ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 2ας Οκτωβρίου 1990 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προδικαστική παραπομπή, το tribunal de grande instance του Παρισιού ερωτά το Δικαστήριο αν το άρθρο 10, παράγραφος 1, του νόμου 88-14 της 5ης Ιανουαρίου 1988 και το διάταγμα της 11ης Μαρτίου 1988 συμβιβάζονται με τις διατάξεις του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο μέτρο που απαγορεύουν κάθε μνεία των φυσικών, χημικών ή θρεπτικών χαρακτηριστικών της ζάχαρης, ή και της λέξης ζάχαρη στην επισήμανση των συνθετικών γλυκαντικών και στη διαφήμιση που τους γίνεται.

Το κανονιστικό πλαίσιο καθώς και τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης εκτίθενται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στην οποία παραπέμπω.

2. Προτού όμως εξετάσω κατ' ουσίαν το ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, θεωρώ απαραίτητες ορισμένες σύντομες παρατηρήσεις.

Καταρχάς είναι προφανές ότι το ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο πρέπει να διατυπωθεί διαφορετικά.

Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να κρίνει, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, αν εθνικές κανονιστικές πράξεις συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο. Μπορεί εντούτοις, όταν μία διάταξη περί παραπομπής έχει διατυπωθεί ανακριβώς, να διατυπώσει το ερώτημα κοινοτικού δικαίου κατά τρόπο που να του επιτρέπει να αποφανθεί.

Εξάλλου, όπως ορθώς παρατήρησε η Επιτροπή, για την παροχή χρησίμων στοιχείων στο αιτούν δικαστήριο πρέπει ειδικότερα να γίνει αναφορά στη ρύθμιση της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1978, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την επισήμανση και την παρουσίαση των τροφίμων που προορίζονται για τον τελικό καταναλωτή καθώς επίσης και τη διαφήμισή τους [1]. Και αυτό σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου που ορίζει ότι προκειμένου να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο που του υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα λυσιτελή απάντηση, το Δικαστήριο μπορεί να χρειαστεί να λάβει υπόψη του κανόνες κοινοτικού δικαίου, τους οποίους ο εθνικός δικαστής δεν αναφέρει στο κείμενο του ερωτήματός του [2].

3. Η προαναφερθείσα οδηγία, με την οποία θεσπίζονται οι κοινοτικοί κανόνες γενικού και οριζοντίου χαρακτήρα που εφαρμόζονται στα τρόφιμα, αποσκοπεί στη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς και της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, εξασφαλίζοντας συγχρόνως την ορθή πληροφόρηση και την επαρκή προστασία των καταναλωτών [3].

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 33.

2 — Απόφαση της 20ής Μαρτίου 1986, Tissier, σκέψη (35/85, Συλλογή 1986, σ. 1207).

3 — Βλέπε τη δεύτερη, τρίτη, τέταρτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη.

Το πεδίο εφαρμογής της, όπως ορίζεται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, φαίνεται ότι συμπίπτει με τις επίδικες γαλλικές διατάξεις που έχουν επίσης ως αντικείμενο προϊόντα που προορίζονται για τον τελικό καταναλωτή [4].

Πράγματι στον ίδιο τον τίτλο του νόμου 88-14 διευκρινίζεται ότι αυτός αφορά τις αιτήσεις παροχής εννόμου προστασίας των αναγνωρισμένων σωματείων καταναλωτών και την πληροφόρηση των καταναλωτών αυτών.

Εξάλλου η οδηγία φαίνεται πως καλύπτει τόσο την περίπτωση κατά την οποία τα συνθετικά γλυκαντικά προορίζονται για πώληση ως έχουν, όσο και την περίπτωση κατά την οποία αποτελούν συστατικό άλλων τροφίμων προοριζομένων για πώληση στον τελικό καταναλωτή (άρθρο 1, παράγραφος 1, και άρθρο 3, παράγραφος 1).

4. Μπορεί πράγματι να υπάρξει κάποια αμφιβολία ως προς την πλήρη σύμπτωση της οδηγίας και της γαλλικής ρυθμίσεως όσον αφορά την επέκταση της απαγορεύσεως στη διαφήμιση των προϊόντων, διότι το ζήτημα αυτό αναφέρεται μόνο περιθωριακά στην κοινοτική κανονιστική πράξη.

Πρέπει εντούτοις να σημειωθεί ότι η γαλλική ρύθμιση δεν διέπει εξ επαγγέλματος τις μορφές και τις λεπτομέρειες προαγωγής των πωλήσεων αλλά περιορίζεται να επεκτείνει στη διαφήμιση τις απαγορεύσεις που προβλέπονται για την επισήμανση των εν λόγω προϊόντων και, εξάλλου, η ίδια η οδηγία αναφέρεται σε ορισμένες πλευρές της διαφημίσεως, ιδίως όσον αφορά την απαίτηση ορθής πληροφόρησης του καταναλωτή (άρθρο 2).

Θεωρώ επομένως ότι η εν λόγω εθνική ρύθμιση εμπίπτει στο σύνολό της στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

5. Η κοινοτική ρύθμιση προβλέπει συγκεκριμένα, στο άρθρο 2, ότι η επισήμανση και οι τρόποι σύμφωνα με τους οποίους πραγματοποιείται (παράγραφος 1, στοιχείο α) καθώς και η παρουσίαση και η διαφήμιση των τροφίμων (παράγραφος 3) δεν πρέπει να είναι φύσεως τέτοιας, ώστε να οδηγούν σε πλάνη τον αγοραστή ιδίως ως προς τα χαρακτηριστικά του τροφίμου ή με την απόδοση στο τρόφιμο αποτελεσμάτων ή ιδιοτήτων που δεν έχει, ή, τέλος, αναφέροντας στον αγοραστή ότι το τρόφιμο έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, ενώ όλα τα παρόμοια τρόφιμα έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά.

Στη συνέχεια το άρθρο 3 απαριθμεί, υπό την επιφύλαξη ορισμένων προϋποθέσεων και παρεκκλίσεων που προβλέπονται στα επόμενα άρθρα, τις μόνες υποχρεωτικές ενδείξεις που πρέπει να περιλαμβάνει η επισήμανση των τροφίμων.

Τέλος, το άρθρο 15 ορίζει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να απαγορεύσουν το εμπόριο τροφίμων τα οποία ανταποκρίνονται προς τους κανόνες που προβλέπονται στην οδηγία, με την εφαρμογή μη εναρμονισμένων εθνικών διατάξεων που ρυθμίζουν την επισήμανση και παρουσίαση ορισμένων τροφίμων, εκτός αν αυτό δικαιολογείται, ιδίως όσον αφορά την παρούσα περίπτωση, από λόγους προστασίας της δημοσίας υγείας ή καταστολής του αθεμίτου ανταγωνισμού.

6. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει εξαρχής να σημειωθεί, όσον αφορά το εν λόγω κανονιστικό πλαίσιο, ότι μία τόσο γενική απαγό-

4 — Ας σημειωθεί ότι η οδηγία 79/112/ΕΟΚ τροποποιήθηκε με την οδηγία 89/395/ΕΟΚ της 14ης Ιουνίου 1989 (ΕΕ L 186, σ. 17) που επέκτεινε το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας στα τρόφιμα που προορίζονται να παραδοθούν στα εστιατόρια, νοσοκομεία, κυλικεία και άλλες παρόμοιες μονάδες ομαδικής εστίασης.

ρευση της χρήσεως της λέξεως ζάχαρη, όπως αυτή που προβλέπει ο γάλλος νομοθέτης, που απαγορεύει μέχρι και τη χρήση της αναφοράς « με γλυκαντική ουσία: ... » ή σημάτων που περιέχουν τη ρίζα της λέξεως ζάχαρη (« suc ») (παραδείγματος χάρη, Maxi-suc, Pouss-suc, Sucredulcor), υπερβαίνει νομίζω κατά πολύ τις απαιτήσεις της οδηγίας 79/112 και, συγκεκριμένα, του άρθρου 2 της οδηγίας.

Μία τόσο ευρεία και γενική απαγόρευση, αντί να εξασφαλίζει την ορθή ενημέρωση των καταναλωτών, μπορεί στην πραγματικότητα να καταλήξει στο αντίθετο αποτέλεσμα, εμποδίζοντας την ικανοποιητική και πλήρη ενημέρωση.

Με τον τρόπο αυτό απαγορεύεται, παραδείγματος χάρη, να αναφέρεται ότι ένα τρόφιμο δεν περιέχει ζάχαρη, πράγμα που είναι συχνά αυτό ακριβώς που θέλει να μάθει ο αγοραστής.

Ομοίως η απαγόρευση αναφοράς της γλυκαντικής ουσίας που χρησιμοποιήθηκε σε ένα προϊόν ή του γεγονότος ότι το γλυκαντικό έχει « γλυκαντική ικανότητα » καθιστά οπωσδήποτε δυσκολότερη την κατανόηση του ρόλου του συνθετικού γλυκαντικού, διότι η γαλλική γλώσσα δεν διαθέτει αντίστοιχη έκφραση που να γίνεται εύκολα κατανοητή από τους περισσοτέρους. Απόδειξη αποτελεί το γεγονός ότι ο ίδιος ο εθνικός νομοθέτης, αναφερόμενος στα συνθετικά γλυκαντικά (άρθρο 10, στοιχείο α) κάνει λόγο για « γλυκαντική ικανότητα ».

Εξάλλου, η ίδια η απόκλιση που προβλέπει η γαλλική ρύθμιση, που επιτρέπει τη διατήρηση ονομασιών ή σημάτων παρασκευής γλυκαντικών ουσιών που κυκλοφορούν στο εμπόριο προ της 1ης Δεκεμβρίου 1987 στον ιατρικό και φαρμακευτικό τομέα, αφενός μπορεί ενδεχομένως να δημιουργήσει διακρίσεις διότι φαίνεται, λαμβανομένης υπόψη της καταστάσεως της αγοράς, ότι ευνοεί τα γαλλικά προϊόντα, αφετέρου δε μειώνει την πειστικότητα και την ισχύ του επιχειρήματος περί προστασίας του καταναλωτή (όπως, στην πραγματικότητα, και των άλλων επικαλουμένων αιτιολογιών), διότι αν υπάρχει δυνατότητα συγχύσεως, δεν είναι προφανές για ποιο λόγο ορισμένα προϊόντα πρέπει να μπορούν να διατηρήσουν τις προαναφερθείσες ενδείξεις.

7. Αν επομένως, υπό το πρίσμα των προηγουμένων παρατηρήσεων, φαίνεται ότι η γαλλική ρύθμιση παραβιάζει τους περιορισμούς που θέτει το άρθρο 2 της οδηγίας για την προστασία των καταναλωτών, η ρύθμιση αυτή μπορεί ενδεχομένως να δικαιολογηθεί μόνο στις περιπτώσεις εξαιρέσεων του άρθρου 15, παράγραφος 2, που προαναφέρθηκαν.

Όσον όμως αφορά ειδικότερα την απαίτηση καταστολής του αθέμιτου ανταγωνισμού, η άποψη που υποστηρίχθηκε στις παρατηρήσεις που κατέθεσε η Chambre syndicale des raffineurs et conditionneurs de sucre συνίσταται κατ' ουσία στον ισχυρισμό ότι, εφόσον η ζάχαρη αποτέλεσε αντικείμενο επανειλημμένων εκστρατειών δυσφημίσεως, η απλή χρήση της λέξεως αυτής στην επισήμανση ενός κατά κάποιον τρόπο ανταγωνιστικού προϊόντος αποτελεί πράξη αθέμιτου ανταγωνισμού.

Προφανώς το επιχείρημα δεν είναι πολύ ισχυρό και πειστικό. Φαίνεται πράγματι ειλικρινώς δύσκολο να γίνει δεκτή η άποψη σύμφωνα με την οποία η ένδειξη « χωρίς ζάχαρη » αποτελεί από μόνη της δυσφήμιση της ζάχαρης διότι ο καταναλωτής αποδίδει στο με τον τρόπο αυτό αναφερόμενο προϊόν συνέπειες βλαπτικές για την υγεία.

Ακολουθώντας το ίδιο σκεπτικό, θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι όταν γίνεται λόγος για ποτά χωρίς καφεΐνη ή χωρίς αλκοόλη, δεν αποσκοπείται η παροχή πληροφορίας στον αγοραστή αλλά η δυσφήμιση της καφεΐνης και της αλκοόλης.

Ας προστεθεί ότι η άποψη αυτή εκφράζει αντίληψη που είναι τουλάχιστον μειωτική των ικανοτήτων κατανοήσεως και κρίσεως των καταναλωτών.

Τέλος δεν είναι λογικά δυνατόν να θεωρηθεί, όπως υποστήριξε η Γαλλική Κυβέρνηση, ότι η εν λόγω ρύθμιση δικαιολογείται από την απαίτηση « προλήψεως πρακτικών καταχρήσεως » (σελίδα 11 των παρατηρήσεων), διότι μια τέτοια απαγόρευση εμφανίζεται, σε κάθε περίπτωση, ως προφανώς δυσανάλογη σε σχέση με τον αναφερθέντα σκοπό.

Πράγματι αν υπάρχουν πρακτικές καταχρήσεως η καταστολή τους μπορεί να επιτευχθεί με τη βοήθεια των διατάξεων γενικού χαρακτήρα που αποσκοπούν στην προστασία του καταναλωτή ή στην καταστολή του αθέμιτου ανταγωνισμού.

Είναι πράγματι προφανές ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι αντίθετο στην ενδεχόμενη καταστολή πράξεων αθέμιτου ανταγωνισμού που συνίστανται στη δυσφήμιση ανταγωνιστικού προϊόντος με τη λιγότερο ή περισσότερο ρητή απόδοση σε αυτό βλαπτικών συνεπειών για την υγεία. Δεν νομίζω όμως ότι αυτό είναι το ζήτημα που τίθεται στην παρούσα υπόθεση.

8. Κατόπιν, όσον αφορά τους ενδεχόμενους λόγους που στηρίζονται στην απαίτηση προστασίας της δημόσιας υγείας (που εν μέρει αναφέρονται στην ίδια τη Διάταξη περί παραπομπής) δεν νομίζω ότι ευσταθούν, στο μέτρο που, όπως αναφέρθηκε, η μνεία της λέξεως ζάχαρη ή η αναφορά στη ζάχαρη στην επισήμανση του προϊόντος δεν μπορεί από μόνη της να οδηγήσει σε πλάνη του καταναλωτή, αλλά αντίθετα του επιτρέπει να επιλέξει συνειδητά. Στην πραγματικότητα οι διατάξεις της γαλλικής ρυθμίσεως που έχουν ως αντικείμενο την εξασφάλιση της προστασίας αυτής δεν είναι αυτές για τις οποίες γίνεται λόγος στην παρούσα διαδικασία, αλλά πρόκειται για άλλες ειδικές διατάξεις που αφορούν, παραδείγματος χάρη, την υποχρεωτική αναφορά της ενδεχόμενης παρουσίας φαινυλαλανίνης ή την υποχρέωση να συνιστάται η προσεκτική χρησιμοποίηση από τις εγκύους.

9. Προτού καταλήξω, θέλω να υπογραμμίσω ότι η λύση δεν θα ήταν διαφορετική ακόμη και αν το Δικαστήριο θεωρούσε ότι πρέπει να εξετάσει τις πλευρές της εν λόγω ρυθμίσεως που αφορούν τη διαφήμιση υπό το πρίσμα του άρθρου 30.

Σχετικά πρέπει καταρχάς να υπενθυμιστεί ότι κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου[5], η απαγόρευση των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, που προβλέπεται στο άρθρο 30 της Συνθήκης, αφορά κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που μπορεί να εμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή ενδεχόμενα, το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

Ειδικότερα, μία νομοθεσία που περιορίζει ή απαγορεύει ορισμένες μορφές διαφημίσεως και ορισμένα μέσα προωθήσεως των πωλήσεων, καίτοι δεν επηρεάζει αμέσως τις εισαγωγές, είναι ικανή να περιορίσει τον όγκο τους διότι επηρεάζει τις δυνατότητες εμπορίας των εισαγομένων προϊόντων. Πράγματι δεν μπορεί να αποκλεισθεί η πιθανότητα ότι το γεγονός ότι ένας συγκεκριμένος επιχειρηματίας αναγκάζεται είτε να ακολουθήσει διαφορετικά συστήματα διαφημίσεως ή προωθήσεως των πωλήσεων αναλόγως των συγκεκριμένων κρατών μελών είτε να εγκαταλείψει ένα σύστημα που θεωρεί ιδιαιτέρως αποτελεσματικό, είναι

5 — Βλέπε καταρχάς την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Dassonville, σκέψη 1974, (8/74, (Racc. 5, σ. 837).

δυνατό να αποτελέσει εμπόδιο στις εισαγωγές ακόμα και αν η σχετική νομοθεσία εφαρμόζεται αδιακρίτως στα εθνικά και στα εισαγόμενα προϊόντα [6].

Στη συνέχεια πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, όπως επιβεβαίωσε επανειλημμένως το Δικαστήριο μετά την απόφαση Rewe [7], ελλείψει κοινής κανονιστικής ρυθμίσεως σχετικά με το εμπόριο των εν λόγω προϊόντων, τα εμπόδια κατά της κυκλοφορίας εντός της Κοινότητας, τα οποία προκύπτουν από τις διαφορές των εθνικών νομοθεσιών, πρέπει να γίνουν δεκτά υπό τον όρο ότι η νομοθεσία αυτή, εφαρμοζόμενη αδιακρίτως επί των εθνικών και των εισαγομένων προϊόντων, μπορεί να γίνει δεκτό ότι είναι απαραίτητη για λόγους γενικού συμφέροντος, σαν αυτούς που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης, παραδείγματος χάρη για την προστασία της υγείας των ανθρώπων ή για να ικανοποιηθούν επιτακτικές ανάγκες που αφορούν ιδίως την προστασία των καταναλωτών και την εντιμότητα των εμπορικών συναλλαγών. Λόγοι που, όπως εξέθεσα, δεν φαίνεται να υφίστανται στην παρούσα περίπτωση.

10. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων σκέψεων προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο εθνικό δικαστήριο:

« Οι διατάξεις της οδηγίας 79/112/ΕΟΚ, και ειδικότερα των άρθρων 2 και 15 της οδηγίας, έχουν την έννοια ότι εμποδίζουν την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως που απαγορεύει, κατά την επισήμανση και τη διαφήμιση των συνθετικών γλυκαντικών, τη μνεία της λέξεως ζάχαρη ή οποιαδήποτε αναφορά στα φυσικά, χημικά ή θρεπτικά χαρακτηριστικά της ζάχαρης, όταν πρόκειται για χαρακτηριστικά που και αυτά τα προϊόντα διαθέτουν. »

6 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1982, Oosthoek's, σκέψη 15 (286/81, Συλλογή 1982, σ. 4575).

7 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, σκέψη 8, Racc. σ. 649.