СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

CVRIA
LUXEMBOURG

PRESUDA SUDA

12. ožujka 1987.*

Povreda obveze – „Zakon o čistoći“ piva

U predmetu 178/84,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju R. C. Béraud, glavni savjetnik, i J. Sack, član pravne službe, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu kod M. G. Kremlisa, člana pravne službe Komisije, zgrada Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Savezne Republike Njemačke, koju zastupaju M. Seidel, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, J. Dietrich, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu mladeži, obitelji i zdravlja, J. Sedemund, odvjetnik u Kölnu, i R. Lukes, redoviti profesor prava na Sveučilištu Münster, u svojstvu zastupnikâ *ad litem* s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu kod tajnika Veleposlanstva Savezne Republike Njemačke, 20-22, avenue E. Reuter,

tuženika,

u vezi s primjenom „zakona o čistoći“ na piva uvezena iz drugih država članica,

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins i F. Schockweiler, predsjednici vijeća, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida i G. C. Rodríguez Iglesias, suci,

nezavisni odvjetnik: Sir Gordon Slynn,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu dopunjen nakon usmenog postupka održanog 13. i 14. svibnja 1986.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 18. rujna 1986.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužbom podnesenom u tajništvo Suda 6. srpnja 1984. Komisija Europskih zajednica pokrenula je na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u postupak u kojem traži da se utvrdi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 30. Ugovora zabranjujući prodaju piva, zakonito proizvedenih i stavljenih na tržište u drugoj državi članici, jer nisu sukladna člancima 9. i 10. Biersteuergesetza (zakon od 14. ožujka 1952., BGBl. I, str. 149.).

2 U pogledu činjenica u predmetu, tijeka postupka i argumenata stranaka valja uputiti na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa ponavljaju se u daljnjem tekstu samo u mjeri u kojoj je to potrebno za ocjenu Suda.

Mjerodavno unutarnje pravo

3 Tijekom postupka pred Sudom njemačka je vlada predstavila svoj zakon o pivu na način koji Komisija ne osporava i koji treba uzeti u obzir za potrebe ovog spora.

4 Za predmetni spor relevantno je to što Biersteuergesetz (Zakon o porezu na pivo) sadrži, s jedne strane, pravila o proizvodnji koja se primjenjuju isključivo na pivovare sa sjedištem u Saveznoj Republici Njemačkoj i, s druge strane, pravila o korištenju naziva „Bier“ (pivo) koja vrijede kako za piva proizvedena u Saveznoj Republici Njemačkoj tako i za uvezena piva.

5 Pravila o proizvodnji sadržana su u članku 9. Biersteuergesetza. U stavku 1. te odredbe predviđeno je da se u proizvodnji piva niske fermentacije mogu koristiti isključivo ječmeni slad, hmelj, kvasac i voda. Stavkom 2. navedenog članka priprema piva visoke fermentacije podvrgava se istim zahtjevima, ali dopušta korištenje drugih vrsta slada i šećera od šećerne trske, šećerne repe ili tehnološki čistog invertnog šećera te glukoze i boja dobivenih iz navedenih vrsta šećera. U članku 9. stavku 3. određeno je da se pod sladom treba razumijevati svaka umjetno uzgojena žitarica. U tom pogledu treba spomenuti da prema članku 17. stavku 4. Uredbe za provedbu Biersteuergesetza (Durchführungsbestimmungen zum Biersteuergesetz od 14. ožujka 1952.) (BGBl. I, str. 153.) riža, kukuruz i proso nisu žitarice u smislu članka 9. stavka 3. Biersteuergesetza. Na temelju članka 9. stavka 7. Biersteuergesetza u pojedinačnim se slučajevima na zahtjev mogu odobriti odstupanja od pravila o proizvodnji iz stavaka 1. i 2. tog članka,

radi pripreme posebnih vrsta piva i piva namijenjenog izvozu ili znanstvenim pokusima. S druge strane, prema stavku 8. istog članka iz primjene stavaka 1. i 2. izuzete su pivovare koje pivo proizvode samo za vlastite potrebe (*Hausbrauer*). Člankom 18. stavkom 1. točkom 1. Biersteuergesetza predviđene su kaznene sankcije za povredu pravila o proizvodnji iz članka 9.

6 Pravilo o korištenju naziva „Bier“ (pivo) sadržano je u članku 10. Biersteuergesetza. U skladu s tim člankom samo se piva fermentirana sukladno zahtjevima iz članka 9. stavaka 1., 2., 4. i 6. Biersteuergesetza mogu prodavati pod nazivom „Bier“ (pivo) – kao samostalnim nazivom ili kao dijelom složenog naziva – ili pod drugim nazivima ili slikovnim prikazima koji bi mogli stvoriti dojam da je riječ o pivu. To pravilo podrazumijeva zabranu prodaje koja je relativna jer se pića koja nisu sukladna gore navedenim pravilima o proizvodnji mogu prodavati pod drugim nazivima koji nisu obuhvaćeni ograničenjima iz članka 10. Povreda pravila o korištenju naziva za sobom povlači kaznene sankcije predviđene člankom 18. stavkom 1. točkom 4. Biersteuergesetza.

7 K tome, uvoz u Saveznu Republiku Njemačku piva koja sadržavaju aditive protivan je apsolutnoj zabrani prodaje utvrđenoj odredbom drugog zakonskog akta – člankom 11. stavkom 1. točkom 2. Zakona o trgovini prehrambenim, duhanskim i kozmetičkim proizvodima te ostalom potrošnom robom od 15. kolovoza 1974. (Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen; Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz; u daljnjem tekstu: LMBG) (BGBl. I, str. 1945.).

8 Utemeljen na načelu preventivne zaštite zdravlja, taj zakon načelno zabranjuje aditive koji nisu posebno odobreni. U članku 2. aditivi su definirani kao „sastojci namijenjeni dodavanju u prehrambene proizvode radi utjecaja na njihove karakteristike ili radi ostvarivanja posebnih svojstava ili učinaka“, a iz te su definicije isključeni „sastojci koji potječu iz prirode ili su kemijski istovjetni prirodnim sastojcima te se zbog svojih nutritivnih vrijednosti, mirisa ili okusa uobičajeno koriste, kao i pitka te stolna voda“.

9 Člankom 11. stavkom 1. točkom 1. LMBG-a zabranjuje se korištenje aditiva koji nisu odobreni, čistih ili miješanih s drugim sastojcima, u proizvodnji ili preradi prehrambenih proizvoda namijenjenih prodaji. Sukladno stavku 2. točki 1. i stavku 3. tog članka, ta zabrana ne obuhvaća tehnološke pomoćne tvari i enzime. Prema stavku 2. točki 1., pod tehnološkim pomoćnim tvarima razumijevaju se „aditivi koji su odvojeni od prehrambenog proizvoda, bilo u potpunosti bilo na takav način da su u proizvodu koji je namijenjen kupcu sadržani samo kao ostaci neotklonjivi u procesu proizvodnje koji su s tehnološkog aspekta bez učinka i u količinama su zanemarivima za zdravlje, miris ili okus“.

10 Člankom 11. stavkom 1. točkom 2. LMBG-a zabranjuje se prodaja robe koja je proizvedena ili prerađena protivno zabrani proizvodnje iz stavka 1. točke 1. tog članka odnosno nije u skladu s uredbom donesenom na temelju članka 12. stavka

1. LMBG-a. Prema potonjoj odredbi, uredbom ministra koju potvrđuje Bundesrat korištenje određenih aditiva može se odobriti generalno, za određene prehrambene proizvode ili za određene namjene, ako je takvo odobrenje spojivo sa zaštitom potrošača te vodeći računa o tehnološkim, prehrambenim ili dijetetskim potrebama. Ta su odobrenja sadržana u prilozima Uredbi o odobravanju korištenja aditiva u prehrambenim proizvodima od 22. prosinca 1981. (Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln; u daljnjem tekstu: ZZuIV) (BGBl. I, str. 1633.).

11 Pivo kao prehrambeni proizvod ulazi u područje primjene zakonodavstva o aditivima, ali je u tom pogledu podvrgnuto posebnom režimu. Pravila o proizvodnji iz članka 9. Biersteuergesetza isključuju korištenje svih tvari koje nisu taksativno navedene pa tako i aditiva. Prema tome, predstavljaju posebne odredbe u području aditiva u smislu članka 1. stavka 3. ZZuIV-a. Naime, ta odredba za određene prehrambene proizvode predviđa primjenu pravila o zabrani, ograničavanju ili odobravanju korištenja aditiva pod uvjetima koji su drukčiji od uvjeta iz ZZuIV-a. Tako su aditivi koji su u prilozima ZZuIV-u odobreni generalno ili za određene namjene isključeni u slučaju piva. To isključenje vrijedi, međutim, samo za aditive u smislu LMBG-a za čije korištenje taj zakon, kao *lex posteriori* u odnosu na Biersteuergesetz, ne predviđa odstupanja. Zabrana aditiva u pivu ne odnosi se, prema tome, na tehnološke pomoćne tvari i enzime.

12 Iz navedenog proizlazi da članak 11. stavak 1. točka 2. LMBG-a, u vezi s člankom 9. Biersteuergesetza, ima za učinak zabranu uvoza u Saveznu Republiku Njemačku onih piva koja sadržavaju tvari obuhvaćene zabranom korištenja aditiva iz članka 11. stavka 1. točke 1. LMBG-a.

Predmet spora

13 Potrebno je utvrditi odnosi li se spor isključivo na zabranu prodaje pod nazivom „Bier“ (pivo) piva proizvedenih u drugim državama članicama sukladno pravilima koja ne odgovaraju onima iz članka 9. Biersteuergesetza ili obuhvaća i zabranu uvoza piva koja sadržavaju aditive odobrene u državi članici porijekla, ali zabranjene u Saveznoj Republici Njemačkoj.

14 U svojem pismu opomene Komisija je kritizirala odredbe članaka 9. i 10. Biersteuergesetza jer isključuju uvoz u Saveznu Republiku Njemačku onih piva zakonito proizvedenih u drugim državama članicama koja nisu varena u skladu s odredbama primjenjivima u Saveznoj Republici Njemačkoj. Komisija je ocijenila da se takva zabrana prodaje ne može opravdati razlozima u općem interesu koji se odnose na zaštitu potrošača odnosno javnog zdravlja.

15 Njemačka je vlada u odgovoru na to pismo istaknula da su zakonske odredbe o čistoći piva nužne za zaštitu javnog zdravlja jer se proizvodnjom piva isključivo iz sirovina taksativno navedenih u članku 9. Biersteuergesetza može izbjeći korištenje aditiva. U dodatnom pismu od 15. prosinca 1982., upućenom jednom

od članova Komisije, njemačka je vlada ponovila taj argument, pojašnjavajući da pravilo o isključivom korištenju sirovina taksativno navedenih u članku 9. Biersteuergesetza podrazumijeva zabranu aditiva, namijenjenu zaštiti javnog zdravlja.

16 U obrazloženom mišljenju Komisija je ustrajala na svojem stajalištu. Istaknula je kako činjenica da se pivo vareno prema njemačkoj tradiciji pravila o čistoći može proizvesti bez aditiva ne dopušta da se generalno isključi tehnološka potreba za korištenjem aditiva u proizvodnji piva varenog prema drugim tradicijama ili iz drugih sirovina. Komisija smatra da se pitanje tehnološke potrebe za korištenjem aditiva mora promatrati s obzirom na metode proizvodnje i u odnosu na određene aditive.

17 U odgovoru na obrazloženo mišljenje njemačka je vlada ponovila svoje argumente u vezi sa zaštitom zdravlja koji, prema njezinom mišljenju, opravdavaju odredbe članaka 9. i 10. Biersteuergesetza. Nije se, međutim, očitovala o točnom dosegu tog zakona ni o njegovoj povezanosti s propisima o aditivima.

18 U obrazloženju tužbe Komisija je kritizirala prepreke uvozu do kojih dovodi primjena Biersteuergesetza u odnosu na piva proizvedena u drugim državama članicama iz drugih sirovina ili s aditivima koji su u tim državama odobreni.

19 Njemačka je vlada tek u svojem odgovoru na tužbu istaknula da se režim čistoće piva oslanja na dva različita, ali komplementarna zakonska akta te je predstavila svoje zakonodavstvo na gore navedeni način.

20 U svojoj replici Komisija je odvojeno izložila prigovore u vezi s pravilom o korištenju naziva iz članka 10. Biersteuergesetza i prigovore na apsolutnu zabranu aditiva u pivu. Prema mišljenju Komisije, cjelokupni pregled mjerodavnog prava koji je ponudila njemačka vlada ne utječe bitno na činjenice predmetnog spora. U tom pogledu naglašava činjenicu da tužbu nije usmjerila isključivo na članke 9. i 10. Biersteuergesetza, nego općenito na zabranu prodaje piva koje potječe iz drugih država članica, a nije sukladno pravilima o proizvodnji koje sadržava, pri čemu precizna zakonska osnova za tu zabranu nije bitna.

21 U tim okolnostima dva su razloga za zaključak da je tužba istodobno usmjerena na zabranu prodaje pod nazivom „Bier“ (pivo) piva proizvedenih u drugim državama članicama sukladno pravilima koja ne odgovaraju onima iz članka 9. Biersteuergesetza i na zabranu uvoza piva koja sadrže aditive odobrene u državi članici porijekla, ali zabranjene u Saveznoj Republici Njemačkoj.

22 Kao prvo, koncentrirajući se od početka predsudskog postupka na zabranu prodaje koja u Saveznoj Republici Njemačkoj zahvaća piva uvezena iz drugih država članica te varena sukladno pravilima koja se ne podudaraju s važećim pravilima u Saveznoj Republici Njemačkoj, Komisija je u začetku odredila bit povrede. Članak 9. Biersteuergesetza navela je samo radi preciziranja tih pravila. Doseg te odredbe, kako je izložila njemačka vlada, nije ograničen na sirovine, nego se

proširuje i na aditive. Argumentacija o neprikladnosti apsolutne zabrane aditiva koju je Komisija razvila u predsudskom postupku pokazuje da je tu zabranu namjeravala obuhvatiti tužbom.

23 Kao drugo, važno je istaknuti da je sama njemačka vlada od početka postupka temeljila svoju obranu na navodima o aditivima i zaštiti javnog zdravlja što, s jedne strane, implicira da je razumjela i priznala da predmet spora obuhvaća apsolutnu zabranu korištenja aditiva i, s druge strane, isključuje moguću povredu njezinog prava na obranu.

Zabrana prodaje pod nazivom „Bier“ (pivo) piva koja nisu u skladu sa zahtjevima iz članka 9. Biersteuergesetza

24 Najprije treba istaknuti da pravilo o proizvodnji sadržano u članku 9. Biersteuergesetza ne može samo po sebi predstavljati mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, zabranjenu člankom 30. Ugovora, jer se odnosi isključivo na pivovare sa sjedištem u Saveznoj Republici Njemačkoj. Članak 9. Biersteuergesetza u ovom je predmetu sporan samo zato što se na njega poziva članak 10. tog zakona koji utvrđuje pića za čiju se prodaju može koristiti naziv „Bier“ (pivo), a koji se odnosi kako na proizvode uvezene iz drugih država članica tako i na one proizvedene na državnom području.

25 U pogledu pravila o korištenju naziva Komisija priznaje da su države članice, s obzirom na to da nije provedeno usklađivanje na razini Zajednice, u načelu ovlaštene utvrđivati pravila o proizvodnji, sastavu i prodaji pića. Naglašava, međutim, da su nespojivi s unutarnjim tržištem propisi koji, poput članka 10. Biersteuergesetza, zabranjuju korištenje generičkog naziva za trgovinu robom koja je djelomično proizvedena iz sirovina različitih od onih propisanih na državnom području, poput riže i kukuruza. Takvi propisi u svakom slučaju nadilaze ono što je nužno za zaštitu njemačkog potrošača, koja se može osigurati označavanjem ili upozorenjem. Stoga predstavljaju ograničenje zabranjeno člankom 30. Ugovora.

26 Njemačka je vlada isprva pokušala opravdati svoje propise razlozima koji se tiču javnog zdravlja. Prema njezinom mišljenju, korištenje sirovina koje nisu navedene u članku 9. Biersteuergesetza nužno bi dovelo do pribjegavanja aditivima. Tijekom rasprave njemačka je vlada, međutim, priznala da je zaštita potrošača jedini cilj članka 10. Biersteuergesetza koji sadrži pravilo o korištenju naziva. Naziv „Bier“ (pivo) potonji povezuju s pićem koje je proizvedeno isključivo iz sirovina taksativno navedenih u članku 9. Biersteuergesetza. Trebalo je, prema tome, spriječiti da ih se dovede u zabludu o tome da je piće nazvano „Bier“ (pivo) sukladno zakonu o čistoći, iako to nije slučaj. Njemačka je vlada ustrajala na tome da njezini propisi nisu namijenjeni zaštiti domaćih proizvođača. U tom je pogledu istaknula da sirovine čije je korištenje propisano člankom 9. stavcima 1. i 2. Biersteuergesetza nisu nužno nacionalnog porijekla i da je korištenje naziva

„Bier“ (pivo) dopušteno svakom gospodarskom subjektu koji prodaje robu proizvedenu sukladno propisanim pravilima koja se bez teškoća mogu poštovati i izvan Savezne Republike Njemačke.

27 Treba podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda (ponajprije presudi od 11. srpnja 1974., Procureur de roi/Dassonville, 8/74, Zb., str. 837.), zabrana mjera s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja, utvrđena u članku 30. Ugovora, obuhvaća „sve trgovinske propise država članica koji mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno ograničiti trgovinu unutar Zajednice“.

28 Nadalje, treba naglasiti da iz ustaljene sudske prakse Suda (osobito presude od 20. veljače 1979., Rewe, 120/78, Zb., str. 649. i presude od 10. studenoga 1982., Rau, 261/81, Zb., str. 3961.) proizlazi da se, „u nedostatku zajedničkih pravila o proizvodnji i prodaji robe o kojoj je riječ, prepreke kretanju unutar Zajednice koje proizlaze iz razlika među nacionalnim propisima moraju prihvatiti u mjeri u kojoj se ti propisi, jednako primjenjivi na nacionalne i uvezene proizvode, mogu smatrati nužnima za zadovoljavanje obveznih zahtjeva kao što je, među ostalim, zaštita potrošača. K tome, takvi propisi moraju biti razmjerni željenom cilju. Ako država članica ima mogućnost izbora između različitih mjera prikladnih za postizanje istog cilja, dužna je odabrati onu mjeru koja najmanje ograničava slobodnu trgovinu“.

29 Nesporno je da primjena članka 10. Biersteuergesetza na piva koja potječu iz drugih država članica, a u čijoj se proizvodnji zakonito koriste druge sirovine osim ječmenog slada, osobito riža i kukuruz, može dovesti do ograničavanja njihovog uvoza u Saveznu Republiku Njemačku.

30 Stoga treba utvrditi može li se navedena primjena opravdati obveznim zahtjevima koji se odnose na zaštitu potrošača.

31 U tom pogledu treba odbiti argument njemačke vlade prema kojem je odredba članka 10. Biersteuergesetza nužna za zaštitu njemačkih potrošača jer je prema njihovom mišljenju naziv „Bier“ (pivo) nerazdvojiv od pića proizvedenog isključivo iz sastojaka propisanih člankom 9. Biersteuergesetza.

32 Kao prvo, predodžbe potrošača ne samo da mogu varirati među državama članicama nego se mogu i mijenjati unutar jedne države s obzirom na vrijeme u kojem nastaju. Uspostavljanje zajedničkog tržišta jedan je od važnih čimbenika koji mogu pridonijeti takvim promjenama. Dok bi sustav kojim se potrošače štiti od zablude mogao omogućiti da se te promjene uzmu u obzir, zakonsko rješenje poput onog iz članka 10. Biersteuergesetza to sprečava. Kako je Sud već imao priliku istaknuti u drugom kontekstu (presudi od 27. veljače 1980., Komisija/Ujedinjena Kraljevina, 170/78, Zb., str. 417.), zakonodavstvo države članice ne smije „služiti učvršćivanju postojećih potrošačkih navika i održavanju prednosti koju imaju nacionalne industrije spremne da ih zadovolje“.

33 Kao drugo, u ostalim državama članicama Zajednice nazivi koji odgovaraju njemačkom nazivu „Bier“ (pivo) generički su i označavaju fermentirana pića proizvedena na bazi ječmenog slada, bilo da se on koristi samostalno ili zajedno s rižom ili kukuruzom. Isti je slučaj i u pravu Zajednice, kao što to proizlazi iz tarifnog broja 22.03 Zajedničke carinske tarife. K tome, sam je njemački zakonodavac na taj način koristio naziv „Bier“ (pivo) u članku 9. stavcima 7. i 8. Biersteuergesetza, referirajući se na pića koja nisu sukladna pravilima o proizvodnji iz stavaka 1. i 2. tog članka.

34 Njemački naziv „Bier“ (pivo) i odgovarajući nazivi u jezicima drugih država članica Zajednice ne mogu se, prema tome, ograničiti na piva proizvedena prema važećim pravilima Savezne Republike Njemačke.

35 Namjera da se potrošačima koji pripisuju određene kvalitete pivima proizvedenima iz određenih sirovina omogući da na temelju tog elementa izvrše izbor nesumnjivo je legitimna. Međutim, kako je Sud već naglasio (presuda od 9. prosinca 1981., Komisija/Italija, 193/80, Zb., str. 3019.), navedena mogućnost može se osigurati sredstvima koja ne ograničavaju uvoz robe zakonito proizvedene i prodavane u drugim državama članicama, osobito „obvezom prikladnog označavanja iz kojeg je vidljiva narav proizvoda koji se prodaje“. Navođenjem sirovina korištenih u proizvodnji piva „potrošaču se omogućava da izvrši izbor potpuno upoznat s činjenicama te se osigurava transparentnost trgovačkih transakcija i javnih ponuda“. Potrebno je dodati da takav sustav obveznog informiranja potrošača ne smije sadržavati negativna mišljenja o pivima koja nisu sukladna zahtjevima iz članka 9. Biersteuergesetza.

36 Suprotno navodima njemačke vlade, navedeni sustav informiranja može besprijekorno funkcionirati čak i kad je riječ o proizvodima poput piva koji se potrošačima ne isporučuju nužno u bocama ili konzervama na koje je moguće nalijepiti odgovarajuće oznake. To potvrđuju sami njemački propisi. Člankom 26. stavcima 1. i 2. gore navedene Uredbe za provedbu Biersteuergesetza predviđa se sustav informiranja potrošača za određena piva čak i kada se prodaju točena. U tim se slučajevima tražene informacije moraju nalaziti na bačvama odnosno slavinama.

37 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 30. Ugovora primjenjujući pravila o korištenju naziva iz članka 10. Biersteuergesetza na piva uvezena iz drugih država članica koja se ondje zakonito proizvode i prodaju.

Apsolutna zabrana prodaje piva koja sadržavaju aditive

38 Prema mišljenju Komisije, apsolutna zabrana prodaje piva koja sadržavaju aditive nije opravdana razlozima koji se odnose na zaštitu javnog zdravlja. Tužitelj tvrdi da druge države članice pokazuju iznimnu strogost prema korištenju aditiva u prehrambenim proizvodima, odobravajući određeni aditiv tek nakon što podrobna

ispitivanja dokažu njegovu neškodljivost. Prema mišljenju Komisije, treba pretpostaviti da piva koja su proizvedena u tim državama članicama i sadrže aditive koji su u njima odobreni ne predstavljaju nikakvu opasnost za javno zdravlje. Ako se Savezna Republika Njemačka želi suprotstaviti njihovom uvozu, dužna je, tvrdi Komisija, dokazati da su opasna za javno zdravlje. Smatra da u predmetnom slučaju nije pružen takav dokaz. Propisi o aditivima koji su u Saveznoj Republici Njemačkoj mjerodavni za pivo u svakom su slučaju neproporcionalni jer u potpunosti isključuju korištenje aditiva, dok su propisi mjerodavni za druga pića, poput osvježavajućih, znatno blaži.

39 S obzirom na opasnosti koje proizlaze iz korištenja aditiva, čiji dugoročni učinci još uvijek nisu poznati, osobito vodeći računa o rizicima koje predstavlja gomilanje aditiva u organizmu i njihovo međudjelovanje s drugim tvarima poput alkohola, njemačka vlada smatra nužnim što je više moguće ograničiti količinu unesenih aditiva. Budući da je u Njemačkoj pivo namirnica široke potrošnje, njemačka vlada smatra osobito važnim isključiti korištenje svih aditiva u njegovoj proizvodnji. To se rješenje nameće to više što korištenje aditiva nije tehnološki nužno jer se može izbjeći isključivom uporabom sastojaka propisanih Biersteuergesetzom. U tim su uvjetima njemački propisi o aditivima mjerodavni za pivo u potpunosti opravdani potrebom zaštite javnog zdravlja te ne povređuju načelo proporcionalnosti.

40 Nije sporno da zabrana prodaje piva koja sadržavaju aditive ograničava uvoz piva iz drugih država članica u čijem su sastavu aditivi odobreni u tim državama pa je, prema tome, ta zabrana obuhvaćena člankom 30. Ugovora. Valja, međutim, utvrditi može li se primjena te zabrane opravdati, na temelju članka 36. Ugovora, razlozima koji se odnose na zaštitu zdravlja ljudi.

41 Kako proizlazi iz ustaljene prakse Suda (osobito iz presude od 14. srpnja 1983., Sandoz, 174/82, Zb., str. 2445.) „ako postojeća znanstvena istraživanja ne otklanjaju dvojbe, na državama je članicama da, u nedostatku usklađenosti, odluče u kojoj će mjeri osigurati zaštitu zdravlja i života ljudi, vodeći računa o zahtjevima koji se tiču slobodnog kretanja robe unutar Zajednice“.

42 Iz sudske prakse Suda (osobito iz gore navedene presude od 14. srpnja 1983., Sandoz, presude od 10. prosinca 1985., Motte, 247/84, *Zb.*, str. 3887. i presude od 3. svibnja 1986., Muller, 304/84, Zb., str. 1511.) također proizlazi da se u tim uvjetima pravo Zajednice ne protivi tome da države članice uspostave zakonodavni okvir koji korištenje aditiva uvjetuje prethodnim odobrenjem koje se za pojedine aditive dodjeljuje aktom koji ima opću primjenu, bilo za sve proizvode, bilo samo za neke od njih, bilo za određene namjene. Takvo zakonodavstvo odgovara legitimnom cilju zdravstvene politike koji se sastoji u ograničavanju nekontroliranog konzumiranja prehrambenih aditiva.

43 Zabrana prodaje uvezene robe koja sadrži aditive odobrene u državi članici u kojoj je proizvedena, ali ne i u državi članici uvoza, dopuštena je, međutim, samo ako je u skladu sa zahtjevima iz članka 36. Ugovora kako ga tumači Sud.

44 Kao prvo, treba imati na umu da je u gore navedenim presudama Sandoz, Motte i Muller Sud iz načela proporcionalnosti utvrđenog u posljednjem stavku članka 36. Ugovora zaključio da se zabrana prodaje robe koja sadrži aditive odobrene u državi članici u kojoj je proizvedena, ali ne i u državi članici uvoza, treba ograničiti na ono što je zaista nužno za zaštitu javnog zdravlja. Sud je također ustvrdio da aditiv u proizvodu uvezenom iz druge države članice čije korištenje ona prihvaća treba odobriti uvijek kada s obzirom na, s jedne strane, rezultate međunarodnih zdravstvenih istraživanja, osobito radove Znanstvenog odbora za hranu Zajednice, Komisije za Codex Alimentarius Organizacije Ujedinjenih naroda za prehranu i poljoprivredu (FAO) te Svjetske zdravstvene organizacije, i, s druge strane, prehrambene navike u državi članici uvoza taj aditiv ne predstavlja opasnost za javno zdravlje i s tehnološkog je aspekta zaista potreban.

45 Kao drugo, valja podsjetiti da načelo proporcionalnosti, kako je Sud ustvrdio u presudi od 6. svibnja 1986. (gore navedena presuda Muller), također zahtijeva da gospodarski subjekti mogu u lako dostupnom postupku razumnog trajanja zatražiti da se aktom koji ima opću primjenu odobri korištenje određenih aditiva.

46 Tome treba dodati da gospodarski subjekti moraju imati mogućnost da u sudskom postupku ospore neopravdanu uskratu odobrenja. Ne dovodeći u pitanje mogućnost da nadležna nacionalna tijela države članice uvoza od gospodarskih subjekata zatraže podatke kojima raspolažu, a koji bi im mogli biti korisni pri ocjeni činjenica, dužnost je tih tijela, kako je ocijenjeno u presudi od 6. svibnja 1986. (gore navedena presuda Muller), da dokažu opravdanost zabrane razlozima koji se odnose na zaštitu zdravlja stanovništva.

47 Važno je istaknuti da njemački propisi o aditivima mjerodavni za pivo, s jedne strane, dovode do zabrane svih aditiva odobrenih u drugim državama članicama, a ne do pojedinačnih zabrana koje su konkretno opravdane opasnostima što ih pojedini aditivi uzrokuju s obzirom na prehrambene navike njemačkog stanovništva i, s druge strane, ne predviđaju nikakav postupak koji bi gospodarskim subjektima omogućio da ishode odobrenje za korištenje određenog aditiva u proizvodnji piva, što bi bilo priznato aktom koji ima opću primjenu.

48 Što se tiče škodljivost aditiva, njemačka je vlada, oslanjajući se na stručne ocjene, navela opasnosti općenito svojstvene njihovu unošenju. Smatrala je potrebnim što je više moguće ograničiti količinu unesenih aditiva radi preventivne zaštite zdravlja te osobito preporučljivim potpuno ih isključiti iz proizvodnje piva, koje je za njemačko stanovništvo namirnica široke potrošnje.

49 Međutim, iz popisa aditiva odobrenih za različite namirnice koji je predstavila sama njemačka vlada proizlazi da su pojedini aditivi odobreni za proizvodnju piva

u drugim državama članicama također prihvaćeni njemačkim propisima, osobito ZZuIV-om, za proizvodnju svih ili gotovo svih pića. Isključivo pozivanje na moguće opasnosti općenito svojstvene unošenju aditiva te činjenica da je pivo namirnica široke potrošnje nisu dostatni za opravdanje uspostave strožeg režima za navedeni proizvod.

50 Što se tiče potrebe za aditivima, osobito s tehnološkog aspekta, njemačka je vlada istaknula da ona ne postoji ako se pivo proizvodi u skladu sa zahtjevima iz članka 9. Biersteuergesetza.

51 U tom pogledu treba naglasiti da za potrebe isključivanja mogućnosti da određeni aditivi odgovaraju tehnološkoj potrebi nije dovoljno pozivati se na činjenicu da se pivo može proizvesti bez aditiva ako se priprema iz sirovina propisanih u Saveznoj Republici Njemačkoj. Takvo tumačenje pojma tehnološke potrebe ima za cilj privilegirati nacionalne metode proizvodnje te predstavlja prikriveno ograničavanje trgovine među državama članicama.

52 Pojam tehnološke potrebe treba vrednovati s obzirom na korištene sirovine te vodeći računa o ocjeni koju su o tome dala tijela države članice u kojoj se roba zakonito proizvodi i prodaje. Također treba uzeti u obzir rezultate međunarodnih znanstvenih istraživanja, osobito radove Znanstvenog odbora za hranu Zajednice, Komisije za Codex Alimentarius Organizacije Ujedinjenih naroda za prehranu i poljoprivredu (FAO) te Svjetske zdravstvene organizacije.

53 Prema tome, u mjeri u kojoj njemački propisi o aditivima mjerodavni za pivo sadržavaju opću zabranu aditiva, njihova primjena na piva uvezena iz drugih zemalja članica nije sukladna zahtjevima prava Zajednice kako su definirani u sudskoj praksi Suda jer je protivna načelu proporcionalnosti i time neobuhvaćena iznimkom iz članka 36. Ugovora.

54 Na temelju prethodnih razmatranja valja zaključiti da je Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 30. Ugovora zabranjujući prodaju piva, zakonito proizvedenih i stavljenih na tržište u drugoj državi članici, jer nisu sukladna člancima 9. i 10. Biersteuergesetza.

Troškovi

55 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da Savezna Republika Njemačka nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud proglašava i presuđuje:

1. Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 30. Ugovora zabranjujući prodaju piva, zakonito proizvedenih i

stavljenih na tržište u drugoj državi članici, jer nisu sukladna člancima 9. i 10. Biersteuergesetza.

2. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova.

Potpisi