä hetkellä, kun tuote on jo käynyt läpi kaikki ne vaiheet, jotka johtavat tuotannosta siihen, kun tuote tarjotaan myytäväksi loppukuluttajalle, ja näin ollen on jo liikkunut vapaasti yhteismarkkinoilla. Jos näin on, ei vähittäiskauppiaalle asetetusta velvoitteesta tiedottaa yleisölle vähimmäiskäyttöajan kulumisesta voi aiheutua estettä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle yhteisön sisällä. Esillä olevassa asiassa toisin sanoen tämän velvoitteen asettamisella ei ole mitään tekemistä direktiivin päämäärien kanssa.

39. Vaikka päädyttäisiin edellä mainituilla perusteilla tai komission perustelujen nojalla siihen lopputulokseen, että Itävallan lainsäädäntö ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, on kuitenkin vielä varmistettava, että se ei ylitä perustamissopimuksen asian kannalta merkityksellisten periaatteiden ja yleisten sääntöjen asettamia rajoja. Esillä olevaa säännöstä on erityisesti tarkasteltava EY 28 artiklassa asetetun määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevan yleisen kiellon valossa. Koska katson, että asia ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, en sitä vastoin, toisin kuin komissio (tosin sulkeakseen pois sen merkityksen) arvelee, että olisi tarpeen varmistaa, noudatetaanko myös niitä kyseisen direktiivin 4 artiklan mukaisia menettelymääräyksiä, jotka koskevat vain erityiselintarvikkeisiin soveltuvia pakollisia merkintöjä koskevien kansallisten säännösten säätämistä.

40. Mitä tulee EY 28 artiklan merkitykseen esillä olevan asian kannalta, on tosiasiassa oikeutettua epäillä myös sitä, voidaanko Itävallan hallituksen tavoin katsoa, että nyt ovat käsillä kuuluisassa asiassa Keck ja Mithouard annetun tuomion mukaiset edellytykset, eli voidaanko katsoa, että esillä oleva kansallinen säännös koskee vain myyntijärjestelyjä tai myyntitilanteita ja "[sitä] sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja — [sillä] on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin". [13] Jos näin on, kuten olen taipuvainen katsomaan, esillä oleva kansallinen säännös ei kuuluisi myöskään EY 28 artiklan mukaisen määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kiellon piiriin. [14]

41. Myös päinvastaisessa tapauksessa olen kuitenkin samaa mieltä komission ja Itä-

13 — Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 16 kohta.

14 — Ks. em. asia Keck ja Mithouard, 17 kohta.

vallan hallituksen kanssa siitä, että LMKV:n 10 § täyttää EY 28 artiklassa asetetut vaatimukset ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä siihen liitetyt edellytykset. Kuten on todettu, kyseisen oikeuskäytännön mukaan EY 28 artiklassa "kielletään tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet, jotka johtuvat tavaroille asetettuja vaatimuksia koskevista säännöistä (kuten vaatimuksista, jotka koskevat tavaroiden myyntinimikkeitä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, esillepanoa, merkintöjä tai pakkaamista), vaikka näitä sääntöjä sovellettaisiin erotuksetta kaikkiin sekä kotimaisiin että maahan tuotuihin tuotteisiin, jos niiden soveltamista ei voida perustella yleisestä edusta johtuvalla tavoitteella, joka asettuu tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta johtuvien vaatimusten edelle". [15] Esillä olevassa asiassa sen lisäksi, että kyseisiä toimenpiteitä sovelletaan erotuksetta, niiden soveltamista voidaan myös perustella yleisestä edusta johtuvalla tavoitteella, koska niillä tavoitellaan kuluttajansuojaa. Lisäksi niitä on pidettävä yhteensopivina suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska niillä asetetaan vain näytteillepanoon liittyvä velvoite eikä täydellistä kaupanpitämiskieltoa.

42. Näiden ensisijaisten argumenttien jälkeen on lisättävä, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoisi, että Itävallan toimenpide kuuluu direktiivin soveltamisalaan, yhdyn komission ja Itävallan hallituksen niin ikään toissijaisesti esittämään väitteeseen, jonka mukaan kyseinen toimenpide on oikeutettu direktiivin 18 artiklan 2 kohdan nojalla. Tuntuisi siltä, että esillä oleva toimenpide voidaan säilyttää kansallisena säännöksenä, jota "ei ole yhdenmukaistettu" (mutta joka olisi oikeammin sanottuna poikkeava) ja jonka perusteena on petollisten toimien torjuminen ja vilpillisen kilpailun estäminen.

43. Müller, jonka mukaan LMKV:n 10 §:ssä vaadittu merkintä ei ole välttämätön eikä mainittuihin päämääriin nähden suhteellinen, vastustaa tosiasiassa tällaista johtopäätöstä. Ennen kaikkea tämä perustuu siihen, että vastoin Verwaltungssenatin väitettä hän katsoo, että on perusteetonta ajatella, että kuluttaja nähdessään tavanomaisesti myyntiin asetetun tuotteen olettaisi, että sen vähimmäissäilyvyysaika ei ole kulunut, ja näin ollen muu ilmoitus ei olisi pelkkään kyseisen ajan merkitsemiseen verrattuna välttämätöntä. Toiseksi hän katsoo, että tällainen ilmoitus ei olisi myöskään suhteellinen sen oletettuihin päämääriin nähden, koska pelkkä direktiivissä tarkoitetun vähimmäissäilyvyysajan merkitseminen on riittävää. Muu merkintävelvoite sitä vastoin ylittää Müllerin mukaan selvästi sen, mikä on tarpeen kuluttajien suojelemiseksi.

44. En yhdy näihin vastaväitteisiin. Arvelen kokemusten osoittavan, että myös valistunut kuluttaja lähtee tavallisesti siitä, että myytäväksi tarjotut tuotteet ovat siinä mielessä "tuoreita", että niiden vähim-

15 — Ks. erityisesti asia C-33/97, Colim, tuomio 3.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3175, 38 kohta) ja asia C-169/99, Schwarzkopf, tuomio 13.9.2001 (Kok. 2001, s. I-5901, 38 kohta).

mäissäilyvyysaika ei ole kulunut, vaikka ne on pakattu. Tällaisen eräpäivän tarkistaminen ei välttämättä tapahdu hankintahetkellä vaan pikemminkin tuotteen käyttämisen yhteydessä, kun kuluttaja tarkistaa, etteivät hänen omassa kaapissaan säilyttämänsä tuotteet ole unohtamisen vuoksi "vanhentuneita".

45. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen kiistää, etteikö valistuneen kuluttajan aina pitäisi lukea kaikki ostamiensa tuotteiden etiketeissä olevat merkinnät. Tältä osin katson kuitenkin komission lailla, ettei vaikuta oikeutetulta eikä sopivalta asettaa kuluttajalle tällaista lukemisvelvoitetta, erityisesti kun otetaan huomioon asiaan liittyvien vastakkaisten intressien ilmeinen epätasapaino. Myyjän intressi myydä nekin tuotteet, joiden vähimmäissäilyvyysaika on kulunut ja joiden laatu voi näin ollen olla alentunut, ei tosiaankaan vaikuta ansaitsevan samanasteista suojelua kuin kuluttajan intressi hankkia laadultaan moitteettomia elintarvikkeita.

46. Katson näin ollen, että esillä olevan kaltainen toimenpide todellakin vastaa sopivalla tavalla petollisten toimien välttämisen vaatimusta, koska se vetää kuluttajan huomion sellaisen ominaisuuden puuttumiseen, jonka hän muutoin olettaisi tuotteella olevan.

47. Näin ollen on vielä varmistettava, onko mainittu toimenpide myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tarkkaan ottaen tätä varmistamista edellytettiin kyseisessä direktiivissä ennen yhteisöjen tuomioistuimen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuskäytäntöä, [16] koska direktiivin mukaan petollisten toimien torjumisella oikeutetut kansalliset säännökset eivät saa olla "omiaan estämään tässä direktiivissä annettujen määritelmien ja sääntöjen soveltamista" ja koska ne eivät sisällöllisesti saa haitata direktiivin tehokasta vaikutusta. Toisin sanoen jäsenvaltion, joka aikoo käyttää 18 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeamismahdollisuutta toteuttamalla petollisten toimien torjumiseen tähtääviä toimenpiteitä, on valittava sellainen toimenpide, jotka estää vähiten vapaata kauppaa.

48. Esillä oleva toimenpide vaikuttaa siis soveltuvan mainitun päämäärän saavuttamiseen ylittämättä kuitenkaan sitä, mikä on tarpeellista. On selvää, että velvoite merkitä selvällä ja kaikille ymmärrettävällä tavalla vähimmäissäilyvyysajan päättyminen rajoittaa esillä olevien tuotteiden kauppaa paljon vähemmän kuin täydellinen markkinointikielto. Lisäksi, kuten Verwaltungssenat tuo esiin ja pääasian kantaja vahvistaa, Itävallan säädöksessä ei välttämättä edellytetä ylimääräisen etiketin panemista jokaiseen vähim-

16 — Ks. EY 28 artiklaan liittyvästä oikeuskäytännöstä asia 120/78, Rewe, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403, 13 kohta); asia 261/81, Rau, tuomio 10.11.1982 (Kok. 1982, s. 3961, 12 kohta) ja asia 178/84, komissio v. Saksa, Reinheitsgebot, tuomio 12.3.1987 (Kok. 1987, s. 1227, Kok. Ep. IX, s. 37, 28 kohta).

mäissäilyvyysajan kulumisen jälkeen myytäväksi tarjottuun pakkaukseen. Näin ollen on myönnettävä, että riidanalaisella toimenpiteellä ei ylitetä sitä, mikä on ehdottomasti tarpeen kuluttajan suojaamiseksi, ja sitä on näin ollen pidettävä suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

49. Näin ollen katson, että Verwaltungssenatin esittämään kysymykseen on vastattava, että jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan pidettäessä kaupan elintarvikkeita, joiden vähimmäissäilyvyysaika on jo päättynyt, tämän ajan päättymisestä on kyseistä päättymispäivää koskevan merkinnän lisäksi ilmoitettava muulla tavalla selvästi ja yleisesti ymmärrettävästi, ei ole direktiivin 2000/13/EY vastainen.

Ratkaisuehdotus

50. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungssenatin 1.6.2001 tekemällään määräyksellä esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan pidettäessä kaupan elintarvikkeita, joiden vähimmäissäilyvyysaika on jo päättynyt, tämän ajan päättymisestä on kyseistä päättymispäivää koskevan merkinnän lisäksi ilmoitettava muulla tavalla selvästi ja yleisesti ymmärrettävästi, ei ole myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY vastainen.