ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAEL B. ELMER
της 15ης Μαΐου 1997 *

Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Bundesverwaltungsgericht υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας 80/777/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την εκμετάλλευση και τη θέση στο εμπόριο των φυσικών μεταλλικών νερών [1] (στο εξής: οδηγία).

Η ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία

2. Οι σχετικές με την παρούσα υπόθεση διατάξεις της οδηγίας είναι οι ακόλουθες:

«Άρθρο 1

1. Η παρούσα οδηγία αφορά τα νερά που εξάγονται από το έδαφος ενός κράτους μέλους και αναγνωρίζονται από την υπεύθυνη αρχή αυτού του κράτους μέλους ως φυσικά μεταλλικά νερά ανταποκρινόμενα στις διατάξεις του μέρους I του παραρτήματος I.

(...)

Παράρτημα I

I. Ορισμός

1. Νοείται ως "φυσικό μεταλλικό νερό" ένα νερό βακτηριολογικώς υγιές, κατά την έννοια του άρθρου 5, που έχει σαν καταγωγή μία υδάτινη φλέβα ή ένα υπόγειο στρώμα και προέρχεται από μια πηγή αξιοποιούμενη από μία ή περισσότερες διεξόδους φυσικές ή κατόπιν διατρήσεως.

Το φυσικό μεταλλικό νερό διακρίνεται σαφώς από το σύνηθες νερό πόσεως:

α) από τη φύση του, χαρακτηριζόμενη από την περιεκτικότητά του σε ανόργανα άλατα, ιχνοστοιχεία ή άλλα συστατικά και σε μερικές περιπτώσεις από ορισμένα αποτελέσματα·

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 13/009, σ. 132.

β) από την αρχική καθαρότητά του,

χαρακτηριστικά που και τα δύο έχουν διατηρηθεί ανέπαφα λόγω της υπόγειας καταγωγής αυτού του νερού που έχει διατηρηθεί μακριά από κάθε κίνδυνο μολύνσεως.

2. Αυτά τα χαρακτηριστικά, ικανά να προσδίδουν στο φυσικό μεταλλικό νερό τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητές του, πρέπει να έχουν εκτιμηθεί [2]:

α) από απόψεως:

1. γεωλογικής και υδρολογικής,

2. φυσικής, χημικής και φυσικο-χημικής,

3. μικροβιολογικής,

4. αν χρειάζεται, φαρμακολογικής, φυσιολογικής και κλινικής,

β) κατά τα κριτήρια που απαριθμούνται στο μέρος II·

γ) κατά τις επιστημονικές μεθόδους τις εγκεκριμένες από την αρμόδια αρχή.

Οι εξετάσεις που προβλέπονται υπό α', σημείο 4, μπορούν να είναι προαιρετικές όταν το νερό παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά συνθέσεως βάσει των οποίων ένα νερό θεωρήθηκε φυσικό μεταλλικό νερό μέσα στο κράτος μέλος καταγωγής, πριν από τη θέση σε ισχύ της παρούσας οδηγίας. Ειδικότερα, πρόκειται για την περίπτωση που το εν λόγω νερό περιέχει, ανά χιλιόγραμμο, αρχικά και έπειτα από την εμφιάλωση τουλάχιστον 1 000 mg ολικών στερεών εν διαλύσει ή τουλάχιστον 250 mg ελεύθερου διοξειδίου του άνθρακα.

(...)

II. Προδιαγραφές και κριτήρια για την εφαρμογή του ορισμού

(...)

1.4. Προδιαγραφές εφαρμόσιμες στις κλινικές και φαρμακολογικές εξετάσεις

2 — Στις άλλες επίσημες κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας γλώσσες της Κοινότητας, η φράση αυτή είναι διατυπωμένη ως εξής:
«Diese Merkmale, die natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen können, müssen überprüft worden sein: (...).»
«These characteristics, which may give natural mineral water properties favourable to health, must have been assessed: (...).»
«Disse karakteristika, der kan give det naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber, skal være bedømt: (...).»
«Queste caratteristiche, che sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari, devono essere state valutate: (...).»
«Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld: (...).»
«Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées: (...).»
Στις άλλες επίσημες μετά την έκδοση της οδηγίας γλώσσες, η φράση αυτή είναι διατυπωμένη ως εξής:
«Estas características, que son las que confieren al agua mineral natural sus propiedades salutíferas, deberán haber sido apreciadas: (...).»
Estas características, que são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde, devem ter sido avaliadas: (...).»
«Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: (...).»
«Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda (...).»

1.4.1. Η φύση των εξετάσεων που πρέπει να πραγματοποιούνται διά μεθόδων επιστημονικά αναγνωρισμένων πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στα ίδια χαρακτηριστικά του φυσικού μεταλλικού νερού και στις επιδράσεις του επί του ανθρώπινου οργανισμού όπως η διούρηση, η γαστρική ή εντερική λειτουργία, η αντιστάθμιση ελλείψεων σε ανόργανες ουσίες.

(...)»

Η κύρια δίκη

3. Στα τέλη της δεκαετίας του '80, η Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (στο εξής: εταιρία) ανακάλυψε πηγή νερού. Από την ανάλυση του νερού της πηγής διαπιστώθηκε περιεκτικότητα ανά λίτρο 617 mg στερεών εν διαλύσει και 34 mg ελεύθερου διοξειδίου του άνθρακα. Από την εξέταση των φυσιολογικών αποτελεσμάτων του νερού επί της διατροφής προέκυψε χαμηλή περιεκτικότητα σε νάτριο και χλωριούχο άλας.

4. Ακολούθως, η εταιρία υπέβαλε αίτηση αναγνωρίσεως του νερού ως φυσικού μεταλλικού νερού σύμφωνα με την οδηγία, αλλά η αίτηση αυτή απορρίφθηκε από το Land Baden-Württemberg (ομόσπονδο κρατίδιο της Βάδης-Βυτεμβέργης) στις 28 Νοεμβρίου 1989 και στις 2 Απριλίου 1990 με την αιτιολογία ότι το νερό δεν μπορούσε να έχει τα «φυσιολογικά αποτελέσματα επί της διατροφής» που απαιτεί η γερμανική νομοθεσία με την οποία μεταφέρθηκε η οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο, χωρίς να περιέχει το νερό ουσιώδη συστατικά.

Η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και τα προδικαστικά ερωτήματα

5. Με απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 1991, το Verwaltungsgericht Karlsruhe απέρριψε την προσφυγή που άσκησε η εταιρία με την οποία ζητούσε να αναγνωριστεί το νερό ως φυσικό μεταλλικό νερό.

6. Η απόφαση αυτή επικυρώθηκε από το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg στις 30 Νοεμβρίου 1993, με το σκεπτικό ότι η εταιρία δεν απέδειξε ότι το νερό είχε τα φυσιολογικά αποτελέσματα επί της διατροφής που οφείλονται στα συστατικά του, όπως απαιτεί η γερμανική νομοθεσία. Η έλλειψη ή η χαμηλή περιεκτικότητα σε ορισμένες ουσίες δεν αρκούν για την αναγνώριση του νερού.

7. Η εταιρία άσκησε αναίρεση ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht το οποίο, με διάταξη της 31ης Αυγούστου 1995, έκρινε ότι η γερμανική νομοθεσία με την οποία μεταφέρθηκε η οδηγία στο γερμανικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι πρέπει να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της περιεκτικότητας του νερού σε συστατικά και των φυσιολογικών αποτελεσμάτων επί της διατροφής και ότι αυτός ο

αιτιώδης σύνδεσμος πρέπει να αποδεικνύεται επιστημονικά στο πλαίσιο της αναγνωρίσεως των νερών με χαμηλή περιεκτικότητα σε ανόργανα άλατα και/ή διοξείδιο του άνθρακα. Ωστόσο, το Bundesverwaltungsgericht αμφιβάλλει ως προς το αν οι απορρέουσες από τη γερμανική νομοθεσία απαιτήσεις αυτές είναι σύμφωνες με την οδηγία και υπέβαλε τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο:

«1) Έχει το άρθρο 1, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το παράρτημα I (I. Ορισμός) της οδηγίας 80/777/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, την έννοια ότι ένα νερό — εκτός από τα αναγνωρισθέντα πριν από την οδηγία νερά κατά το παράρτημα I, I. Ορισμός, παράγραφος 2, δεύτερη υποπαράγραφος — πρέπει να αναγνωρίζεται ως φυσικό μεταλλικό νερό, μόνον όταν έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, ότι οι ιδιότητες αυτές πρέπει να αποδεικνύονται;

2) Πρέπει οι ενδεχομένως απαιτούμενες ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες να προκύπτουν επίσης από την έλλειψη ή τη μικρή περιεκτικότητα των διαλαμβανομένων στο παράρτημα I, μέρος I, παράγραφος 1, στοιχείο α', συστατικών (π. χ. νερό πτωχό σε νάτριο);

3) Πώς οριοθετούνται μεταξύ τους οι έννοιες "ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες" στο μέρος I, παράγραφος 2, του παραρτήματος I και "ορισμένα αποτελέσματα" στο μέρος I, παράγραφος 1, στοιχείο α' (βλ. επίσης: μέρος II, αριθ. 1.4.1, του παραρτήματος I);»

Το πρώτο ερώτημα

8. Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο θέλει να πληροφορηθεί αν ένα νερό μπορεί να αναγνωριστεί ως φυσικό μεταλλικό νερό μόνον εφόσον έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες και, αν συμβαίνει αυτό, αν πρέπει να αποδεικνύονται οι ιδιότητες αυτές.

9. Η εταιρία, υποστηριζομένη από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία, ισχυρίζεται ότι ένα φυσικό μεταλλικό νερό μπορεί να έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες λόγω των χαρακτηριστικών του, ήτοι της φύσεως και της αρχικής καθαρότητάς του. Η αναγνώριση ενός νερού ως φυσικού μεταλλικού νερού δεν εξαρτάται πάντως από την προϋπόθεση να έχει πράγματι ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες. Στην περίπτωση αυτή ο κοινοτικός νομοθέτης θα είχε χρησιμοποιήσει τον όρο «πρέπει» αντί των όρων «είναι ικανά» στο παράρτημα I, μέρος I, παράγραφος 2, της οδηγίας. Οι ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες οι οποίες μνημονεύονται στο παράρτημα I, μέρος I, παράγραφος 2, δεν αποτελούν τμήμα του ορισμού που παρατίθεται στην παράγραφο 1.

10. Το Land Baden-Württemberg, υποστηριζόμενο από τη Γαλλική και την Ιταλική Κυβέρνηση, ισχυρίστηκε ότι ένα νερό μπορεί να αναγνωριστεί ως φυσικό μεταλλικό νερό μόνον εφόσον έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες. Το φυσικό μεταλλικό νερό δεν ορίζεται μόνο σε σχέση με την προέλευση, την περιεκτικότητα και την κατάστασή του, αλλά και σε σχέση με τα φυσιολογικά αποτελέσματά του επί της

διατροφής, τα οποία οφείλονται στην περιεκτικότητά του σε ανόργανα άλατα, ιχνοστοιχεία και άλλα συστατικά τα οποία καθορίζουν τη φύση του νερού. Από το παράρτημα I, μέρος I, παράγραφος 2, προκύπτει ότι οι ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες του νερού πρέπει να αποδεικνύονται. Η διάταξη της παραγράφου 2 συμπληρώνει και αποσαφηνίζει την παράγραφο 1, επιβάλλοντας την εκτίμηση των απαριθμουμένων στην παράγραφο 1 χαρακτηριστικών, προκειμένου να επαληθεύονται συγκεκριμένα οι ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες.

11. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι πρέπει να γίνει συνδυασμός της παραγράφου 1 και της παραγράφου 2 του παραρτήματος I, μέρος I, οι οποίες αποτελούν αμφότερες στοιχεία του ορισμού του φυσικού μεταλλικού νερού. Τα κείμενα της παραγράφου 2 στη γερμανική, αγγλική, ολλανδική και δανική γλώσσα είναι όμοια και διφορούμενα ως προς το αν τα φυσικά μεταλλικά νερά πρέπει πάντοτε να έχουν ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες. Αντιθέτως, τα κείμενα της παραγράφου 2 στη γαλλική ή ισπανική γλώσσα δεν αφήνουν καμιά αμφιβολία ως προς το ότι το φυσικό μεταλλικό νερό πρέπει πάντοτε να έχει τέτοιες ιδιότητες.

12. Θα υπενθυμίσω ότι από τις διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφος 1, της οδηγίας προκύπτει ότι η οδηγία αφορά τα νερά που προέρχονται από το έδαφος κράτους μέλους και αναγνωρίζονται από την αρμόδια αρχή αυτού του κράτους μέλους ως φυσικά μεταλλικά νερά τα οποία πληρούν τις προϋποθέσεις των διατάξεων του μέρους I του παραρτήματος I.

13. Το παράρτημα I, μέρος I, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, αναφέρει ρητά ότι περιέχει διευκρινίσεις ως προς το τι πρέπει να νοείται ως φυσικό μεταλλικό νερό. Η παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ορίζει κατόπιν το φυσικό μεταλλικό νερό με γνώμονα την προέλευσή του από υπόγειο στρώμα. Η παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, προσθέτει ότι το φυσικό μεταλλικό νερό διακρίνεται από το σύνηθες νερό πόσεως χάρη σε δύο χαρακτηριστικά: αφενός, τη φύση του, η οποία χαρακτηρίζεται από την περιεκτικότητά του σε ανόργανα άλατα, ιχνοστοιχεία ή άλλα συστατικά και, ενδεχομένως, από ορισμένα αποτελέσματα, και, αφετέρου, από την αρχική καθαρότητά του.

14. Το παράρτημα I, μέρος I, παράγραφος 2, προβλέπει με μια κύρια πρόταση ότι «Αυτά τα χαρακτηριστικά» πρέπει να έχουν εκτιμηθεί από ορισμένες απόψεις σύμφωνα με τα απαριθμούμενα στο μέρος II κριτήρια και σύμφωνα με εγκεκριμένες επιστημονικές μεθόδους. Μια δευτερεύουσα πρόταση παρεμβάλλεται μέσα σ' αυτήν την κύρια πρόταση αμέσως μετά τις λέξεις «Αυτά τα χαρακτηριστικά». Η δευτερεύουσα πρόταση αρχίζει με το υποκείμενο της προτάσεως, «ικανά». Το επίθετο αυτό αναφέρεται στην έκφραση «Αυτά τα χαρακτηριστικά» της κύριας προτάσεως. Αν μετατρέψουμε τη δευτερεύουσα πρόταση σε ανεξάρτητη πρόταση, τότε θα είχαμε την εξής διατύπωση: «Αυτά τα χαρακτηριστικά είναι ικανά να προσδίδουν στο φυσικό μεταλλικό νερό τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητές του».

15. Αυτή η πρόταση παρουσιάζει κάποιες διαφοροποιήσεις στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις. Ειδικότερα, το δανικό, το γερμανικό, το αγγλικό, το ολλανδικό, το ελληνικό, το φινλανδικό και το σουηδικό κείμενο χρησιμοποιούν όλα τη λέξη «ικανά» (ή το ρήμα «μπορούν» στον ενεστώτα) και επομένως δείχνουν ότι ένα φυσικό μεταλλικό νερό μπορεί να έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες.

16. Το γαλλικό, το ιταλικό, το ισπανικό και το πορτογαλικό κείμενο χρησιμοποιούν τις φράσεις «qui sont de nature à (...)», «che sono tali da conferire (...)», «que son las que confieren (...)» και «que são de natureza a conferir (...)». Ωστόσο, οι φράσεις δεν φαίνεται να έχουν κανονιστικό περιεχόμενο, αλλά φαίνεται να έχουν μάλλον περιγραφικό χαρακτήρα, προβλέποντας ότι τα παρατιθέμενα χαρακτηριστικά είναι ικανά να προσδίδουν στο νερό τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητές του.

17. Αν ο κοινοτικός νομοθέτης ήθελε να εξαρτήσει την αναγνώριση ενός νερού ως φυσικού μεταλλικού νερού από το αν έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες, θα ήταν απλό να άρει κάθε αμφιβολία χρησιμοποιώντας στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις το ρήμα «πρέπει» στον ενεστώτα. Εξάλλου, θα ήταν ενδεχομένως λογικό να εισαγάγει την προϋπόθεση αυτή στην παράγραφο 1, η οποία περιέχει τον ορισμό του φυσικού μεταλλικού νερού, και όχι σε δευτερεύουσα πρόταση στην παράγραφο 2, η οποία περιέχει κανόνες σχετικούς με την εκτίμηση των κριτηρίων της παραγράφου 1. Στην αρχική πρόταση οδηγίας της Επιτροπής [3], ο σχετικός με τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες όρος είχε εξάλλου περιληφθεί στην παράγραφο 1. Λαμβανομένης υπόψη της προτάσεως οδηγίας, η τελική θέση στην παράγραφο 2 φαίνεται ακριβώς να δείχνει ότι το Συμβούλιο δεν ήθελε να εξαρτάται η αναγνώριση ενός νερού ως φυσικού μεταλλικού νερού από το αν έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες.

3 — JO 1970, C 69, σ. 14.

18. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από το ότι η οδηγία δεν περιέχει ορισμό της εννοίας των ευνοϊκών για την υγεία ιδιοτήτων. Ορθώς επομένως το αιτούν δικαστήριο ζητεί, με το δεύτερο και τρίτο ερώτημα, διευκρινίσεις ως προς την έννοια αυτή στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο θα αποφαινόταν ότι η αναγνώριση ενός νερού ως φυσικού μεταλλικού νερού εξαρτάται από το αν έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες. Ορθώς επίσης το αιτούν δικαστήριο ζητεί, με το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος, διευκρινίσεις ως προς το πώς πρέπει ενδεχομένως να αποδεικνύονται οι ιδιότητες αυτές. Η οδηγία δεν δίνει απάντηση. Αν το Συμβούλιο ήθελε να εξαρτήσει την αναγνώριση ενός νερού ως φυσικού μεταλλικού νερού από την προϋπόθεση να έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες, θα ήταν αναγκαίο να περιληφθούν οι κανόνες στην οδηγία. Αυτό καθίσταται ιδιαίτερα φανερό, αν ληφθεί υπόψη η κατά τα λοιπά λεπτομερέστατη διατύπωση της οδηγίας.

19. Για τους ανωτέρω λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο ερώτημα ότι οι συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφος 1, και του παραρτήματος Ι, μέρος Ι, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν σε κράτος μέλος να επιβάλλει να έχει ένα νερό ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες προκειμένου να μπορεί να αναγνωριστεί ως φυσικό μεταλλικό νερό.

Το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα

20. Από το δεύτερο ερώτημα συνάγεται ρητά ότι το ερώτημα υποβάλλεται για την περίπτωση κατά την οποία στο πρώτο ερώτημα θα είχε δοθεί η απάντηση ότι ένα νερό μπορεί να θεωρηθεί φυσικό μεταλλικό νερό μόνον εφόσον έχει ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες. Το τρίτο ερώτημα αφορά το περίγραμμα της εννοίας «ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες» του παραρτήματος I, μέρος I, παράγραφος 2. Από την απάντηση που προτείνω στο πρώτο ερώτημα προκύπτει ότι ένα νερό μπορεί να αναγνωριστεί ως φυσικό μεταλλικό νερό ανεξάρτητα από το αν έχει ή όχι «ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες». Επομένως, η οριοθέτηση της εννοίας «ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες» δεν θα είχε καμιά πρακτική σημασία (βλ. όσα εκθέτω ανωτέρω σχετικά με το πρώτο ερώτημα).

Επομένως, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο και στο τρίτο ερώτημα.

Πρόταση

21. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht ως εξής:

«Οι συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφος 1, και του παραρτήματος I, μέρος I, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 80/777/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την εκμετάλλευση και τη θέση στο εμπόριο φυσικών μεταλλικών νερών, έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν σε κράτος μέλος να επιβάλλει να έχει ένα νερό ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητες προκειμένου να μπορεί να αναγνωριστεί ως φυσικό μεταλλικό νερό.»