JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
29 päivänä toukokuuta 1997 *

1. "Pilkun siirtäminen riittää muuttamaan ajatukseni merkityksen." Tämä Michelet'ltä [1] lainattu ajatus kuvaa erinomaisesti sitä syvää epävarmuutta, joka lukijalle voi syntyä saman tekstin kahden eri version suhteen, jos välimerkkien sijainti näiden kahden välillä vaihtelee. Corte suprema di cassazione on varmaankin tuntenut tätä samaa epävarmuutta, kun se on yrittänyt selvittää yhteisön säännöksen tarkkaa merkityssisältöä.

2. Hyvän pilkutuksen kaikkiin hienouksiin ja vivahteisiin on mahdollista tutustua tutkittaessa Corte suprema di cassazionen esittämää ennakkoratkaisupyyntöä, jossa halutaan selvittää erästä niistä edellytyksistä, jotka liittyvät taloudelliseen toimijaan ja joista säädetään elintarvikkeiden merkintöjä ja esillepanoa koskevassa yhteisön lainsäädännössä. [2]

3. Tutkin ensin nyt esillä olevan asian tosiseikkoja ja oikeudenkäyntimenettelyyn liittyviä seikkoja.

Tosiseikat ja oikeudenkäyntimenettely

4. Dega di Depretto Gino -yhtiölle (jäljempänä Dega) määrättiin hallinnollinen seuraamusmaksu, koska se oli markkinoinut Italiassa yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneen yhtiön tuottamaa ja pakkaamaa ananassäilykettä (ananas sokeriliemessä) ilman, että niihin oli merkitty Italian lainsäädännössä [3] edellytettyjä mainintoja; tämän lainsäädännön mukaan elintarvikkeiden merkinnöistä on ilmettävä erityisesti

"valmistajan, pakkaajan tai Euroopan talousyhteisöön sijoittautuneen myyjän nimi tai toiminimi taikka tavaramerkki ja toimipaikka." [4]

5. Pretore di Rovereto hyväksyi 20.11.1990 antamallaan päätöksellä tätä hallinnollista seuraamusmaksua vastaan nostetun kanteen ja kumosi maksun perustellen päätöstä sillä, että maksun määrääminen perustui edellä

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Lainaus Berthier, P. V. ja Colignon, J.-P., *Le français pratique*, éditions Solar, s. 192.

2 — Kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 79/112/ETY (EYVL 1979, L 33, s. 1, jäljempänä direktiivi tai direktiivi 79/112/ETY).

3 — Tällä tarkoitetaan kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun direktiivin 79/112/ETY ja erityisravinnoksi tarkoitetuista elintarvikkeista annetun direktiivin 77/94/ETY täytäntöönpanosta 18.5.1992 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 322 §:n 3 h kohtaa.

4 — Italiankielinen teksti, sellaisena kuin kansallinen tuomioistuin on sen esittänyt ennakkoratkaisupyynnön 1 kohdassa, on seuraavanlainen: "il nome o la ragione sociale o il marchio depositato e la sede del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità economica europea".

mainitun lainsäännöksen virheelliseen tulkintaan. Pääasiaa käsittelevä tuomioistuin katsoi nimittäin, että ilmaisu "Euroopan talousyhteisöön sijoittautuneen" koskee ainoastaan myyjien ryhmää ja että tästä syystä ulkopuoliseen maahan sijoittautuneen tuottaja-pakkaajan osalta riitti, että sen nimi ja osoite mainittiin, kuten nyt esillä olevassa asiassa oli menetelty.

6. Provincia autonoma di Trento ja Ufficio del medico provinciale di Trento (jäljempänä Trenton maakunnan hallintoviranomaiset) tekivät kassaatiovalituksen, jonka ainoassa valitusperusteessa kiistetään Pretoren esittämä riidanalaista kansallista säännöstä koskeva tulkinta. Ne katsovat näet, että loppukuluttajan suoja voidaan täysin taata vain, jos tuotteen pakkausmerkinnöissä mainitaan vähintään yhden yhteisöön sijoittautuneen toimijan (tuottaja, pakkaaja tai myyjä) yhteystiedot.

7. Corte suprema di cassazione huomauttaa, että sen tulkittavaksi annetun kansallisen säännöksen "sanamuoto on lähes samansisältöinen" kuin direktiivin 3 artiklan 1 kohdan 6 alakohta, jonka ranskankielisen version mukaan seuraavat tiedot on pakollisesti merkittävä elintarvikkeisiin: "le nom ou la raison sociale et l'adresse du fabricant ou du conditionneur, [5] ou d'un vendeur établi à l'intérieur de la Communauté"; italiankielinen versio on seuraavan sisältöinen: "il nome o la ragione sociale e l'indirizzo del fabbricante o del condizionatore o di un venditore stabilito nella Communità".

8. Kansallinen tuomioistuin päättelee tästä, että annettava ratkaisu edellyttää "välttämättä ja ennen kaikkea" tämän yhteisön säännöksen tulkintaa, "koska on ilmeistä, että Italian kansallisessa säännöksessä vain toistetaan" viimeksi mainittu säännös, ja tästä syystä kansallinen tuomioistuin kehottaa yhteisöjen tuomioistuinta vastaamaan seuraavaan kysymykseen:

"Onko kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY 3 artiklan 1 kohdan 6 kohtaa tulkittava siten, että siinä käytetyn ilmaisun 'yhteisöön sijoittautuneen' on katsottava viittaavan ainoastaan myyjään vai voiko se viitata myös valmistajaan ja/tai pakkaajaan, jos yhteisöön sijoittautunutta myyjää ei ole? Onko tässä säännöksessä siis katsottava edellytettävän, että valmistaja ja/tai pakkaaja on sijoittautunut yhteisöön, jos yhteisöön sijoittautunutta myyjää ei ole?"

Yhteisön säännökset

9. Elintarvikkeiden merkintöjä koskevan direktiivin tarkoituksena on "yhteisön yleisten, kaikkia markkinoille saatettavia elintarvikkeita koskevien säännösten antaminen". [6] Direktiivillä säädetyn lainsäädännön lähentämisen avulla vältetään näiden tuotteiden

5 — Huomautan heti tästä pilkusta, johon palaan myöhemmin.

6 — Direktiivin kolmas perustelukappale.

vapaan liikkuvuuden esteet, jotka voivat johtaa eriarvoisten kilpailun edellytysten muodostumiseen, *yhteismarkkinoiden toiminnan* edistämiseksi. [7] Direktiivin "ensisijaisena tarkoituksena tulisi olla kuluttajan valistaminen ja suojeleminen". [8] Tässä tarkoituksessa direktiivissä säädetään erityisesti, että merkinnöissä on oltava tietyt maininnat, jotka on lueteltu tyhjentävästi. Tämä luettelo on 3 artiklan 1 kohdan 1—8 alakohdassa.

Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

10. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan direktiivin 3 artiklan 1 kohdan 6 alakohtaa pääasiallisesti siltä osin, koskeeko edellytys "yhteisöön sijoittautumisesta" ainoastaan myyjää, vai sitä vastoin onko kunkin tässä kohdassa mainitun taloudellisen toimijan pakko täyttää tämä edellytys (valmistaja, pakkaaja ja myyjä).

11. Tarkkaavainen lukija lienee huomannut sen hienoisen eron, joka on italiankielisen ja ranskankielisen version välillä: ensin mainitussa ei ilmaisua "tai yhteisöön sijoittautuneen myyjän" eroteta pilkulla muista mainituista toimijoista.

12. Ranskankielisessä versiossa tämän pilkun sijainnilla on se etu, että sillä mielestäni hyvin selkeästi erotetaan viimeiseksi mainittu toimija kahdesta muusta ja osoitetaan, että tämä on näistä kolmesta ainoa, johon riidanalainen ilmaisu voi liittyä. Näyttää siltä, että tämän säännöksen englanninkielistä versiota, jossa siinäkin on pilkku, on luettava samaan tapaan: "*the name or business name and* address of manufacturer or packager, or of a seller established within the Community".

13. Sekä saksankielinen ("den Namen oder die Firma und die Anschrift des Herstellers, des Verpackers oder *eines in der Gemeinschaft niedergelassenen Verkäufers*") että hollanninkielinen ("de naam of de handelsnaam en het adres van de fabrikant of van de verpakker of van *een in de Gemeenschap gevestigde verkoper*") [9] teksti ovat nekin yksiselitteisiä. Näiden kahden kielen lauseopillisten erityispiirteiden nojalla voidaan nimittäin vielä selvemmin havaita, että ilmaisulla "yhteisöön sijoittautuneen" ("*in der Gemeinschaft niedergelassenen*" ja "*in de Gemeenschap gevestigde*") viitataan vain "myyjään" ("Verkäufers" ja "verkoper"), koska tämä ilmaisu edeltää välittömästi myyjä-sanaa ja estää näin ymmärtämästä tekstiä siten, että riidanalainen edellytys liittyisi jokaiseen mainituista kolmesta toimijasta.

14. Sitä vastoin tämän tekstin italiankielinen versio, johon kansallisen tuomioistuimen kysymys liittyy, kun sitä verrataan myöhempiin käännöksiin, [10] voitaisiin ymmärtää täysin eri tavoin. Riidanalaiselle säännökselle annettava tulkinta ei kuitenkaan voi riippua vain tästä kieliversiosta, toisin kuin Italian

7 — Direktiivin ensimmäinen ja toinen perustelukappale.

8 — Direktiivin kuudes perustelukappale, kursivointi tässä.

9 — Kursivointi tässä.

10 — Espanjankielisessä versiossa ei myöskään ole jälkeäkään riidanalaisesta pilkusta ("el nombre o la razón social y la dirección del fabricante o del embalador o de un vendedor establecido dentro de la Comunidad"). Tanskankielinen ja kreikankielinen versio näyttävät myös olevan "italialaisen mallin" mukaisia.

hallituksen edustaja on istunnossa väittänyt. Ei näet voida pätevästi väittää, että velvollisuus ottaa huomioon muut kieliversiot merkitsisi samaa kuin se, että italialaisia toimijoita kohdellaan eri tavoin ja heille vahingollisella tavalla, sillä yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että

"—— yhteisön oikeuden säännöksen eri kieliversioita *on tulkittava yhdenmukaisesti* ja tästä syystä kieliversioiden erotessa toisistaan niiden yhdenmukainen tulkinta edellyttää, että kyseistä säännöstä tulkitaan sen säädöksen yleisen rakenteen ja tarkoituksen perusteella, jonka osa säännös on". [11]

15. Koska eri kieliversioiden välillä esiintyy jatkuvasti epävarmuutta ja koska yhtäkään niistä ei voida asettaa toisten edelle, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on syytä yrittää määrittää sen käsiteltävänä olevan säännöksen merkityssisältö sen säädöksen systematiikan ja tarkoituksen perusteella, jonka osa säännös on.

16. Ennen kuin käsittelen tätä asiaa, ehdotan kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon mielestäni ratkaisevan seikan.

17. Pilkun lisäämisestä aiheutuneen vivahde-eron tärkeys, ainakin ranskan- ja englanninkielisissä versioissa, ei jäänyt huomaamatta talous- ja sosiaalikomitealta, joka ehdotti tuolloin vielä luonnosasteella olevaa direktiiviä 79/112/ETY [12] koskevassa lausunnossaan, että pilkutusta muutettaisiin, pyrkien juuri siihen, että yhteisöön sijoittautumista koskevaa edellytystä olisi sovellettu jokaiseen kyseisessä säännöksessä mainittuun taloudelliseen toimijaan.

18. Direktiiviluonnoksen 3 artiklaa käsittelevässä edellä mainitun lausunnon osan "erityisiä huomautuksia" 2.7.1. kohdassa todetaan seuraavaa:

"Komitea katsoo, että pakkauskääreessä on oltava yhteisössä olevaa vastuuhenkilöä koskeva maininta. Näin ollen komitea vaatii, että 6 alakohta laaditaan seuraavasti:

'Le nom ou la raison sociale et l'adresse du fabricant ou du conditionneur, ou d'un vendeur, établi à l'intérieur de la Communauté'". [13]

11 — Asia C-449/93, Rockfon, tuomio 7.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4291, 28 kohta, kursivointi tässä), jossa viitataan asiaan 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, 14 kohta). Ks. myös esim. asia 100/84, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1169, 17 kohta), ja asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403, 28 kohta).

12 — Lausunto, joka koskee ehdotusta kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettavaksi neuvoston direktiiviksi (EYVL 1976, C 285, s. 3).

13 — Tässä säännösehdotuksessa on kaksi pilkkua, jotka erottavat ilmaisun "ou d'un vendeur" muusta virkkeestä.

('Yhteisöön sijoittautuneen valmistajan tai pakkaajan taikka myyjän nimi tai toiminimi ja osoite'".)

Tämän ehdotuksen italiankielinen versio on vieläkin selkeämpi:

"Il Comitato ritiene che l'imballaggio debba comportare l'indicazione della persona responsabile nella Comunità. Esso chiede quindi che il punto 6 sia redatto nel modo seguente:

'il nome e cognome o la ragione sociale e l'indirizzo del fabbricante o del condizionatore o di un venditore *stabiliti* nella Comunità'". [14]

19. Se, että tätä ehdotusta ei hyväksytty, kun riidanalainen säännös laadittiin lopulliseen muotoonsa [15], voi mielestäni merkitä vain sitä, että yhteisön lainsäätäjä käsitti yhteisöön sijoittautumista koskevan edellytyksen liittyvän vain myyjään.

20. Riidanalaisen säännöksen tarkoitukseen perustuva tulkinta vain vahvistaa tätä arviota.

21. Tältä osin, kuten Italian ja Kreikan hallitus ovat perustellusti todenneet, yhteisöjen tuomioistuin on jo määritellyt direktiivin 79/112/ETY systematiikkaa ja tarkoitusta seuraavasti:

"Niin direktiivin perusteluista kuin sen 2 artiklastakin ilmenee, että sen tavoitteena on elintarvikkeiden loppukuluttajan valistaminen ja suojeleminen erityisesti näiden tuotteiden luonteen, yksilöllisyyden, ominaisuuksien, koostumuksen, määrän, säilyvyyden, alkuperän tai valmistus- taikka tuotantomenetelmän osalta". [16]

22. Minusta ei vaikuta siltä, että kuluttajan valistamista ja suojaamista haittaa se, että viittaus yhteisön ulkopuoliseen valtioon sijoittautuneeseen tuotteen valmistajaan tai pakkaajaan sallitaan.

14 — Korostan sitä, että tässä italiankielisessä versiossa ehdotettiin, että verbin "sijoittautua" menneen aikamuodon monikollista partisiippimuotoa muutettaisiin (*stabiliton* sijasta *stabiliti*), jolloin se olisi viitannut kaikkiin mainittuihin toimijoihin eikä ainoastaan yhteen niistä.

15 — Direktiivi 79/112/ETY on sisällöltään täsmälleen sama kuin teksti, jota komissio alun perin ehdotti neuvostolle 30.3.1976 esitetyssä "ehdotuksessa kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettavaksi neuvoston direktiiviksi", johon sisältyi myös italiankielinen versio.

16 — Asia 298/87, Smanor, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4489, 30 kohta). Ks. myös asia C-285/92, Twee Provinciën, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6045, 14 ja 15 kohta).

23. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan 6 alakohdan "pääasiallisena tavoitteena on mahdollistaa se, että kuluttaja voi saada yhteyden johonkin niistä toimijoista, jotka vastaavat elintarvikkeen tuotannosta tai markkinoinnista, jotta kuluttaja voi tarvittaessa ilmoittaa tälle ostamaansa tuotetta koskevat myönteiset ja kielteiset seikat". [17]

24. Tämä tavoite voidaan tehokkaasti saavuttaa vain, kuten komissio korostaa, jos loppukuluttaja voi vaivatta yksilöidä tuotteesta vastuussa olevan toimijan. Tämän vuoksi yhteisön lainsäätäjä on halunnut nimenomaisesti erottaa elintarvikkeiden tuottajan ja jakelijan välisen kuljetusketjun kolme pääasiallista toimijaa asettamatta ketään niistä parempaan asemaan kuin toiset. Tämä ratkaisu on edellyttänyt kuitenkin loogisesti sitä, että näin yksilöidyt toimijat erotetaan toisistaan tietyllä tavalla.

25. Tuotteen valmistaja ja pakkaaja ovat näet periaatteessa vakaita ja vaivattomasti yksilöitävissä olevia toimijoita ja tästä syystä ne ovat vaivattomasti tavoitettavissa. Nämä ominaisuudet aiheuttavat sen, että valmistaja ja pakkaaja täyttävät ne edellytykset, joilla tarkoitetun tavoitteen tehokkuus varmistetaan.

17 — Komission kirjalliseen kysymykseen 28.7.1995 antama vastaus (nro E-2170/95, EYVL C 340, s. 19).

26. Ei voida kuitenkaan katsoa, toisin kuin Italian viranomaiset ja Kreikan hallitus väittävät, että niihin voidaan soveltaa 3 artiklan 1 kohdan 6 alakohdassa säädettyä yhteisöön sijoittautumista koskevaa edellytystä, päätymättä hyvin yllättäviin lopputuloksiin.

27. Nämä kaksi direktiivissä tarkoitettua toimijaa ovat ainutlaatuisia siinä kuljetusketjussa, joka saattaa elintarvikkeen loppukuluttajan ulottuville. [18] Jos vaaditaan, että merkinnässä on mainittava näiden toimijoiden sijoittautuneen yhteisöön, tästä seuraa, että vain yhteisön alueella valmistetuilla tai pakatuilla elintarvikkeilla on pääsy yhteisön markkinoille. Tämä ei varmastikaan ole voinut olla lainsäätäjän tahto.

28. Jos tässä tulkinnassa kuitenkin haluttaisiin pysyä yrittäen välttää tätä seurausta, riidanalainen teksti voitaisiin ymmärtää siten, että siinä vaaditaan systemaattisesti mainitsemaan, että jokin asianomaisista kolmesta toimijasta on sijoittautunut yhteisöön, siten, että jos tuotetta *ei ole* valmistettu tai pakattu yhteisössä, jokin yhteisöön sijoittautunut myyjä olisi pakko mainita. Mutta kuinka

18 — Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan 6 alakohdan ranskankielisessä versiossa ovat sanat "*du* fabricant" ja "*du* conditionneur" (italiaksi "del"; englanniksi "the"), mutta "d'un vendeur" (italiaksi "un"; englanniksi "a"). *Du* on määräinen artikkeli (tarkemmin sanoen se on ranskankielessä ns. supistettu määräinen artikkeli, joka on lyhenne prepositiosta *de* ja määräisestä artikkelista *le*, kun taas *un* on epämääräinen artikkeli.

tässä tapauksessa perusteltaisiin se, että lainsäätäjä ei ole hyväksynyt talous- ja sosiaalikomitean aikanaan esittämää lausuntoa?

29. Jos sitä vastoin myyjä halutaan mainita, edellytys, jonka mukaan sen on oltava sijoittautunut yhteisöön, on perusteltu tarkoitetun tavoitteen kannalta katsoen. Vaikka direktiivissä viitataan vain yhteen ainoaan valmistajaan tai yhteen ainoaan pakkaajaan, tuotteen markkinointiketjuun voi kuulua eri myyjiä. Tästä syystä vaatimus, jonka mukaan pakkausmerkinnöissä mainitun myyjän on oltava sijoittautunut yhteisöön, ei johda siihen, että vaadittaisiin, että vain "yhteisön" tuotteita voidaan jakaa unionin alueella, toisin kuin valmistajaan tai pakkaajaan sovellettavasta samasta edellytyksestä voitaisiin päätellä. Toisaalta, kuten komissio toteaa, koska myyjä on taloudellinen toimija, joka on epävarmempi ja vaikeammin yksilöitävissä kuin valmistaja tai pakkaaja, vaatimus, jonka mukaan sen on oltava yhteisöön sijoittautunut, edesauttaa rajoittamaan näitä hankaluuksia.

30. Edellä esitetyn perusteella yhteisöjen tuomioistuin ei mielestäni voi katsoa, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan 6 alakohdassa edellytetään ilmaisun "yhteisöön sijoittautuneen" liittyvän valmistajaan tai pakkaajaan.

Ratkaisuehdotus

31. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Corte suprema di cassazionelle seuraavasti:

Kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/112/ETY 3 artiklan 1 kohdan 6 alakohtaa on tulkittava siten, että siinä olevalla ilmaisulla 'yhteisöön sijoittautuneen' viitataan ainoastaan myyjään, eikä valmistajaan tai pakkaajaan, joiden yhteystiedot voivat ilmetä pakkausmerkinnöistä, vaikka ne olisivatkin yhteisön ulkopuolelle sijoittautuneita toimijoita.