ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 14ης Ιουλίου 1994 *

Στην υπόθεση C-17/93,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Βέλγιο) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της ποινικής δίκης που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατά

J. J. J. van der Veldt,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικώς με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων που προορίζονται για τον τελικό καταναλωτή, καθώς και τη διαφήμισή τους (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 33),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. C. Moitinho de Almeida, πρόεδρο τμήματος, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse και M. Zuleeg (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλο διοικήσεως,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο van der Veldt, εκπροσωπούμενος από τους J. M. van Hille και Ph. Vlaemminck, δικηγόρους Γάνδης,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον H. van Lier, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του van der Veldt εκπροσωπουμένου από τον M. Ryckman, δικηγόρο Γάνδης, και της Επιτροπής, κατά τη συνεδρίαση της 20ής Ιανουαρίου 1994,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 10ης Μαρτίου 1994,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1993, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 20 Ιανουαρίου 1993, το Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Πρωτοδικείο Γάνδης) υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τρία ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 30 και 36 της ίδιας Συνθήκης, καθώς και της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικώς με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων που προορίζονται για τον τελικό καταναλωτή, καθώς και τη διαφήμισή τους (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 33, στο εξής: οδηγία 79/112).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο ποινικής δίκης κατά του van der Veldt, ο οποίος διώκεται, αφενός, διότι είχε πωλήσει στη βελγική αγορά άρτο του οποίου η περιεκτικότητα σε αλάτι δεν ήταν σύμφωνη με τη ρύθμιση του κράτους αυτού και, αφετέρου, διότι είχε παραβεί την υποχρέωση αναγραφής στην ετικέτα των προϊόντων αρτοποιίας της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ του χρησιμοποιηθέντος συντηρητικού.

3 Από τις γραπτές παρατηρήσεις που ο van der Veldt κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η εταιρία Hema Belgique, στους κόλπους της οποίας ο van der Veldt διευθύνει ένα κατάστημα στη Γάνδη, εισάγει σχεδόν όλα τα προϊόντα της, μεταξύ άλλων άρτο και άλλα προϊόντα αρτοποιίας, από τις Κάτω Χώρες.

4 Έλεγχοι που η επιθεώρηση τροφίμων διενήργησε στις 8 Σεπτεμβρίου και 29 Νοεμβρίου 1988 επί δειγμάτων πωλουμένων προϊόντων εντός του καταστήματος της Γάνδης αποκάλυψαν ότι ο άρτος περιείχε αλάτι σε αναλογία 2,11 % έως 2,17 %, ενώ το εκτελεστικό του βελγικού νόμου της 24ης Ιανουαρίου 1977, περί προστασίας της υγείας των καταναλωτών από τρόφιμα και άλλα προϊόντα (*Moniteur belge* της 8ης Απριλίου 1977), βασιλικό διάταγμα της 2ας Σεπτεμβρίου 1985, περί άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας (*Moniteur belge* της 7ης Νοεμβρίου 1985) δεν επιτρέπει, εν προκειμένω, παρά μόνον την αναλογία 2 %. Επιπλέον, στη συσκευασία των επιμάχων προϊόντων υπήρχε η ένδειξη «συντηρητικό» και δεν αναγραφόταν η ειδική ονομασία του χρησιμοποιηθέντος συστατικού ή ο αριθμός ΕΟΚ, δηλαδή «προπιονικό οξύ» ή «Ε 280», όπως απαιτεί το επίσης εκτελεστικό του προαναφερθέντος νόμου της 24ης Ιανουαρίου 1977 βασιλικό διάταγμα της 13ης Νοεμβρίου 1986 (*Moniteur belge* της 2ας Δεκεμβρίου 1986).

5 Η τελευταία αυτή διάταξη μεταφέρει στο βελγικό δίκαιο το άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο β', δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 79/112, κατά το οποίο:

«— τα συστατικά που ανήκουν σε μια από τις κατηγορίες του παραρτήματος ΙΙ αναφέρονται υποχρεωτικώς με την ονομασία της κατηγορίας αυτής, ακολουθούμενη από την ειδική τους ονομασία ή από τον αριθμό ΕΟΚ».

Μεταξύ των κατηγοριών που ρητώς απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 79/112 περιλαμβάνεται εκείνη των συντηρητικών.

6 Κατά το άρθρο 22, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 79/112, τα κράτη μέλη όφειλαν εντός τεσσάρων ετών από την κοινοποίηση της οδηγίας να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους εις τρόπον ώστε να απαγορεύσουν το εμπόριο προϊόντων που δεν ήσαν σύμφωνα με την οδηγία. Ωστόσο, κατά παρέκκλιση του κανόνα αυτού, το άρθρο 23, παράγραφος 1, στοιχείο α', επέτρεψε στα κράτη μέλη να μη καταστήσουν υποχρεωτικές τις διατάξεις που αφορούν την προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο β', δεύτερη περίπτωση, ένδειξη της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ των συστατικών που ανήκουν σε μια από τις κατηγορίες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ. Οι Κάτω Χώρες έκαναν χρήση αυτής της ευχέρειας.

7 Στη συνέχεια και αφού είχαν συντελεστεί τα πραγματικά περιστατικά που αποτέλεσαν την αιτία της κυρίας δίκης, η ευχέρεια αυτή καταργήθηκε από τις 20 Ιουνίου 1992 με το άρθρο 2 της οδηγίας 89/395/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1989, περί τροποποιήσεως της οδηγίας 79/112 (ΕΕ L 186, σ. 17, στο εξής: οδηγία 89/395).

8 Δεδομένου ότι τα επίμαχα προϊόντα νομίμως παρασκευάζονταν και διατίθενταν στο εμπόριο στις Κάτω Χώρες, όπου η περιεκτικότητα του άρτου σε αλάτι περιορίζεται στο 2,5 % και όπου τα πρόσθετα συσταστικά μπορούσαν απλώς να περιγραφούν με την ένδειξη «συντηρητικό», ονομασία γένους η οποία αναφέρεται στο παράρτημα ΙΙ του Algemeen Aanduidungsbesluit (Warenwet), το Rechtbank van eerste aanleg te Gent έκρινε αναγκαίο, πριν εκδώσει απόφαση, να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1. Πρέπει η νομοθετική διάταξη κράτους μέλους, η οποία απαγορεύει την πώληση άρτου του οποίου η μέγιστη περιεκτικότητα σε αλάτι, υπολογιζόμενη επί ξηράς ουσίας, είναι ανώτερη του 2 %, να θεωρηθεί ότι συνιστά ποσοτικό περιορισμό ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό υπό την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, όταν συνεπεία του εθνικού αυτού μέτρου ο άρτος, ο οποίος νομίμως διατίθεται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος και του οποίου η περιεκτικότητα σε αλάτι, υπολογιζόμενη επί ξηράς ουσίας, είναι ανώτερη του 2,5 %, δεν μπορεί κατά την εισαγωγή στο πρώτο κράτος μέλος να πωληθεί λόγω του ότι η περιεκτικότητά του σε αλάτι υπερβαίνει το μέγιστο όριο του 2 % που ισχύει σ' αυτό το κράτος μέλος;

2. Αν στο πρώτο ερώτημα δοθεί καταφατική απάντηση και η αναφερόμενη σ' αυτό νομοθετική διάταξη αντιβαίνει προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, μπορεί το πρώτο αναφερόμενο κράτος, υπό τις προεκτεθείσες περιστάσεις, να επικαλεστεί εγκύρως την αποβλέπουσα στην προστασία της δημοσίας υγείας παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 36 της Συνθήκης, να διατηρήσει το εν λόγω μέτρο και να μην εφαρμόσει την απαγόρευση του άρθρου 30 της Συνθήκης;

3. Βάσει του άρθρου 23, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικώς με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων που προορίζονται για τον τελικό καταναλωτή καθώς επίσης και τη διαφήμισή τους [ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 33], τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να μη καταστήσουν υποχρεωτικές τις διατάξεις που αφορούν την προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο β', δεύτερη περίπτωση, ένδειξη της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ των συστατικών που ανήκουν σε μια από τις κατηγορίες του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας αυτής (κυρίως των συντηρητικών), οπότε αρκεί η αναφορά στη γενική κατηγορία.

α) Μπορεί κράτος μέλος, το οποίο παρά ταύτα έχει καταστήσει υποχρεωτικές τις προβλεπόμενες στο άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο β', δεύτερη περίπτωση, ενδείξεις, να απαγορεύσει την πώληση προϊόντων που νομίμως διατίθενται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος, όπου κατ' εφαρμογήν του άρθρου 23, παράγραφος 1, στοιχείο α', οι ενδείξεις αυτές δεν είναι υποχρεωτικές, αλλά που δεν φέρουν τις ενδείξεις που απαιτούνται στο πρώτο κράτος μέλος; Με άλλα λόγια, δικαιούται το πρώτο κράτος μέλος να αποκλείσει τα εν λόγω προϊόντα από την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, όπως αυτή έχει οριστεί από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ;

β) Μπορεί το πρώτο αναφερόμενο κράτος μέλος, αν το άρθρο 30 διατηρεί πλήρη τα αποτελέσματά του ως προς το μη ανταποκρινόμενο προς τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις προϊόν, να αποκλείσει την εφαρμογή της διατάξεως αυτής επικαλούμενο το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ λόγω του ότι δεν αναγράφονται οι προβλεπόμενες στο άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο β',

δεύτερη περίπτωση, ενδείξεις στη συσκευασία του εμπορεύματος, αν και είναι υποχρεωτικές σ' αυτό το κράτος μέλος, πράγμα που δεν συμβαίνει στο κράτος μέλος στο οποίο το προϊόν αυτό έχει νομίμως διατεθεί στο εμπόριο;»

Επί του πρώτου ερωτήματος

9 Με το πρώτο ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν η νομοθεσία κράτους μέλους, η οποία απαγορεύει τη διάθεση στο εμπόριο άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας των οποίων η περιεκτικότητα σε αλάτι, υπολογιζόμενη επί ξηράς ουσίας, υπερβαίνει το μέγιστο όριο του 2 %, συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό υπό την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης, όταν εφαρμόζεται επίσης στις εισαγωγές προϊόντων που νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος.

10 Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι, ελλείψει κοινών ή εναρμονισμένων κανόνων περί της παρασκευής ή της διαθέσεως στο εμπόριο άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας, στα κράτη μέλη εναπόκειται να θεσπίσουν, κάθε ένα για την επικράτειά του, όλους τους κανόνες περί των χαρακτηριστικών της συνθέσεως, της παρασκευής και της διαθέσεως στο εμπόριο των τροφίμων αυτών, αρκεί οι κανόνες αυτοί να μην είναι ικανοί να δημιουργήσουν διακρίσεις εις βάρος εισαγομένων προϊόντων ή να εμποδίσουν την εισαγωγή προϊόντων άλλων κρατών μελών (βλ. τις αποφάσεις της 19ης Φεβρουαρίου 1981, 130/80, Kelderman, Συλλογή 1981, σ. 527, και της 7ης Φεβρουαρίου 1984, 237/82, Jongeneel Kaas κ.λπ., Συλλογή 1984, σ. 483).

11 Η επέκταση στα εισαγόμενα προϊόντα της υποχρεώσεως τηρήσεως ενός μεγίστου ορίου περιεκτικότητας σε αλάτι, υπολογιζόμενης επί ξηράς ουσίας, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό της διαθέσεως στο εμπόριο, στο οικείο κράτος, άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας άλλων κρατών μελών. Συγκεκριμένα, αν στα κράτη αυτά δεν ισχύουν ταυτόσημα κριτήρια παρασκευής, η επέκταση αυτή θα καταστήσει αναγκαία μια διαφοροποίηση στην παρασκευή αναλόγως του προορισμού του εν λόγω άρτου ή προϊόντος αρτοποιίας και, συνεπώς, θα εμποδίσει την κυκλοφορία προϊόντων που στα πιο πάνω κράτη νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο.

12 Συνεπώς, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η εφαρμογή της νομοθεσίας κράτους μέλους, η οποία απαγορεύει τη διάθεση στο εμπόριο άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας των οποίων η περιεκτικότητα σε αλάτι, υπολογιζόμενη επί ξηράς ουσίας, υπερβαίνει το μέγιστο όριο του 2 %, σε προϊόντα που νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό υπό την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

13 Με το δεύτερο ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν μια ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, πρέπει να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται από την προστασία της δημοσίας υγείας βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης.

14 Η επίμαχη βελγική ρύθμιση θεσπίστηκε σε εκτέλεση του προαναφερθέντος νόμου της 24ης Ιανουαρίου 1977, ο οποίος, όπως προκύπτει από τον ίδιο τον τίτλο του, αποσκοπεί στην προστασία της υγείας των καταναλωτών.

15 Προκειμένου περί εξαιρέσεως από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών, στις εθνικές αρχές εναπόκειται να αποδεικνύουν ότι η ρύθμισή τους ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή ότι είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού που αυτές επικαλούνται και που στη συγκεκριμένη περίπτωση συνίσταται στην προστασία της δημοσίας υγείας.

16 Εν προκειμένω, ο Βέλγος Υπουργός Υγείας με την επιστολή του της 6ης Αυγούστου 1990 προς τον procureur du Roi της Γάνδης, η οποία έχει μεταφερθεί κατά γράμμα στις παρατηρήσεις του van der Veldt, περιορίζεται στον ισχυρισμό ότι, «αν οι ολλανδικές προδιαγραφές τηρούνταν, η ημερήσια κατανάλωση θα

ανερχόταν σε 3,1 gr, δηλαδή, μη λαμβανομένων υπόψη των μεγάλων καταναλωτών άρτου, θα προέκυπτε καθημερινή αύξηση κατά 0,6 gr άλατος για τον μέσο πληθυσμό».

17 Τέτοιες γενικότητες δεν αποδεικνύουν ότι η κατά τις προαναφερθείσες αναλογίες αύξηση της καταναλώσεως άλατος αποτελεί αληθινό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία. Βέβαια, όπως το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει (βλ. την απόφαση της 6ης Ιουνίου 1984, 97/83, Melkunie, Συλλογή 1984, σ. 2367), η ύπαρξη ενός απλού κινδύνου που διατρέχουν οι καταναλωτές είναι αρκετή για να θεωρηθεί ότι η νομοθεσία ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 36. Ωστόσο, ο κίνδυνος αυτός πρέπει να αξιολογείται όχι βάσει σκέψεων γενικού χαρακτήρα, αλλά βάσει καταλλήλων επιστημονικών ερευνών (βλ., κυρίως, την απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Μαρτίου 1987, 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1987, σ. 1227).

18 Οι βελγικές αρχές, παραλείψασες να επικαλεστούν τα επιστημονικά δεδομένα επί των οποίων ο Βέλγος νομοθέτης στηρίχθηκε για να λάβει τα επίμαχα μέτρα και τα οποία θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τη διατήρηση των μέτρων αυτών, δεν απέδειξαν τον κίνδυνο που εγκυμονεί για τη δημόσια υγεία η ανώτερη του 2 % περιεκτικότητα σε αλάτι.

19 Επιπλέον, ο Βέλγος νομοθέτης, αντί να απαγορεύσει τη διάθεση στο εμπόριο άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας των οποίων η περιεκτικότητα σε αλάτι είναι ανώτερη του 2 % και αντί να επιβάλει ποινικές κυρώσεις εις βάρος όσων εμπορεύονται τα ως άνω προϊόντα, θα μπορούσε να προβλέψει κάποια κατάλληλη επισήμανση που θα παρείχε στους καταναλωτές τις επιθυμητές πληροφορίες για τη σύνθεση του προϊόντος. Η λύση αυτή, ενώ θα ανταποκρινόταν στον σκοπό της προστασίας της δημοσίας υγείας, θα συνεπαγόταν συγχρόνως λιγότερο σημαντικούς περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

20 Από το σύνολο των σκέψεων που προηγήθηκαν προκύπτει ότι οι βελγικές αρχές δεν απέδειξαν ότι η επίμαχη ρύθμιση είναι αναγκαία για την προστασία της υγείας των καταναλωτών και ότι δεν υπερβαίνει το απαιτούμενο όριο για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Συνεπώς, η επίμαχη ρύθμιση δεν ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας.

21 Υπό τις συνθήκες αυτές, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, είναι ικανή να εμποδίσει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών και ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται από την προστασία της δημοσίας υγείας βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης.

Επί του τρίτου ερωτήματος

22 Με το τρίτο ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο ερωτά, στην ουσία, αν υπό το καθεστώς που ίσχυε βάσει της οδηγίας 79/112 κράτος μέλος, το οποίο είχε καταστήσει υποχρεωτική την προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο β', δεύτερη περίπτωση, ένδειξη της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ των συστατικών που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας, εδικαιούτο, επικαλούμενο την επιταγή περί προστασίας του καταναλωτή ή έναν από τους λόγους του άρθρου 36 της Συνθήκης, να αρνηθεί τη διάθεση στο εμπόριο προϊόντος άλλου κράτους μέλους, το οποίο, έχοντας κάνει χρήση της ευχέρειας που προβλεπόταν στο άρθρο 23, παράγραφος 1, στοιχείο α', της ίδιας οδηγίας, απαιτούσε μόνον την αναγραφή της ενδείξεως της ονομασίας γένους «συντηρητικό».

23 Διαπιστώνεται, πρωτίστως, ότι η υποχρέωση ενδείξεως στη συσκευασία των πωλουμένων προϊόντων της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ του συντηρητικού έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά δυσχερέστερες τις εισαγωγές των αυτών προϊόντων άλλων κρατών μελών τα οποία δεν απαιτούν μια τέτοια ένδειξη. Συνεπώς, και κατ' εφαρμογήν παγίας νομολογίας (βλ., κυρίως, τις αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74, Dassonville, Συλλογή 1974, σ. 837, και της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe-Zentrale, Συλλογή 1979, σ. 649), μια τέτοια υποχρέωση εμπίπτει, καταρχήν, στην απαγόρευση του άρθρου 30 της Συνθήκης.

24 Στη συνέχεια, πρέπει να υπομνηστεί ότι σύμφωνα, ιδίως, με την απόφαση της 11ης Μαΐου 1989, 76/86, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1989, σ. 1021), από τα άρθρα 30 επ. της Συνθήκης προκύπτει ότι εθνική ρύθμιση, που έχει θεσπιστεί ελλείψει κοινών ή εναρμονισμένων κανόνων και που έχει εφαρμογή αδιακρίτως επί εγχωρίων προϊόντων και επί εισαγομένων προϊόντων από

άλλα κράτη μέλη όπου νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο, συμβιβάζεται με την ως άνω Συνθήκη μόνον εφόσον είναι αναγκαία για την ικανοποίηση γενικού συμφέροντος λόγων που απαριθμούνται στο άρθρο 36 της Συνθήκης ή για τη συμμόρφωση προς επιταγές που ανάγονται, κυρίως, στην προάσπιση των καταναλωτών.

25 Τέλος, από την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1977, 5/77, Tedeschi (Συλλογή 1977, σ. 475), προκύπτει ότι η επίκληση του άρθρου 36 παύει να δικαιολογείται μόνον στην περίπτωση που, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 100 της Συνθήκης ΕΟΚ, κοινοτικές οδηγίες προβλέπουν την πλήρη εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών. Συνεπώς, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, στις περιπτώσεις που η προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σε συγκεκριμένο τομέα δεν έχει ακόμα συντελεστεί, οι αντίστοιχες εθνικές νομοθεσίες μπορούν να παρεμβάλλουν εμπόδια στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, εφόσον τα εμπόδια αυτά δικαιολογούνται από έναν από τους λόγους του άρθρου 36 της Συνθήκης ή από επιτακτικές ανάγκες.

26 Εν προκειμένω, η οδηγία 79/112, όπως προκύπτει, κυρίως, από την πρώτη και την όγδοη αιτιολογικές της σκέψεις, αποτελεί μόλις το πρώτο στάδιο μιας διαδικασίας εναρμονίσεως, η οποία τείνει να άρει προοδευτικώς όλα τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των τροφίμων που απορρέουν από τις υφιστάμενες διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών περί της επισημάνσεως των προϊόντων αυτών.

27 Εξάλλου, δεδομένου ότι ο επίμαχος στην κύρια δίκη κανόνας έχει εφαρμογή αδιακρίτως επί εγχωρίων και εισαγομένων προϊόντων, πρέπει να εξεταστεί αν ο κανόνας αυτός μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικές ανάγκες που, εν προκειμένω, ανάγονται στην προστασία των καταναλωτών ή από έναν από τους λόγους του άρθρου 36 της Συνθήκης.

28 Όπως προκύπτει από την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 79/112, καθώς και από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 89/395, η οποία καθιστά υποχρεωτική την αναγραφή στη συσκευασία των τροφίμων της ειδικής ονομα-

σίας ή του αριθμού ΕΟΚ των συστατικών, κάθε ρύθμιση περί της επισημάνσεως των τροφίμων πρέπει να ανταποκρίνεται, προ παντός, στην επιταγή πληροφορήσεως και προστασίας των καταναλωτών. Τούτο συνεπάγεται ότι οι τελευταίοι πρέπει να μπορούν να γνωρίζουν με ακρίβεια τα διάφορα συστατικά που έχουν χρησιμοποιηθεί.

29 Υλοποιώντας τις σκέψεις αυτές, η υποχρέωση ενδείξεως στη συσκευασία του άρτου και των άλλων προϊόντων αρτοποιίας της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ των συντηρητικών τείνει, συνεπώς, στην εξασφάλιση της προστασίας των καταναλωτών, η οποία έχει αναγνωριστεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου ως επιτακτική ανάγκη.

30 Ωστόσο, μια παρόμοια υποχρέωση πρέπει να εκπληρώνεται με μέσα που δεν είναι δυσανάλογα με τους επιδιωκομένους σκοπούς και που εμποδίζουν το λιγότερο δυνατόν την εισαγωγή προϊόντων νομίμως παρασκευαζομένων και διατιθεμένων στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών.

31 Η επίθεση της υποχρεωτικής ενδείξεως της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ του συντηρητικού ανταποκρίνεται στις ανάγκες αυτές: η ένδειξη μόνον της ονομασίας γένους «συντηρητικό» θα αποδεικνυόταν στην πράξη ανεπαρκής, κυρίως, λόγω της πολλαπλότητας των συντηρητικών που μπορούν να προστεθούν στα εν λόγω προϊόντα. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει ήδη πει (βλ. την απόφαση της 20ής Ιουνίου 1991, C-39/90, Denkavit, Συλλογή 1991, σ. I-3069, σκέψη 24) ότι η επισήμανση είναι ένα από τα λιγότερο περιοριστικά μέσα της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων στην Κοινότητα.

32 Συνεπώς, στο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, υπό το καθεστώς που ίσχυε βάσει της οδηγίας 79/112, κράτος μέλος, το οποίο είχε καταστήσει υποχρεωτική την προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο β', δεύτερη περίπτωση, ένδειξη της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ των συστατικών που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας, εδικαιούτο, επικαλούμενο την επιτακτική ανάγκη προστασίας των καταναλωτών, να αρνηθεί τη διάθεση στο εμπόριο προϊόντος άλλου κράτους μέλους, το οποίο, έχοντας κάνει χρήση της ευχέρειας που προβλεπόταν στο άρθρο 23, παράγραφος 1, στοιχείο α', της ίδιας οδηγίας, απαιτούσε μόνον την αναγραφή της ενδείξεως της ονομασίας γένους «συντηρητικό».

Επί των δικαστικών εξόδων

33 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία κατέθεσε παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κυρίας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε, με απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1993, το Rechtbank van eerste aanleg te Gent, αποφαίνεται:

1) Η εφαρμογή της νομοθεσίας κράτους μέλους, η οποία απαγορεύει τη διάθεση στο εμπόριο άρτου και άλλων προϊόντων αρτοποιίας των οποίων η περιεκτικότητα σε αλάτι, υπολογιζόμενη επί ξηράς ουσίας, υπερβαίνει το μέγιστο όριο του 2 %, σε προϊόντα που νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό υπό την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

2) Ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, είναι ικανή να εμποδίσει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται από την προστασία της δημοσίας υγείας βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ.

3) Υπό το καθεστώς που ίσχυε βάσει της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικώς με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων που προορίζονται για τον τελικό καταναλωτή, καθώς και τη διαφήμισή τους, κράτος μέλος, το οποίο είχε καταστήσει υποχρεωτική την προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 5, στοιχείο β', δεύτερη περίπτωση, ένδειξη της ειδικής ονομασίας ή του αριθμού ΕΟΚ των συστατικών που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας, εδικαιούτο, επικαλούμενο την επιτακτική ανάγκη προστασίας των καταναλωτών, να αρνηθεί τη διάθεση στο εμπόριο προϊόντος άλλου κράτους μέλους, το οποίο, έχοντας κάνει χρήση της ευχέρειας που προβλεπόταν στο άρθρο 23, παράγραφος 1, στοιχείο α', της ίδιας οδηγίας, απαιτούσε μόνον την αναγραφή της ενδείξεως της ονομασίας γένους «συντηρητικό».

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 14 Ιουλίου 1994.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

J. C. Moitinho de Almeida