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.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση C-42/90 *

I — Περιστατικά και διαδικασία

1. *Νομικό πλαίσιο της διαφοράς*

Η οδηγία 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), περιλαμβάνει τον πίνακα των μόνων συντηρητικών των οποίων τη χρησιμοποίηση στα τρόφιμα μπορούν να επιτρέπουν τα κράτη μέλη.

Στην πρώτη θέση του πίνακα αυτού αναφέρεται υπό τον αριθμό Ε 200 (αρίθμηση ΕΟΚ) το σορβικό οξύ, χωρίς να προσδιορίζεται καμία προϋπόθεση για τη χρήση του.

Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιτρέπουν τη χρήση άλλων συντηρητικών εκτός από αυτά που απαριθμούνται στον συνημμένο στην οδηγία πίνακα. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζει ότι, εφόσον στον συνημμένο αυτό πίνακα προβλέπονται ορισμένες προϋποθέσεις για τη χρησιμοποίηση των συντηρητικών, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν την τήρηση των προϋποθέσεων αυτών.

Το άρθρο 2, παράγραφος 2, ορίζει ότι η οδηγία «δεν θίγει τις διατάξεις των εθνικών νομοθεσιών που καθορίζουν τα τρόφιμα στα οποία επιτρέπεται να προστεθούν τα συντηρητικά που απαριθμούνται στο παράρτημα και τους όρους της προσθήκης αυτής». Το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου αυτής τροποποιήθηκε με την οδηγία 67/427/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1967 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/002, σ. 120). Κατόπιν της τροποποιήσεως αυτής, προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να απαγορεύουν πλήρως τη χρησιμοποίηση στα τρόφιμα ενός από τα συντηρητικά που επιτρέπονται από την οδηγία, παρά μόνο στην περίπτωση που δεν υπάρχει καμία τεχνολογική ανάγκη χρησιμοποιήσεώς του.

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

Το Συμβούλιο έκανε ένα ακόμη βήμα προς την κατεύθυνση της προσεγγίσεως των νομοθεσιών εκδίδοντας την οδηγία 89/107/ΕΟΚ, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα πρόσθετα που μπορούν να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα τα οποία προορίζονται για ανθρώπινη διατροφή (ΕΕ 1989, L 40, σ. 27), η οποία αποτελεί οδηγία-πλαίσιο που προβλέπει την πλήρη εναρμόνιση των νομοθεσιών σχετικά με τις πρόσθετες ουσίες. Έτσι, το άρθρο 12, παράγραφος 2, προβλέπει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν « να απαγορεύουν, να περιορίζουν ή να εμποδίζουν το εμπόριο προσθέτων τροφίμων, τροφίμων ή συστατικών τροφίμων για λόγους που αφορούν τα πρόσθετα τροφίμων, εφόσον αυτά ανταποκρίνονται » στις διατάξεις της οδηγίας αυτής, των ισχυουσών ειδικών οδηγιών και της γενικής οδηγίας που αναφέρεται στο άρθρο 3 της οδηγίας 89/107.

Η τελευταία αυτή οδηγία εκδόθηκε μετά τον κρίσιμο για την κύρια δίκη χρόνο.

2. *Ιστορικό της κυρίας υποθέσεως*

Κατά τον έλεγχο που διενήργησαν στις 5 Οκτωβρίου 1982 σε μια υπεραγορά της Νίκαιας, τα όργανα της υπηρεσίας καταναλώσεως και διώξεως της απάτης διαπίστωσαν ότι πωλούνταν προϊόντα ζαχαροπλαστικής που είχαν παρασκευαστεί στην Ιταλία υπό την ονομασία Panettone και τα οποία περιείχαν σορβικό οξύ. Το συντηρητικό αυτό, του οποίου η χρήση επιτρέπεται από την ιταλική νομοθεσία, απαγορεύεται στη Γαλλία.

Στις 27 Αυγούστου 1986 ο Jean-Claude Bellon, διαχειριστής της εταιρίας περιορισμένης ευθύνης Bellon Import και υπεύθυνος της εισαγωγής των ανωτέρω εμπορευμάτων στη Γαλλία, κλητεύθηκε από τον ανακριτή δικαστή της Μασσαλίας ενώπιον του Tribunal correctionnel, κατηγορούμενος ότι πωλούσε τρόφιμα τα οποία γνώριζε ότι ήσαν νοθευμένα ή τοξικά (διότι περιείχαν απαγορευμένο συντηρητικό), καθώς και τρόφιμα στα οποία είχαν προστεθεί χημικές ουσίες των οποίων η χρήση δεν θεωρείται νόμιμη κατά τη γαλλική νομοθεσία.

Η ποινική δίωξη ασκήθηκε βάσει του νόμου της 1ης Αυγούστου 1905 περί καταστολής της απάτης και της νοθείας κατά την πώληση τροφίμων, καθώς και του άρθρου 1 του διατάγματος της 15ης Απριλίου 1912, το οποίο ορίζει ότι « απαγορεύεται η κατοχή προς πώληση, η διάθεση στην αγορά ή η πώληση όλων των εμπορευμάτων και τροφίμων που προορίζονται για ανθρώπινη διατροφή, εφόσον έχουν προστεθεί άλλες χημικές ουσίες, πέραν αυτών των οποίων η χρησιμοποίηση χαρακτηρίζεται νόμιμη με απόφαση που εκδίδεται από κοινού από τον Υπουργό Γεωργίας και Γεωργικής Αναπτύξεως, τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, τον Υπουργό Βιομηχανικής και Επιστημονικής Αναπτύξεως και τον Υπουργό Υγιεινής, κατόπιν γνωμοδοτήσεως του Ανωτάτου Συμβουλίου Υγιεινής της Γαλλίας και της Εθνικής Ιατρικής Ακαδημίας ».

Κατά τη διάρκεια της δίκης ενώπιον του Tribunal correctionnel ο κατηγορούμενος υποστήριξε ότι η προαναφερθείσα οδηγία 64/54 του Συμβουλίου επιτρέπει τη χρησιμοποίηση σορβικού οξέος και ότι η απαγόρευση εισαγωγής στη Γαλλία ενός εμπορεύματος που παράγεται νομίμως και διατίθεται νομίμως στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος συνιστά παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

3. *Το προδικαστικό ερώτημα*

Με απόφαση της 20ής Νοεμβρίου 1987 το Tribunal de grande instance της Μασσαλίας υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

« 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; »

4. *Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου*

Η Διάταξη περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Φεβρουαρίου 1990.

Γραπτές παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου κατέθεσαν:

— στις 7 Μαΐου 1990 ο κατηγορούμενος στην κύρια δίκη, εκπροσωπούμενος από τον Μ. Grisoli, δικηγόρο Μασσαλίας,

— στις 17 Μαΐου 1990 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.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων και να αναθέσει την εκδίκαση της υποθέσεως στο πρώτο τμήμα.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου

5. Ο *Jean-Claude Bellon*, κατηγορούμενος της κύριας δίκης, υπενθυμίζει καταρχάς το κείμενο των άρθρων 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ και στη συνέχεια προβαίνει σε ανάλυση της εξελίξεως της σχετικής με τις διατάξεις αυτές νομολογίας.

Ο κατηγορούμενος υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο, χαρακτηρίζοντας με την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Dassonville (8/74, Rec. 1974, σ. 837) ως μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό των εισαγωγών κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που είναι ικανή να παρακωλύει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο, ερμήνευσε ευρέως την έννοια του μέτρου ισοδύναμου αποτελέσματος.

Κατά τον Bellon, το Δικαστήριο διασαφήνισε τον ορισμό αυτό με την απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, Cassis de Dijon (120/78, Rec. 1979, σ. 649), με την οποία δέχθηκε ότι κάθε κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να επιτρέπει την είσοδο στο έδαφός του των εμπορευμάτων που προέρχονται από άλλο κράτος μέλος, εφόσον τα εμπορεύματα αυτά παρά-

γονται νομίμως και διατίθενται νομίμως στο εμπόριο στο άλλο αυτό κράτος μέλος.

Κατά την άποψη του Bellon, η Επιτροπή επιβεβαίωσε, με την ανακοίνωση που εξέδωσε στις 3 Οκτωβρίου 1980 (ΕΕ C 256, σ. 2) σχετικά με την ανωτέρω απόφαση, τη νομολογία αυτή, υπενθυμίζοντας ότι τα κράτη μέλη έχουν καταρχήν την υποχρέωση να επιτρέπουν την εισαγωγή στο έδαφός τους όλων των προϊόντων που έχουν παραχθεί ή παρασκευαστεί νομίμως, δηλαδή σύμφωνα με τη νομοθεσία και τις νόμιμες και παραδοσιακές μεθόδους παραγωγής ή παρασκευής της χώρας εξαγωγής, και διατίθενται νομίμως στο εμπόριο στη χώρα εξαγωγής. Ανεκτά είναι μόνο τα προσκόμματα στην ελεύθερη κυκλοφορία που είναι αναγκαία για την εξυπηρέτηση επιτακτικών αναγκών κατά την επιδίωξη της επιτεύξεως σκοπών γενικού συμφέροντος των οποίων αποτελούν τη βασική εγγύηση.

Ο Bellon υπενθυμίζει επίσης ότι το Δικαστήριο δέχθηκε με την απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1968, Salgoil (13/68, Rec. 1968, σ. 661) ότι οι εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν επιτρέπεται να ερμηνεύονται ευρέως ή διασταλτικώς.

Ο Bellon τονίζει ότι, μολονότι από την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1981, Kugelmann (108/80, Συλλογή 1981, σ. 433) δημιουργείται η εντύπωση ότι το Δικαστήριο χαλάρωσε τη στάση του σε σχέση με την ευχέρεια που έχει κάθε κράτος μέλος να θεσπίζει ορισμένους κανόνες περί προδιαγραφών των προϊόντων, η περιορισμένη έκταση εφαρμογής της αποφάσεως αυτής προκύπτει όχι μόνο από τη μεταγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου (κυρίως από την απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1981, Kelderman, 130/80, Συλλογή 1981, σ. 527, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι διαφορές των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με την παρασκευή και την εμπορία ενός προϊόντος δεν επιτρέπονται παρά μόνο εφόσον είναι αναγκαίες για την ικανοποίηση επιτακτικών αναγκών), αλλά και από την οδηγία 83/189/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαρτίου 1983 (ΕΕ L 109, σ. 8). Η οδηγία αυτή προβλέπει μια διαδικασία πληροφορήσεως ως προς τα τεχνικά πρότυπα και τις τεχνικές προδιαγραφές, υπενθυμίζει ότι ένα από τα θεμέλια της Κοινότητας είναι η απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών στο εμπόριο, καθώς και των μέτρων που έχουν ισοδύναμο αποτέλεσμα με ποσοτικούς περιορισμούς, και ότι τα εμπόδια στο εμπόριο τα οποία οφείλονται στις τεχνικές προδιαγραφές των προϊόντων δεν επιτρέπονται παρά μόνο εφόσον είναι αναγκαία για την κάλυψη ορισμένων επιτακτικών αναγκών και εξυπηρετούν γενικού ενδιαφέροντος σκοπό, του οποίου αποτελούν ουσιαστική εγγύηση.

Όσον αφορά το ειδικό ζήτημα των συντηρητικών, ο Bellon ισχυρίζεται ότι το άρθρο 2, παράγραφος 2, εδάφιο 2, της οδηγίας 64/54 του Συμβουλίου (όπ. π.), το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαγορεύουν πλήρως τη χρησιμοποίηση στα τρόφιμα των συντηρητικών που επιτρέπει η οδηγία, εφόσον δεν υπάρχει καμία τεχνολογική ανάγκη για τη χρησιμοποίησή τους, αφορά μόνο τα τρόφιμα που παράγονται και καταναλώνονται στο έδαφος του επιβάλλοντος την απαγόρευση κράτους.

Ο Bellon συνάγει το συμπέρασμα ότι η γαλλική απαγόρευση χρήσεως συντηρητικού όπως το σορβικό οξύ δεν ισχύει εν προκειμένω για ένα προϊόν που έχει παραχθεί νομίμως και διατίθεται νομίμως στο εμπόριο στην Ιταλία. Πράγματι δε, με υπουργική απόφαση της 31ης Μαρτίου 1965 ο ιταλός νομοθέτης επέτρεψε τη χρησιμοποίηση σορβικού οξέος για τη συντήρηση των τροφίμων, και ειδικότερα των ειδών ζαχαροπλαστικής, σε αναλογία 2 000 mg/kg. Από τις αναλύσεις δε που διεξήχθησαν κατά τους ελέγχους προκύπτει ότι δεν υπήρξε υπέρβαση της ανωτέρω αναλογίας.

Κατά την άποψη του Bellon, η στάση της γαλλικής διοικήσεως, η οποία επιχειρεί να εμποδίσει την εμπορία των επίμαχων προϊόντων στηριζόμενη στην ανωτέρω διάταξη της οδηγίας 64/54, για την οποία ισχυρίζεται ότι της επιτρέπει να απαγορεύει τη χρήση του σορβικού οξέος, πρέπει να θεωρηθεί ότι δημιουργεί διακρίσεις, καθόσον αποβαίνει προς όφελος ενός αντιπροσωπευτικού εγχωρίου προϊόντος και προς ζημία των προϊόντων των άλλων κρατών μελών.

Ο Bellon ισχυρίζεται επίσης ότι η ύπαρξη οδηγίας εναρμονίσεως στον οικείο τομέα, όπως η ανωτέρω οδηγία, καθιστά τελείως αδικαιολόγητα τα περιοριστικά μέτρα που έχει λάβει η γαλλική διοίκηση.

Κατά την άποψη του Bellon, πρέπει επίσης να εφαρμοστεί η αρχή της αναλογικότητας, κατά την οποία τα λαμβανόμενα μέτρα πρέπει να είναι ανάλογα και να παρακωλύουν το λιγότερο δυνατόν τις συναλλαγές. Κατά την απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Μαΐου 1986, Muller (304/84, Συλλογή 1986, σ. 1511), στα κράτη μέλη εναπόκειται να αποδεικνύουν την ύπαρξη σοβαρού κινδύνου για τη δημόσια υγεία, λαμβάνοντας υπόψη τις συνήθειες διατροφής και τα πορίσματα της διεθνούς επιστημονικής έρευνας. Στην προκειμένη όμως περίπτωση οι γαλλικές αρχές δεν έχουν αποδείξει ότι η χρήση ενός συντηρητικού όπως το σορβικό οξύ συνιστά κίνδυνο για την υγεία των καταναλωτών.

Ο Bellon φρονεί ότι το συντηρητικό αυτό ανήκει επιπλέον στην κατηγορία των πρόσθετων ουσιών που μπορούν να χρησιμοποιούνται στα τρόφιμα, σύμφωνα με την πρόσφατη οδηγία 89/107 του Συμβουλίου, και παρατηρεί ότι ο γάλλος νομοθέτης έχει ενσωματώσει την οδηγία αυτή στο εθνικό δίκαιο με διάταγμα της 18ης Σεπτεμβρίου 1989, με το οποίο τίθενται νέοι κανόνες όσον αφορά τις πρόσθετες ουσίες των οποίων επιτρέπεται η χρήση.

Για όλους τους ανωτέρω λόγους, ο κατηγορούμενος προτείνει στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στο προδικαστικό ερώτημα:

« Λόγω της εξελίξεως των οδηγιών του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η άρνηση της Γαλλίας να επιτρέψει την εισαγωγή ενός τροφίμου που νομίμως παράγεται και διατίθεται στο εμπόριο ενός κράτους μέλους, για τον λόγο ότι περιέχει ως συντηρητικό σορβικό οξύ, δεν συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο. »

6. Η *Επιτροπή* υπενθυμίζει καταρχάς ότι το Δικαστήριο έχει ερμηνεύσει επανειλημμένα τις διατάξεις της οδηγίας 64/54/ΕΟΚ (απόφαση της 12ης Ιουνίου 1980, Grunert, 88/79, Rec. 1980, σ. 1827, και απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1981, Kugelmann, όπ. π.). Το Δικαστήριο διευκρίνισε έτσι ότι η οδηγία 64/54 « δεν συνιστά παρά ένα πρώτο στάδιο προσεγγίσεως των εθνικών νομοθεσιών στον τομέα των συντηρητικών ουσιών, στάδιο που χαρακτηρίζεται από την κατάρτιση ενός μοναδικού καταλόγου των συντηρητικών ουσιών των οποίων η χρησιμοποίηση μπορεί να επιτρέπεται ».

Όσον αφορά την οδηγία 89/107 του Συμβουλίου, η Επιτροπή φρονεί ότι, προκειμένου το εθνικό δικαστήριο να εκδώσει απόφαση επί της υποθέσεως, της οποίας τα περιστατικά ανατρέχουν στο 1982, δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη μια πράξη που εκδόθηκε το 1988.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι, κατά το στάδιο της προσεγγίσεως των εθνικών νομοθεσιών στο οποίο βρισκόταν η ρύθμιση των πρόσθετων ουσιών το 1982, τα κράτη μέλη, όπως δέχθηκε

το Δικαστήριο με την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1981, Kugelmann (όπ. π.), δεν ήταν υποχρεωμένα να επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση σε όλα τα είδη διατροφής όλων των συντηρητικών που απαριθμούνται στον συνημμένο στην οδηγία 64/54 του Συμβουλίου πίνακα. Κατά την άποψη της Επιτροπής, αυτή θα ήταν επίσης η απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα, αν το εμπόρευμα το οποίο κατηγορείται ότι εμπορεύθηκε ο κατηγορούμενος είχε παραχθεί στη Γαλλία.

Εφόσον όμως πρόκειται για εμπόρευμα που εισάγεται από την Ιταλία, οι εξουσίες των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες για τις πρόσθετες ουσίες που χρησιμοποιούνται στα είδη διατροφής πρέπει φυσικά, δεδομένου ότι δεν υπάρχει πλήρης εναρμόνιση σε κοινοτικό επίπεδο, να ασκούνται εντός των ορίων των διατάξεων του άρθρου 30 της Συνθήκης.

Κατά την Επιτροπή, η απαγόρευση εμπορίας ενός τροφίμου παρακωλύει προφανώς και στην πραγματικότητα καθιστά αδύνατη την εισαγωγή του εμπορεύματος αυτού. Η απαγόρευση αυτή δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης παρά μόνο εφόσον υπάρχουν λόγοι προστασίας της δημόσιας υγείας. Στο σημείο αυτό η Επιτροπή παρατηρεί ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα τονίσει (βλ. αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1983, Sandoz, 174/82, Συλλογή 1983, σ. 2445, της 10ης Δεκεμβρίου 1985, Motte, 247/84, Συλλογή 1985, σ. 3887, της 6ης Μαΐου 1986, Muller, όπ. π., ειδικότερα δε της 12ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Γερμανίας, 178/84, Συλλογή 1987, σ. 1227) ότι από την αρχή της αναλογικότητας, στην οποία στηρίζεται η τελευταία φράση του άρθρου 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, συνάγεται ότι οι απαγορεύσεις διαθέσεως στο εμπόριο προϊόντων που περιέχουν πρόσθετες ουσίες επιτρεπόμενες στο κράτος παραγωγής, απαγορευόμενες όμως στο κράτος εισαγωγής, πρέπει να περιορίζονται σε ό,τι είναι πράγματι αναγκαίο για τη διασφάλιση της προστασίας της δημόσιας υγείας. Το Δικαστήριο κατέληξε ότι η χρησιμοποίηση συγκεκριμένης πρόσθετης ουσίας, επιτρεπόμενης σε άλλο κράτος μέλος, πρέπει να επιτρέπεται στην περίπτωση προϊόντος που εισάγεται από αυτό το κράτος μέλος, εφόσον, λαμβανομένων υπόψη αφενός των πορισμάτων της διεθνούς επιστημονικής έρευνας και ειδικά των εργασιών της Κοινοτικής Επιστημονικής Επιτροπής Διατροφής και της Επιτροπής 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.

Η Επιτροπή προσθέτει ότι το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης με τις αποφάσεις του ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν μια διαδικασία χορηγήσεως προηγούμενης άδειας, προκειμένου να κρίνουν αν τα εισαγόμενα προϊόντα ανταποκρίνονται στα κριτήρια αυτά. Η διαδικασία αυτή πρέπει να είναι ευχερώς προσιτή στους επιχειρηματίες, να τερματίζεται εντός ευλόγου χρόνου και να προβλέπεται με πράξη γενικής ισχύος, η δε άρνηση χορηγήσεως της άδειας πρέπει να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το Δικαστήριο υπενθύμισε τέλος ότι, αφού πρόκειται για εξαίρεση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, οι αρμόδιες εθνικές αρχές οφείλουν να αποδεικνύουν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση ότι η απαγόρευση της πρόσθετης ουσίας είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία της υγείας.

Η Επιτροπή φρονεί, όπως εξάλλου ανέφερε και στην ανακοίνωση της 24ης Οκτωβρίου 1989 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των ειδών διατροφής στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ C 271, σ. 3), ότι στην περίπτωση είδους διατροφής που περιέχει πρόσθετη ουσία

της οποίας η προσθήκη στο τρόφιμο αυτό δεν επιτρέπεται, αλλ' η οποία περιλαμβάνεται σε κοινοτικό πίνακα που απαριθμεί τις επιτρεπόμενες ουσίες και η χρήση της οποίας καλύπτει αποδεδειγμένα μια τεχνολογική ανάγκη, μόνο το ενδεχόμενο υπερβάσεως της ανεκτής ημερήσιας δόσης μπορεί να δικαιολογήσει την απαγόρευση του εν λόγω τροφίμου, αφού έχει γίνει δεκτό γενικώς ότι η πρόσθετη αυτή ουσία δεν είναι επιβλαβής.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, η χρήση σορβικού οξέος στο Panettone εξυπηρετεί στη συγκεκριμένη περίπτωση μια πραγματική τεχνολογική ανάγκη. Το Panettone είναι ένα προϊόν ζαχαροπλαστικής που δεν προορίζεται να καταναλωθεί αμέσως και ενδέχεται να αποθηκευτεί επί ορισμένο διάστημα από τον πωλητή και στη συνέχεια από τον καταναλωτή. Η χρήση σορβικού οξέος είναι αναγκαία για την αποφυγή της αναπτύξεως βακτηριδίων κατά τη διάρκεια της αποθηκεύσεως, πριν από την αποσυσκευασία του προϊόντος, αλλά και μετά από αυτή, εφόσον ο αγοραστής δεν καταναλώσει όλο το γλύκισμα την ίδια την ημέρα της αποσυσκευασίας.

Όσον αφορά τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το σορβικό οξύ περιλαβάνεται στον πίνακα των συντηρητικών που επιτρέπονται βάσει της προαναφερθείσας οδηγίας 64/54 του Συμβουλίου, χωρίς να υπάρχουν ειδικότερες προϋποθέσεις για τη χρησιμοποίησή του. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η ουσία αυτή δεν παρουσιάζει σοβαρούς κινδύνους για την υγεία. Έτσι, η επιτροπή ειδικών για τις πρόσθετες ουσίες στα τρόφιμα του FAO και της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας έχει υπολογίσει την επιτρεπόμενη ημερήσια δόση σορβικού οξέος σε 25 mg ανά χιλιόγραμμο βάρους του ανθρώπινου σώματος (βλ. Food additives, series 5 του 1974).

Κατά την Επιτροπή, αυτό σημαίνει ότι ένας μέσος καταναλωτής, βάρους 60 κιλών, μπορεί να απορροφά ημερησίως 1 500 mg σορβικού οξέος χωρίς κανένα κίνδυνο για την υγεία του. Σε περίπτωση δηλαδή που το Panettone που πωλείται στη Γαλλία περιείχε τη μέγιστη δόση σορβικού οξέος που επιτρέπεται στην Ιταλία για τα είδη ζαχαροπλαστικής, δηλαδή 2 000 mg/kg, ο μέσος καταναλωτής θα μπορούσε να καταναλώνει 750 γραμμάρια Panettone ημερησίως χωρίς κανένα κίνδυνο για την υγεία του.

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι δεν διαθέτει στοιχεία σχετικά με την ποσότητα του σορβικού οξέος που περιέχει πράγματι το Panettone το οποίο πωλεί στη Γαλλία ο κατηγορούμενος ούτε στοιχεία από τα οποία να συνάγεται ότι η κατανάλωση ειδών ζαχαροπλαστικής στη Γαλλία είναι τόσο μεγάλη, ώστε να υπάρχει κίνδυνος, αν επιτραπεί η προσθήκη σορβικού οξέος στα προϊόντα αυτά, να υπερβούν οι καταναλωτές την επιτρεπόμενη ημερήσια δόση. Η Επιτροπή φρονεί ότι, αφού πρόκειται για προδικαστική διαδικασία, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να διαπιστώσει τα πραγματικά αυτά στοιχεία και να τα εκτιμήσει με γνώμονα τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης, όπως τα έχει ερμηνεύσει το Δικαστήριο.

Για τους λόγους αυτούς η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στο προδικαστικό ερώτημα:

«Τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη πρέπει να επιτρέπουν, κατόπιν μιας ευχερώς προσιτής διαδικασίας εφόσον το θεωρούν αναγκαίο, την πώληση ενός είδους διατροφής που νομίμως παράγεται και διατίθεται στο εμπόριο σε ένα άλλο κράτος μέλος και περιέχει πρόσθετη ουσία που περιλαμβάνεται σε κοινοτικό πίνακα επιτρεπόμενων ουσιών και εξυπηρετεί μια πραγματική τεχνολογική ανάγκη, εκτός αν οι αρμόδιες εθνικές αρχές αποδείξουν ότι η ποσότητα της πρόσθετης ουσίας που περιέχει το προϊόν αυτό είναι τόσο μεγάλη, ώστε,

λαμβανομένων υπόψη των συνηθειών διατροφής των καταναλωτών του κράτους αυτού, ενδέχεται να υπάρξει υπέρβαση της επιτρεπόμενης ημερήσιας δόσης. »

III — Προφορική διαδικασία

7. Η *Γαλλική Κυβέρνηση*, η οποία δεν υπέβαλε γραπτές παρατηρήσεις, τόνισε κατά την προφορική διαδικασία ότι οι γαλλικές αρχές ουδέποτε αρνήθηκαν να χορηγήσουν στον Bellon άδεια εμπορίας για το επίδικο Panettone, αφού ο Bellon ουδέποτε ζήτησε την άδεια των γαλλικών αρχών. Ένα διάταγμα όμως της 15ης Απριλίου 1912, το οποίο τροποποιήθηκε το 1973, καθιερώνει την αρχή ότι η άδεια χρησιμοποιήσεως μιας πρόσθετης ουσίας χορηγείται με υπουργική απόφαση, μετά από διαβούλευση με δύο επιστημονικά συλλογικά όργανα, την Εθνική Ιατρική Ακαδημία και το Ανώτατο Συμβούλιο Υγιεινής της Γαλλίας. Οι αποφάσεις αυτές προσδιορίζουν τις προϋποθέσεις και τις δόσεις για τη χρήση των πρόσθετων ουσιών και θέτουν ορισμένους κανόνες για την αναγραφή ορισμένων ενδείξεων στην ετικέτα και για τα χαρακτηριστικά τους και τα κριτήρια της καθαρότητάς τους.

Η Γαλλική Κυβέρνηση εξήγησε ότι η άδεια προσθήκης μιας ουσίας στα τρόφιμα χορηγείται μόνο βάσει των πορισμάτων τοξικολογικού ελέγχου που αποδεικνύουν ότι η συγκεκριμένη ουσία είναι αβλαβής, εφόσον χρησιμοποιείται στις προτεινόμενες δόσεις.

Η κατάρτιση του φακέλου τοξικολογικού ελέγχου ρυθμίστηκε με εγκύκλιο της 8ης Αυγούστου 1980, η οποία δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Γαλλικής Δημοκρατίας της 25ης Σεπτεμβρίου 1980. Η εν λόγω διαδικασία χορηγήσεως άδειας τροποποιήθηκε με ένα νέο διάταγμα, της 18ης Σεπτεμβρίου 1989, η τροποποίηση όμως αυτή είναι μεταγενέστερη των κρίσιμων εν προκειμένω περιστατικών.

Ο εκπρόσωπος της Γαλλικής Κυβερνήσεως εξήγησε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η διαδικασία αυτή συνίσταται στη Γαλλία στην υποχρέωση του εισαγωγέα ή του παραγωγού που επιθυμεί να εμπορευθεί είδος διατροφής που περιέχει πρόσθετη ουσία η οποία δεν έχει επιτραπεί για το εν λόγω προϊόν να υποβάλει ένα φάκελο στη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού, Καταναλώσεως και Διώξεως της Απάτης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, η οποία τον διαβιβάζει στις αρμόδιες επιστημονικές αρχές που αναφέρθηκαν ανωτέρω. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής οι εθνικές αρχές πρέπει, εντός εύλογης προθεσμίας, να χορηγήσουν την άδεια χρησιμοποιήσεως της πρόσθετης ουσίας ή ενδεχομένως να την αρνηθούν. Η άρνηση αυτή πρέπει να δικαιολογείται για την προστασία της δημόσιας υγείας ή ενδεχομένως, κατά τη διατύπωση της νομολογίας του Δικαστηρίου, για την εξυπηρέτηση πραγματικής τεχνολογικής ανάγκης.

Όσον αφορά τα χαρακτηριστικά της διαδικασίας αυτής, πρέπει να είναι ευχερώς προσιτή στους επιχειρηματίες και να προβλέπεται η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου.

Η Γαλλική Κυβέρνηση φρονεί ότι το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει σαφώς ότι οι σχετικές διαδικασίες συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο, κατά το παρόν στάδιο της εξελίξεώς του (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 6ης Μαΐου 1986, Muller, όπ. π.).

Η Γαλλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι το σορβικό οξύ επιτρέπεται να χρησιμοποιείται στη Γαλλία ως πρόσθετη ουσία σε ορισμένα είδη διατροφής. Οι νέες αιτήσεις άδειας χρησιμοποιήσεως εξετάζονται περιοδικώς από τις αρμόδιες επιστημονικές αρχές. Οι ειδικοί επιστήμονες που είναι αρμόδιοι για την εξέταση των αιτήσεων αυτών λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο τον κίνδυνο υπερβάσεως της επιτρεπτής

ημερήσιας δόσης, αλλά, όταν πρόκειται για τη χρήση συντηρητικού, και την επίδρασή του επί της μικροβιολογικής ποιότητας του προϊόντος στο οποίο προστίθεται.

Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, τα είδη διατροφής που περιέχουν σορβικό οξύ και διατίθενται στο εμπόριο στα διάφορα κράτη μέλη δεν είναι πάντοτε τα ίδια. Επιπλέον, ενδέχεται να ποικίλλουν οι επιτρεπόμενες δόσεις. Έτσι, αν όλα τα τρόφιμα αυτά μπορούσαν σήμερα να κυκλοφορούν ελεύθερα και ανεξέλεγκτα εντός της Κοινότητας, η κατανάλωση της πρόσθετης αυτής ουσίας από τους κοινοτικούς πληθυσμούς θα σημείωνε χωρίς αμφιβολία μεγάλη αύξηση και θα υπήρχε σοβαρός κίνδυνος επικίνδυνης υπερβάσεως σε κάθε χώρα της επιτρεπτής ημερήσιας δόσης των διαφόρων πρόσθετων ουσιών.

Κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι ο μέσος καταναλωτής θα μπορούσε να καταναλώνει 750 γραμμάρια Panettone ημερησίως χωρίς κανένα κίνδυνο για την υγεία δεν έχει αποφασιστική βαρύτητα, διότι οι Γάλλοι καταναλώνουν και άλλα τρόφιμα που περιέχουν σορβικό οξύ.

Για όλους αυτούς τους λόγους η Γαλλική Κυβέρνηση προτείνει να δοθεί στο ερώτημα του Tribunal de grande instance της Μασσαλίας η απάντηση ότι τα άρθρα 30 και 36 έχουν την έννοια ότι τα κράτη μέλη πρέπει, μετά το πέρας μιας ευχερώς προσιτής διαδικασίας, την οποία ενδεχομένως κρίνουν αναγκαία, να επιτρέπουν την πώληση ενός τροφίμου που νομίμως παράγεται και διατίθεται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος και περιέχει μια πρόσθετη ουσία που περιλαμβάνεται σε κοινοτικό πίνακα και εξυπηρετεί μια πραγματική ανάγκη τεχνολογικής φύσεως, εκτός αν οι αρμόδιες εθνικές αρχές αποδείξουν ότι η ποσότητα των πρόσθετων ουσιών που περιέχουν τα προϊόντα αυτά είναι τέτοια ώστε, λαμβανομένων υπόψη των συνηθειών διατροφής των καταναλωτών του συγκεκριμένου κράτους, υπάρχει κίνδυνος υπερβάσεως της επιτρεπτής ημερήσιας δόσης. Τέλος, η Γαλλική Κυβέρνηση προσθέτει ότι ο πολίτης που δεν τήρησε τη διαδικασία χορηγήσεως άδειας η οποία έχει καθιερωθεί από ένα κράτος μέλος και είναι κατά τα λοιπά σύμφωνη προς τη νομολογία του Δικαστηρίου δεν μπορεί να επικαλεστεί τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης.

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής