ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 13ης Δεκεμβρίου 1990 *

Στην υπόθεση C-42/90,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Tribunal de grande instance της Μασσαλίας προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της εκκρεμούς ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ποινικής δίκης του

Jean-Claude Bellon,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 64/54/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 5ης Νοεμβρίου 1963, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα συντηρητικά που επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 89), όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με τις οδηγίες 67/427/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1967 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/002, σ. 120), 71/160/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Μαρτίου 1971 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 164), και 74/62/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1973 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/010, σ. 134), καθώς και των άρθρων 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, πρόεδρο τμήματος, Sir Gordon Slynn και R. Joliet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη τις έγγραφες παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

— ο J. C. Bellon, εκπροσωπούμενος από τον M. Grisoli, δικηγόρο Μασσαλίας,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την Blanca Rodríguez Galindo, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, επικουρούμενη από τον Hervé Lehman, γάλλο δημόσιο υπάλληλο αποσπασμένο στη νομική υπηρεσία της Επιτροπής,

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση,

αφού άκουσε τις παρατηρήσεις που ανέπτυξαν προφορικά ο J. C. Bellon, η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον G. de Bergues, πρώτο αναπληρωτή γραμματέα του Υπουργείου Εξωτερικών, και η Επιτροπή κατά τη συνεδρίαση της 23ης Οκτωβρίου 1990,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Νοεμβρίου 1990,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 1987, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 15 Φεβρουαρίου 1990, το Tribunal de grande instance της Μασσαλίας υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 64/54/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 5ης Νοεμβρίου 1963, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα συντηρητικά που επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 89), καθώς και των άρθρων 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ.

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε κατά την ποινική δίκη του Jean-Claude Bellon, διαχειριστή της εταιρίας περιορισμένης ευθύνης Bellon Import. Ο Bellon είχε εισαγάγει από την Ιταλία και διέθετε προς πώληση στη Γαλλία είδη ζαχαροπλαστικής που είχαν παρασκευαστεί στην Ιταλία με την ονομασία Panettone και περιείχαν σορβικό οξύ, συντηρητικό που επιτρέπεται από την ιταλική νομοθεσία.

3 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η εφαρμοστέα γαλλική νομοθεσία (διάταγμα της 15ης Απριλίου 1912, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Γαλλικής Δημοκρατίας της 29.6.1912) απαγορεύει την προσθήκη στα τρόφιμα όλων των ουσιών για τις οποίες δεν έχει χορηγηθεί προηγουμένως με διυπουργική απόφαση ρητή άδεια. Μια εγκύκλιος της 8ης Αυγούστου 1980 (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Γαλλικής Δημοκρατίας της 25.9.1980) ρυθμίζει το περιεχόμενο των αιτήσεων χορηγήσεως αδείας, με τις οποίες πρέπει να αποδεικνύεται, μεταξύ άλλων, ότι αφενός μεν οι χρήστες και οι καταναλωτές έχουν συμφέρον για τη χρήση της συγκεκριμένης ουσίας και αφετέρου ότι η ουσία αυτή είναι αβλαβής, εφόσον χρησιμοποιείται υπό κανονικές συνθήκες.

4 Το Tribunal de grande instance της Μασσαλίας, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί η δίκη, αποφάσισε να αναστείλει τη δίκη μέχρις ότου το Δικαστήριο αποφανθεί επί του εξής προδικαστικού ερωτήματος:

« Είναι σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο η άρνηση εισαγωγής στη Γαλλία τροφίμου που νομίμως παράγεται και διατίθεται στο εμπόριο άλλου κράτους μέλους, για τον λόγο ότι περιέχει σορβικό οξύ, συντηρητικό επιτρεπόμενο από την οδηγία 64/54/ΕΟΚ της 5ης Νοεμβρίου 1963, όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με την οδηγία 67/427/ΕΟΚ της 27ης Ιουνίου 1967, με την οδηγία 71/160/ΕΟΚ της 30ής Μαρτίου 1971 και με την οδηγία 74/62/ΕΟΚ της 17ης Δεκεμβρίου 1973, ουσία της οποίας τη χρήση επιτρέπει η γαλλική νομοθεσία μόνο για ορισμένα περιοριστικώς απαριθμούμενα τρόφιμα, χωρίς όμως να αναφέρει κανένα επιτακτικό λόγο προς τούτο; »

5 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης, η εξέλιξη της διαδικασίας, καθώς και οι γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω, παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

6 Στο σημείο αυτό επιβάλλεται η προκαταρκτική παρατήρηση ότι το Δικαστήριο, μολονότι δεν επιτρέπεται να αποφαίνεται, στο πλαίσιο του άρθρου 177 της Συνθήκης, επί του ζητήματος αν συμβιβάζεται η εθνική νομοθεσία με τη Συνθήκη, είναι αντίθετα αρμόδιο για να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο όλα τα ερμηνευτικά στοιχεία που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και θα του δώσουν τη δυνατότητα να αποφανθεί επί του ανωτέρω ζητήματος προκειμένου να εκδώσει απόφαση επί της υποθέσεως που έχει υποβληθεί στην κρίση του.

7 Κατά συνέπεια, το προδικαστικό ερώτημα έχει την έννοια ότι αφορά το ζήτημα αν τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι εμποδίζουν τα κράτη μέλη να απαγορεύουν, κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας τους περί πατάξεως της απάτης και της νοθείας κατά την πώληση των τροφίμων, την εμπορία στο έδαφός τους ενός προϊόντος που έχει παραχθεί ή παρασκευαστεί νομίμως σε άλλο κράτος μέλος και περιέχει σορβικό οξύ, συντηρητικό του οποίου η χρήση επιτρέπεται από την προαναφερθείσα οδηγία 64/54.

8 Καταρχάς επιβάλλεται η διαπίστωση ότι κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 64/54, το οποίο έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιτρέπουν για την προστασία των τροφίμων από τις αλλοιώσεις που προκαλούνται από μικροοργανισμούς παρά μόνο τη χρησιμοποίηση των συντηρητικών που απαριθμούνται στο παράρτημα της οδηγίας· μεταξύ των συντηρητικών αυτών αναφέρεται και το σορβικό οξύ.

9 Σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, η οδηγία αποτελεί απλώς το πρώτο στάδιο της προσεγγίσεως των εθνικών νομοθεσιών στον τομέα αυτό. Κατά το παρόν στάδιο επομένως, τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να επιτρέπουν τη χρήση όλων των ουσιών που αναφέρονται στο παράρτημα της οδηγίας. Η ελευθερία όμως την οποία διαθέτουν για να θεσπίζουν κανόνες ως προς την προσθήκη συντηρητικών στα τρόφιμα μπορεί να ασκείται μόνο υπό τη διπλή προϋπόθεση ότι δεν επιτρέπεται η χρήση κανενός συντηρητικού που δεν αναφέρεται στο παράρτημα της οδηγίας και ότι η χρησιμοποίηση των συντηρητικών που αναφέρονται στο ανωτέρω παράρτημα δεν απαγορεύεται ολοσχερώς παρά μόνο στις ιδιαίτερες περιπτώσεις στις οποίες πρόκειται για τρόφιμα που παράγονται και καταναλώνονται στο έδαφός τους και η χρησιμοποίηση ενός από αυτά τα συντηρητικά δεν ανταποκρίνεται σε καμία τεχνολογικής φύσεως ανάγκη (βλ. αποφάσεις της 12ης Ιουνίου 1980, Grunert, 88/79, Rec. 1980, σ. 1827, και της 5ης Φεβρουαρίου 1981, Kugelmann, 108/80, Συλλογή 1981, σ. 433).

10 Δεδομένου ότι στην παρούσα περίπτωση πρόκειται για προϊόντα που εισάγονται από άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παράγονται και διατίθενται στο εμπόριο, πρέπει να

γίνει δεκτό ότι η εφαρμογή μιας εθνικής ρυθμίσεως όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη παρακωλύει το ενδοκοινοτικό εμπόριο και επομένως αποτελεί καταρχήν μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης. Επειδή όμως η κοινοτική εναρμόνιση στον οικείο τομέα είναι μερική, πρέπει να εξεταστεί αν το μέτρο αυτό δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας κατά την έννοια του άρθρου 36 της Συνθήκης.

11 Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. ειδικότερα απόφαση της 14ης Ιουλίου 1983, Sandoz, 174/82, Συλλογή 1983, σ. 2445), εφόσον υπάρχουν αβεβαιότητες στη σημερινή κατάσταση της επιστημονικής έρευνας, απόκειται στα κράτη μέλη, ελλείψει πλήρους εναρμονίσεως, να αποφασίσουν σε ποια έκταση προτίθενται να εξασφαλίσουν την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο εσωτερικό της Κοινότητας.

12 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου (και ειδικότερα από την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1983, Sandoz, όπ. π., την απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1985, Motte, 247/84, Συλλογή 1985, σ. 3887, την απόφαση της 6ης Μαΐου 1986, Muller, 304/84, Συλλογή 1986, σ. 1511, και την απόφαση της 12ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Γερμανίας, 178/84, Συλλογή 1987, σ. 1227) προκύπτει επίσης ότι, υπό τις περιστάσεις αυτές, το κοινοτικό δίκαιο δεν αντιτίθεται στο να θεσπίζουν τα κράτη μέλη νομοθεσία που να εξαρτά τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ουσιών από προηγούμενη άδεια χορηγούμενη με πράξη γενικής ισχύος για συγκεκριμένες πρόσθετες ουσίες, είτε για όλα τα προϊόντα είτε για ορισμένα μόνο από αυτά είτε για ορισμένες μόνο χρήσεις. Αυτού του είδους η νομοθεσία εξυπηρετεί ένα θεμιτό στόχο υγειονομικής πολιτικής, δηλαδή την περιστολή της ανεξέλεγκτης καταναλώσεως πρόσθετων ουσιών στα τρόφιμα.

13 Η απαγόρευση εμπορίας όμως των εισαγομένων προϊόντων που περιέχουν πρόσθετες ουσίες οι οποίες επιτρέπονται στο κράτος μέλος παραγωγής, αλλ' απαγορεύονται στο κράτος μέλος εισαγωγής, δεν επιτρέπεται παρά μόνον εφόσον είναι σύμφωνη προς τις επιταγές του άρθρου 36 της Συνθήκης, όπως έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο.

14 Στο σημείο αυτό επιβάλλεται καταρχάς η υπενθύμιση ότι με τις προαναφερθείσες αποφάσεις 174/82, Sandoz, 247/84, Motte, 304/84, Muller, και 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, το Δικαστήριο συνήγαγε από την αρχή της αναλογικότητας, στην οποία

στηρίζεται η τελευταία φράση του άρθρου 36 της Συνθήκης, ότι οι απαγορεύσεις διαθέσεως στο εμπόριο προϊόντων που περιέχουν πρόσθετες ουσίες επιτρεπόμενες στο κράτος μέλος παραγωγής, απαγορευόμενες όμως στο κράτος μέλος εισαγωγής, πρέπει να περιορίζονται σε ό,τι είναι πράγματι αναγκαίο για τη διασφάλιση της προστασίας της δημόσιας υγείας. Το Δικαστήριο δέχτηκε επίσης ότι η χρησιμοποίηση συγκεκριμένης πρόσθετης ουσίας, επιτρεπόμενης σε άλλο κράτος μέλος, πρέπει να επιτρέπεται στην περίπτωση εισαγόμενου προϊόντος από το εν λόγω κράτος μέλος, εφόσον, λαμβανομένων υπόψη, αφενός, των αποτελεσμάτων της διεθνούς επιστημονικής έρευνας και ειδικά των εργασιών της Κοινοτικής Επιστημονικής Επιτροπής Ανθρώπινης Διατροφής και του Codex alimentarius του FAO και της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας και, αφετέρου, των συνηθειών διατροφής στο κράτος μέλος εισαγωγής, η πρόσθετη αυτή ουσία δεν παρουσιάζει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και ανταποκρίνεται σε μια πραγματική ανάγκη, τεχνολογικής ιδίως φύσεως.

15 Δεύτερον, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο με τις προαναφερθείσες αποφάσεις 304/84, Muller, και 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει επίσης να μπορούν οι επιχειρηματίες να ζητούν, με διαδικασία που να τους είναι ευχερώς προσιτή και η οποία να μπορεί να τερματίζεται εντός ευλόγου χρόνου, να επιτραπεί με πράξη γενικής ισχύος η χρησιμοποίηση συγκεκριμένων πρόσθετων ουσιών.

16 Πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι επιχειρηματίες πρέπει να μπορούν να προσβάλλουν ενώπιον των δικαστηρίων την αδικαιολόγητη έλλειψη άδειας. Μολονότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές του κράτους μέλους εισαγωγής έχουν τη δυνατότητα να ζητούν από τους επιχειρηματίες τα στοιχεία που διαθέτουν και που μπορούν να είναι χρήσιμα για την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, οι εθνικές αυτές αρχές έχουν, όπως έγινε δεκτό και με τις προαναφερθείσες αποφάσεις Muller και Επιτροπή κατά Γερμανίας, το βάρος αποδείξεως του ότι η απαγόρευση δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας του πληθυσμού τους.

17 Κατά συνέπεια, στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν την έννοια ότι δεν εμποδίζουν ένα κράτος μέλος να απαγορεύει την εμπορία ενός τροφίμου που εισάγεται από άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παράγεται και διατίθεται στο εμπόριο, και στο οποίο έχει προστεθεί μία από τις ουσίες που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 64/54 του Συμβουλίου, της 5ης Νοεμβρίου 1963, υπό την προϋπόθεση ότι στο κράτος μέλος εισαγωγής η εμπορία του τροφίμου αυτού μπορεί να επιτραπεί με μια διαδικασία ευχερώς προσιτή στους συναλλασσομένους και όχι υπέρμετρα χρονοβόρα, όταν η προσθήκη της εν λόγω ουσίας ανταποκρίνεται σε υπαρκτή ανάγκη, ιδίως τεχνολογικής φύσεως,

και δεν ενέχει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές οφείλουν να αποδεικνύουν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, συνεκτιμώντας τις εθνικές συνήθειες διατροφής και τα πορίσματα της διεθνούς επιστημονικής έρευνας, ότι η ρύθμισή τους είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των συμφερόντων στα οποία αναφέρεται το άρθρο 36 της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

18 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας 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 (πρώτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 1987 το Tribunal de grande instance της Μασσαλίας, αποφαίνεται:

Τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν την έννοια ότι δεν εμποδίζουν ένα κράτος μέλος να απαγορεύει την εμπορία ενός τροφίμου που εισάγεται από άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παράγεται και διατίθεται στο εμπόριο, και στο οποίο έχει προστεθεί μία από τις ουσίες που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 64/54/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 5ης Νοεμβρίου 1963, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα συντηρητικά που επιτρέπεται να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα, υπό την προϋπόθεση ότι στο κράτος μέλος εισαγωγής η εμπορία του τροφίμου αυτού μπορεί να επιτραπεί με μια διαδικασία ευχερώς προσιτή στους συναλλασσομένους και όχι υπέρμετρα χρονοβόρα, όταν η προσθήκη της εν λόγω ουσίας ανταποκρίνεται σε υπαρκτή ανάγκη, ιδίως τεχνολογικής φύσεως, και δεν ενέχει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές οφείλουν να αποδεικνύουν σε κάθε συγκεκριμένη

περίπτωση, συνεκτιμώντας τις εθνικές συνήθειες διατροφής και τα πορίσματα της διεθνούς επιστημονικής έρευνας, ότι η ρύθμισή τους είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των συμφερόντων στα οποία αναφέρεται το άρθρο 36 της Συνθήκης.

Rodríguez Iglesias Slynn Joliet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 13 Δεκεμβρίου 1990.

Ο Γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος του πρώτου τμήματος

G. C. Rodríguez Iglesias